DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

5. oktober 2006 *

I sag C-105/02,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 21. marts 2002,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Wilms, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved W.-D. Plessing og R. Stüwe, som befuldmægtigede, bistået af Rechtsanwalt D. Sellner,

sagsøgt,

* Processprog: tysk.

støttet af:

Kongeriget Belgien ved M. Wimmer og A. Snoecx, som befuldmægtigede, bistået af avocat B. van de Walle de Ghelcke,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne N. Colneric, J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), M. Ilešič og E. Levits,

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: fuldmægtig K. Sztranc,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. maj 2005,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. december 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at:

Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 af 29. maj 1989 om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter (EFT L 155, s. 1), der med virkning fra den 31. maj 2000 er erstattet af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 af 22. maj 2000 om gennemførelse af afgørelse 94/728/EF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter (EFT L 130, s. 1), idet den

— ikke forskriftsmæssigt har afviklet visse forsendelsesdokumenter (TIR-carneter) med det resultat, at de egne indtægter, der følger heraf, ikke er blevet bogført korrekt og ikke er stillet rettidigt til rådighed for Kommissionen,

— ikke har underrettet Kommissionen om alle andre ubestridte toldbeløb, som med hensyn til den manglende afvikling af TIR-carneter er blevet behandlet på samme måde af de tyske toldmyndigheder (opført på »B-regnskabet« i stedet for på »A-regnskabet«) fra 1994 indtil ændringen af finansforbundsministeriets bekendtgørelse af 11. september 1996 (III B 1 — Z 0912 — 31/96, herefter »den tyske bekendtgørelse fra 1996«).

Kommissionen har endvidere nedlagt påstand om, at det fastslås, at:

— Forbundsrepublikken Tyskland er forpligtet til omgående at kreditere Kommissionen de egne indtægter, der ikke er blevet overført som følge af de under første og andet afsnit anførte tilsidesættelser.

— Forbundsrepublikken Tyskland er med hensyn til eventuelt allerede overførte beløb er forpligtet til at angive fordringens forfaldsdato, det skyldige beløb og i givet fald overførselsdatoen.

— Forbundsrepublikken Tyskland er forpligtet til at overføre de renter til Fællesskabets budget, der er påløbet som følge af den forsinkede kreditering for perioden indtil den 31. maj 2000 i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1552/89 og for perioden efter den 31. maj 2000 i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1150/2000.

Retsforskrifter

TIR-konventionen

2 Toldkonventionen om international godstransport på grundlag af TIR-carneter (herefter »TIR-konventionen«) blev undertegnet den 14. november 1975 i Genève (Schweiz). Forbundsrepublikken Tyskland er kontraherende part i konventionen, hvilket tillige gælder Det Europæiske Fællesskab, der tiltrådte konventionen ved Rådets forordning (EØF) nr. 2112/78 af 25. juli 1978 (EFT L 252, s. 1). Konventionen trådte i kraft for Fællesskabet den 20. juni 1983 (EFT L 31, s. 13).

3 TIR-konventionen bestemmer navnlig, at varer, som transporteres i henhold til den ved konventionen indførte TIR-procedure, ikke ved gennemkørselstoldstederne belægges med ind- eller udførselstold eller -afgifter eller depositum herfor.

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

5 TIR-konventionens artikel 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Hver kontraherende part kan på de betingelser og mod de garantier, som den foreskriver, autorisere organisationer til enten direkte eller gennem korresponderende organisationer at udfærdige TIR-carneter og til at optræde som garanter.«

6 TIR-carnetet består af en række ark, der omfatter et blad nr. 1 og et blad nr. 2, med tilsvarende taloner, hvoraf fremgår alle de nødvendige oplysninger. 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.

7 TIR-carneterne trykkes og distribueres af Den Internationale Vejtransportunion (»International Road Transport Union«, herefter »IRU«), der har hjemsted i Genève. Udlevering til brugerne foretages af de nationale garanterende organisationer, der er autoriseret hertil af administrationen i de kontraherende stater. TIR-carnetet udstedes af den garanterende organisation i afgangslandet, den garanti, der stilles, er dækket af IRU og en pool af forsikringsselskaber med hjemsted i Schweiz (herefter »forsikringspoolen«).

8 TIR-konventionens artikel 8 bestemmer følgende:

»1. Den garanterende organisation skal forpligte sig til at betale skyldige ind- eller udførselstold- og afgiftsbeløb med tillæg af eventuelle morarenter, som er påløbet i henhold til toldlovene og toldbestemmelserne i det land, i hvilket en uregelmæssighed er konstateret i forbindelse med en TIR-transport. 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.

3. Hver kontraherende part skal fastsætte det maksimale beløb pr. TIR-carnet, som kan fordres hos den garanterende organisation i henhold til bestemmelserne i stk. 1 og 2 ovenfor.

4. Den garanterende organisations ansvar over for det land, hvor afgangstoldstedet er beliggende, indtræder fra det tidspunkt, hvor TIR-carnetet er modtaget af det pågældende toldsted. I de efterfølgende lande, gennem hvilke varerne transporteres under TIR-proceduren, indtræder dette ansvar fra det tidspunkt, hvor varerne indføres [...]

5. Den garanterende organisations ansvar skal ikke blot omfatte de varer, der er opregnet i TIR-carnetet, men tillige varer, som, skønt de ikke er opregnet i dette, måtte befinde sig i den forseglede del af vejkøretøjet eller containeren. Ansvaret omfatter ikke andet gods.

6. Ved fastsættelsen af de told- og afgiftsbeløb, som omhandles i nærværende artikels stk. 1 og 2, skal de i TIR-carnetet anførte angivelser vedrørende varerne antages at være korrekte, medmindre andet bevises.

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

Ordningen for Fællesskabernes egne indtægter

9 I forordning nr. 1552/89, afsnit I, der har overskriften »Almindelige bestemmelser«, bestemmes det i artikel 2:

»1. Ved anvendelsen af denne forordning foreligger der en fordring fra Fællesskabet på de i artikel 2, stk. 1, litra a) og b), i afgørelse 88/376/EØF, Euratom omhandlede

egne indtægter, så snart medlemsstatens kompetente tjenestegren har meddelt debitor det skyldige beløb. Denne meddelelse skal afgives under iagttagelse af alle relevante fællesskabsforskrifter, så snart debitor kendes, og når de kompetente administrative myndigheder kan beregne fordringens størrelse.

[...]«

10 Denne bestemmelse blev med virkning fra den 14. juli 1996 ændret ved Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 1355/96 af 8. juli 1996 (EFT L 175, s. 3), hvis indhold er blevet gentaget i artikel 2 i forordning nr. 1150/2000, som fastsætter:

»1. Med henblik på anvendelsen af nærværende forordning opstår der en fordring for Fællesskaberne på de i artikel 2, stk. 1, litra a) og b), i afgørelse 94/728/EF, Euratom omhandlede egne indtægter, når toldbestemmelsernes betingelser om bogføring af fordringen er opfyldt, og beløbet er meddelt debitor.

2. Den i stk. 1 omhandlede fastlæggelse anses for at have fundet sted på den i toldbestemmelserne fastsatte bogføringsdato. [...]«

11 I forordning nr. 1552/89, afsnit II, der har overskriften »Bogføring af egne indtægter« bestemmes det i artikel 6, stk. 1, og artikel 6, stk. 2, litra a) og b) [efter ændring nu artikel 6, stk. 1, og artikel 6, stk. 3, litra a) og b), i forordning nr. 1150/2000]:

»1. Et regnskab over egne indtægter, opdelt efter indtægternes art, føres af hver medlemsstats finansforvaltning eller af det af hver medlemsstat udpegede organ.

2. a) De i henhold til artikel 2 konstaterede fordringer opføres, med forbehold af litra b), i regnskabet [normalt betegnet »A-regnskabet«] senest den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen blev konstateret.

b) De fordringer, der er konstateret, men ikke opført i det regnskab, der er omhandlet i litra a), fordi de endnu ikke er [...] [inddrevet], og der ikke er stillet sikkerhed, opføres inden for den i litra a) fastsatte frist i et særskilt regnskab [normalt betegnet »B-regnskabet«]. Medlemsstaterne kan benytte samme fremgangsmåde, når fordringer, der er konstateret og dækket af garantier, anfægtes og forventes at blive ændret som følge af de opståede uoverensstemmelser.«

12 I forordning nr. 1552/89 og nr. 1150/2000 har artikel 9 i afsnit III med overskriften »Overdragelse af egne indtægter« følgende ordlyd:

»1. Som fastlagt i artikel 10 fører hver enkelt medlemsstat egne indtægter til kredit for den konto, som med henblik herpå er oprettet i Kommissionens navn hos medlemsstatens finansforvaltning eller hos det af medlemsstaten udpegede organ.

Denne konto føres vederlagsfrit.

2. De krediterede beløb omregnes af Kommissionen og opføres på dens regnskab [...].«

13 I artikel 10, stk. 1, i samme afsnit III i forordning nr. 1552/89 henholdsvis nr. 1150/2000 bestemmes:

»Efter fradrag af 10% i opkrævningsomkostninger, jf. artikel 2, stk. 3, [i afgørelse 88/376 henholdsvis 94/728] foretages den i artikel 2, stk. 1, litra a) og b), [i nævnte afgørelser] omhandlede kreditering senest den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen blev fastlagt i henhold til artikel 2.

For de fordringer, som er opført i regnskab [B] i henhold til [artikel 6, stk. 2, litra b), henholdsvis artikel 6, stk. 3, litra b)] skal krediteringen dog foretages senest den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen er [...] [inddrevet].«

14 Artikel 11, der også er indeholdt i afsnit III i forordning nr. 1552/89, henholdsvis forordning nr. 1150/2000, lyder som følger:

»Enhver forsinkelse af krediteringen af den i artikel 9, stk. 1, foreskrevne konto medfører, at den pågældende medlemsstat skal betale en rente, hvis sats er lig med den på forfaldsdagen på medlemsstatens pengemarked gældende rentesats for

kortfristet finansiering forhøjet med 2 procentpoint. Denne sats forhøjes med 0,25 procentpoint for hver måneds forsinkelse. Den således forhøjede sats anvendes på hele forsinkelsesperioden.«

15 I begge forordningers afsnit VII med overskriften »Kontrolforskrifter« bestemmes det i artikel 17, stk. 1 og 2:

»1. Medlemsstaterne skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for, at de beløb, som svarer til de i henhold til artikel 2 konstaterede fordringer, stilles til Kommissionens rådighed efter de i denne forordning indeholdte regler.

2. Medlemsstaterne er kun fritaget for at stille beløb svarende til de konstaterede fordringer til Kommissionens rådighed, såfremt disse beløb ikke har kunnet inddrives på grund af force majeure. Medlemsstaterne kan i øvrigt i visse tilfælde undlade at stille disse beløb til Kommissionens rådighed, når det efter en dybtgående undersøgelse af alle relevante oplysninger om det pågældende tilfælde viser sig, at det definitivt er umuligt at foretage inddrivelsen af grunde, som ikke kan tilskrives dem. [...]«

16 Artikel 18 i forordning nr. 1552/89 [nu artikel 18 i forordning nr. 1150/2000] lyder således:

»1. Medlemsstaterne kontrollerer og undersøger fastlæggelsen og overdragelsen af de egne indtægter, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra a) og b), [i afgørelse 88/376/ henholdsvis 94/728]. Kommissionen udøver sine beføjelser på de i nærværende artikel fastlagte betingelser.

2. I forbindelse med stk. 1 skal medlemsstaterne:

— gennemføre supplerende kontrol efter Kommissionens anmodning. I sin anmodning skal Kommissionen angive en begrundelse for den supplerende kontrol

— på anmodning af Kommissionen lade denne medvirke ved den kontrol, de gennemfører.

Medlemsstaterne træffer enhver foranstaltning for at lette denne kontrol. Når den gennemføres med deltagelse af Kommissionen, stiller medlemsstaterne de i artikel 3 omhandlede bilag til rådighed.

[...]«

Nationale bestemmelser

17 Den tyske bekendtgørelse fra 1996 bestemmer:

»Ved fremsættelse af krav om indførselstold- og afgifter i forbindelse med fællesskabsretlige/fælles forsendelsesprocedurer skal fordringer kun anses for at være sikret, såfremt der er stillet særskilt sikkerhed for den enkelte forsendelsesprocedure, og denne sikkerhed endnu ikke er blevet frigivet.

Alle øvrige fordringer, der hidrører fra fællesskabsretlige/fælles forsendelsesprocedurer eller TIR-ordningen, skal anses for fordringer, der ikke er stillet sikkerhed for. [...]«

Den administrative procedure

18 Ved en kontrol vedrørende de traditionelle egne indtægter, som blev foretaget i Tyskland fra den 24. til den 28. november 1997, konstaterede Kommissionen i forbindelse med toldforsendelsesproceduren nogle tilfælde af manglende eller for sen betaling af egne indtægter til Kommissionen på grund af manglende overholdelse af bogføringsreglerne i artikel 6, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1552/89. Ifølge Kommissionen var der visse forsendelsesdokumenter i forbindelse med toldforsendelsesproceduren, som de tyske myndigheder ikke havde afviklet forskriftsmæssigt, idet de havde baseret sig på den tyske bekendtgørelse fra 1996. Det drejede sig om 509 TIR-carneter fra 1993-1995, hvor told- og afgiftsbeløbene beløb sig til i alt ca. 20 mio. DEM. Toldkontorerne havde ganske vist rettidigt og under angivelse af en frist anmodet den garanterende organisation om at betale toldbeløbene, men der blev ikke foretaget nogen betalinger, og selv om de burde, gjorde de tyske myndigheder ikke kravene gældende ved domstolene. Ifølge Kommissionen blev inddrivelsen af de pågældende beløb enten udsat eller ikke indledt, eftersom den tyske regering havde indgået aftaler med de garanterende organisationer, hvorved den foreløbigt gav afkald på at gøre sine krav gældende.

19 Efter de tyske myndigheders opfattelse skulle de pågældende beløb anses for ikkesikrede som omhandlet i den tyske bekendtgørelse fra 1996. Derfor bogførte de nævnte beløb i B-regnskabet, selv om der inden for rammerne af TIR-konventionen var blevet stillet et beløb på 50 000 USD som vedtagen garanti for et TIR-carnet.

20 Kommissionen har kritiseret denne fremgangsmåde og har anført, at den vedtagne garanti skal anses for en isoleret eller fast garanti, således at de omhandlede fordringer, i det omfang de ikke var blevet anfægtet, skulle have været opført i A-regnskabet.

21 Ved skrivelse af 19. december 1997 opfordrede Kommissionen derfor de tyske myndigheder til at underrette den om indholdet af de i denne doms præmis 18 nævnte aftaler og eventuelle yderligere tilsvarende aftaler med andre garanterende organisationer, og for så vidt angik de konstaterede, men ikke-inddrevne egne indtægter fra de TIR-carneter, der ikke var afviklet, at oplyse, hvornår og i hvilken form de ville blive stillet til rådighed for Kommissionen.

22 I skrivelse af 22. januar 1998 gjorde de tyske myndigheder gældende, at det voksende antal svigstilfælde i forbindelse med forsendelsesproceduren på grundlag af TIR-carneter havde ført til, at den internationale forsikringspool havde opsagt genforsikringsaftalen den 5. december 1994 og til, at den internationale forsikringspool havde indstillet betalingerne til de tyske garanterende organisationer, der var genforsikret via IRU. Under disse omstændigheder havde de tyske myndigheders foreløbige afkald på at gøre betalingskravene gældende ved domstolene været nødvendig for at forhindre, at disse organisationer gik konkurs, og at TIR-systemet dermed brød sammen i hele Den Europæiske Union. Desuden verserede der fortsat en voldgiftssag mellem IRU og forsikringspoolen. Ifølge de tyske myndigheder kan fordringerne fra de uafviklede forsendelsesprocedurer kun anses for dækket af en garanti som omhandlet i forordning nr. 1552/89, hvis den sikkerhed, der er stillet, vedrører hver enkelt transport, og hvis den dækker den faktiske risiko, hvilket ikke er tilfældet i det foreliggende tilfælde.

23 Ved skrivelse af 30. marts 1998 gentog Kommissionen sin anmodning om, at de pågældende egne indtægter blev stillet til rådighed, idet den fandt, at fordringerne fra de uafviklede forsendelsesprocedurer, som var blevet opdaget under kontrollen vedrørende egne indtægter i november 1997, var fordringer dækket af en garanti.

24 Ved skrivelse af 22. maj 1998 svarede de tyske myndigheder, at de ikke kunne efterkomme Kommissionens anmodning, fordi dette ville medføre en uforholdsmæssig belastning af det tyske budget, eftersom de pågældende garantier kun dækkede en del af det toldbeløb, som det drejede sig om. Før vedtagelsen af bekendtgørelsen fra 1996 bogførte Forbundsrepublikken Tyskland garanterede fordringer i A-regnskabet med det fulde beløb, og uanset om toldbeløbene var blevet betalt eller ej, stillede den egne indtægter til rådighed for Kommissionen, selv om det var andre medlemsstater, som havde kompetence til at inddrive disse beløb, når lovovertrædelserne eller uregelmæssighederne var begået på deres område. Ifølge de tyske myndigheder kunne det tyske budget ikke længere bære denne overdrevne belastning.

25 Ved skrivelse af 8. juni 1998 anmodede Kommissionen de tyske myndigheder om bl.a. at give Kommissionen de oplysninger, den tidligere havde anmodet om, med henblik på beregning af eventuelle morarenter i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1552/89. I deres svar af 18. september 1998 gentog de tyske myndigheder den opfattelse, de havde givet udtryk for i skrivelserne af 22. januar, henholdsvis 22. maj 1998.

26 Ved skrivelse af 30. oktober 1998 anmodede Kommissionen den tyske regering om at forudbetale en nærmere angiven del af det skyldige beløb inden den sidste dag i den anden måned efter afsendelsen af skrivelsen og at oplyse Kommissionen om alle andre ubestridte toldbeløb, som var blevet opført i B-regnskabet i stedet for i A-regnskabet, og som vedrørte TIR-carneter for årene 1994-1998, som de tyske toldsteder ikke havde afviklet.

27 Ved skrivelse af 4. marts 1999 gentog de tyske myndigheder deres opfattelse og oplyste, at de nægtede at efterkomme Kommissionens anmodninger.

28 I en skrivelse af 24. marts 1999 og siden i en åbningsskrivelse af 15. november 1999 bestred Kommissionen den af den tyske regering forfægtede fortolkning af forordning nr. 1552/89. Kommissionen anførte heri, at der i modsætning til, hvad de tyske myndigheder har fremført, ikke er tale om en samlet garanti, der stilles for flere fordringer, men derimod om garantier, der er stillet for enkelte TIR-carneter, og som i de fleste tilfælde dækker fordringerne helt eller i vidt omfang.

29 Ifølge Kommissionen er det i strid med artikel 10 EF vedvarende at afvise at fremsende aftalerne med de garanterende organisationer til Kommissionen. Hvad særligt angår TIR-carneterne for årene 1993 og 1994, berøres de i øvrigt ikke af opsigelsen af genforsikringsaftalen i slutningen af 1994. For så vidt angår TIR-carneterne fra 1995 har Forbundsrepublikken Tyskland over for den garanterende organisation foreløbigt givet afkald på at gøre sine fordringer gældende på den betingelse, at den garanterende organisation fortsat hæfter »med en passende egenandel« og som sikkerhed giver transport i sine fordringer mod genforsikreren. Derfor var fordringerne fra 1995 og de følgende år også dækket af en garanti og skulle — i det mindste delvis — have været opført i A-regnskabet og stillet til rådighed for Kommissionen, for så vidt de ikke var blevet anfægtet inden for den fastsatte frist. Med hensyn til det foreløbige afkald på inddrivelse af beløbene opført i B-regnskabet har Kommissionen anført, at de tyske myndigheder i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1552/89 med den fornødne omhu skal træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at indlede opkrævningen af konstaterede egne indtægter.

30 I deres meddelelse af 1. februar 2000 fastholdt de tyske myndigheder deres standpunkt og gjorde nærmere rede herfor, samtidig med at de til Kommissionen fremsendte de aftaler om henstand med betalingen, der var indgået med de garanterende organisationer.

31 Den 8. november 2000 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse over for Forbundsrepublikken Tyskland. Ifølge Kommissionen kunne fordringerne ikke anses for at være blevet anfægtet i kraft af voldgiftssagen mellem IRU og forsikringspoolen. Hovedfordringerne blev ikke anfægtet af de told- og afgiftspligtige, og den omstændighed, at forsikringspoolen nægter at hæfte for debitor, kan ikke anses for en anfægtelse af hovedfordringerne. Endelig vedrører de tyske myndigheders foreløbige afkald på sine fordringer ene og alene hæftelsen for de forsikringsselskaber, der står bag de garanterende organisationer. Forpligtelsen for de told- og afgiftspligtige og dermed også for Forbundsrepublikken Tyskland over for Fællesskabets budget berøres ikke heraf. I modsætning til denne medlemsstats opfattelse kan artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1552/89 ikke finde anvendelse. Denne bestemmelse finder kun anvendelse, såfremt de egne indtægter ikke har kunnet inddrives på grund af force majeure (bestemmelsens første punktum), eller når det definitivt er umuligt at foretage inddrivelsen af grunde, som ikke kan tilskrives medlemsstaterne (bestemmelsens andet punktum).

32 Kommissionen opfordrede på ny de tyske myndigheder til straks at stille et a conto beløb på 10 552 875 DEM til rådighed for Kommissionen, svarende til beløbet på de uafviklede TIR-carneter for årene 1996 og 1997, for dermed at undgå flere morarenter, til at underrette Kommissionen om alle andre ubestridte toldbeløb, som med hensyn til den manglende afvikling af TIR-carneter var blevet behandlet på samme måde af de tyske toldmyndigheder fra 1994 indtil ændringen af den tyske bekendtgørelse i 1996, og til straks at stille de pågældende egne indtægter til rådighed for Kommissionen for at undgå yderligere morarenter. Forbundsrepublikken Tyskland blev opfordret til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra dennes modtagelse.

33 Ved skrivelse af 10. januar 2001 besvarede Forbundsrepublikken Tyskland den begrundede udtalelse og gentog den opfattelse, den tidligere havde redegjort for, dvs.

at det udelukkende er de beløb, som er dækket af en garanti, og som »direkte og umiddelbart kan realiseres«, der skal stilles til rådighed for Fællesskabet. Imidlertid kunne garantierne i henhold til TIR-konventionen ikke direkte og umiddelbart realiseres, idet de nationale organisationer ikke længere kunne henholde sig til IRU's modkaution, og idet IRU ikke længere kunne regne med forsikringspoolens ydelser, fordi erstatningsbeløbet, der ikke forudgående var fastsat i forsikringskontrakterne, var blevet betydeligt højere, hvilket skyldtes, at den organiserede kriminalitets svig var af mere alvorlig karakter. Garantibeløbet, dvs. 60 024 EUR, dækkede ikke fordringerne for varerne. Desuden fremgår det af TIR-konventionens artikel 8, stk. 7, at der i første omgang skal forlanges indfrielse hos den direkte debitor, hvis en TIR-transport ikke er blevet afviklet. De garanterende organisationer hæfter kun, såfremt dette ikke lykkes.

34 Desuden skal fordringerne anses for anfægtede i henhold til artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1552/89, i det omfang de er blevet gjort til genstand for anfægtelser mellem de garanterende organisationer og administrationen. Endvidere verserer der administrative klagesager og retssager for de tyske domstole, hvilket gør det berettiget at opføre beløbene i B-regnskabet. Endelig er aftalen med de garanterende organisationer ikke et afkald på at gøre de omhandlede fordringer gældende, men alene en aftale om foreløbig henstand, hvilket er ubetinget nødvendigt for at forhindre en ellers uundgåelig insolvens.

35 På dette grundlag besluttede Kommissionen at anlægge nærværende sag.

36 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 9. september 2002 har Kongeriget Belgien fået tilladelse til at intervenere til støtte for Forbundsrepublikken Tysklands påstande.

Om søgsmålet

Anbringendet om, at søgsmålet delvist bør afvises

Parternes argumenter

37 Forbundsrepublikken Tyskland har, støttet af Kongeriget Belgien, gjort gældende, at søgsmålet delvist bør afvises, idet Kommissionen med sin tredje, fjerde og femte påstand ønsker, at den sagsøgte medlemsstat tilpligtes »omgående at kreditere Kommissionens konto de egne indtægter, der ikke er blevet overført som følge af [de i denne sag omhandlede] tilsidesættelser«, »med hensyn til allerede overførte beløb [...] at angive fordringens forfaldsdato, det skyldige beløb og i givet fald overførselsdatoen« og at »betale Fællesskabets budget de renter, der er påløbet som følge af den forsinkede kreditering«.

38 Det fremgår klart af artikel 228, stk. 1, EF, at Domstolens rolle blot er at konstatere, om traktaten er overtrådt, og ikke at tilpligte sagsøgte at foretage bestemte handlinger, mens det påhviler de nationale instanser at beslutte, hvilke konsekvenser traktatbruddet skal have, dog således at traktatbruddet straks skal ophøre. Det kan ganske vist i præmisserne til Domstolens domme være anført, at et traktatbrud skal bringes til ophør, men ikke i domskonklusionen (jf. bl.a. dom af 20.3.1986, sag 303/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1171, præmis 19).

39 Herefter må den tredje og femte påstand afvises, fordi Kommissionen under dække af disse påstande reelt gør betalingskrav gældende. Tilsvarende gælder for den fjerde

påstand, hvor Kommissionen har formuleret en anmodning om, at der foretages nogle ikke nærmere præciserede undersøgelser, selv om Domstolen i givet fald kun kan fastslå, at medlemsstaternes oplysnings- og loyalitetspligt er blevet tilsidesat (dom af 7.3.2002, sag C-10/00, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2357). Bortset fra, at den fjerde påstand ikke blev fremsat under den administrative procedure, betyder den desuden, at bevisbyrden for, at der foreligger et traktatbrud, som egentlig påhviler Kommissionen, vendes om og pålægges medlemsstaten.

40 Ifølge Kommissionen er ordlyden af artikel 228 EF ikke til hinder for, at Domstolen fremsætter nyttige bemærkninger til fremme af ophøret af et traktatbrud. For så vidt angår den fjerde påstand har Kommissionen henvist til, at den for at kunne kontrollere, om medlemsstaterne overfører de skyldige egne indtægter korrekt, i vidt omfang er afhængig af oplysningerne fra medlemsstaterne. Medlemsstaterne er underlagt en særlig samarbejdspligt (dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 88 ff.), der udtrykkelig udmøntes i artikel 18, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1552/89, således at Kommissionen uden at tilsidesætte proportionalitetsprincippet kunne afkræve Forbundsrepublikken Tyskland — som den gjorde allerede under den administrative procedure — de oplysninger, der var nødvendige for at efterprøve, om der med sikkerhed forelå det af Kommissionen beskrevne traktatbrud, og hvilken rækkevidde dette havde. Dette er netop formålet med den anden og fjerde påstand.

41 For så vidt angår den femte påstand har Kommissionen anført, at artikel 11 i forordning nr. 1552/89 fastsætter en præcis og ubetinget pligt til at betale morarenter, og at Domstolen allerede har henvist til en sådan pligt i andre traktatbrudssager (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 19). Når der er tale om tilsidesættelse af en betalingspligt, har medlemsstaten intet skøn vedrørende spørgsmålet om tilendebringelse af traktatbruddet.

42 Kommissionen har under den mundtlige forhandling omformuleret den femte påstand således, at den nu nedlægger påstand om, at det fastslås, at »Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat artikel 11 i forordning nr. 1552/89, idet den har undladt at indbetale skyldige renter til Fællesskabets budget«.

Domstolens bemærkninger

43 Med stævningens tredje og fjerde påstand samt med den femte påstand i dens oprindelige affattelse har Kommissionen nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes »omgående at kreditere Kommissionens konto de egne indtægter, der ikke er blevet overført som følge af de under punkt 1 og 2 anførte tilsidesættelser«, »med hensyn til allerede overførte beløb [...] at angive fordringens forfaldsdato, det skyldige beløb og i givet fald overførselsdatoen«, henholdsvis at »betale Fællesskabets budget de renter, der er påløbet som følge af den forsinkede kreditering« for perioden indtil den 31. maj 2000 i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1552/89 og for perioden efter den 31. maj 2000 i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1150/2000.

44 Det er ubestridt, at søgsmål efter artikel 226 EF har til formål at fastslå, at en medlemsstat har tilsidesat sine pligter ifølge fællesskabsretten. Fastslåelsen af et sådant traktatbrud forpligter ifølge selve ordlyden af artikel 228 EF den pågældende medlemsstat til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde Domstolens dom. Men Domstolen kan ikke pålægge den domfældte stat at træffe bestemte foranstaltninger (jf. bl.a. dom af 14.4.2005, sag C-104/02, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2689, præmis 49).

45 Følgelig kan Domstolen ikke under en traktatbrudssag tage stilling til klagepunkter i forbindelse med påstande, der, som i det foreliggende tilfælde, tager sigte på, at Domstolen pålægger en medlemsstat at kreditere bestemte beløb, at give oplysninger om bestemte beløb og overførsler og at betale morarenter.

46 Med hensyn til omformuleringen af den femte påstand bemærkes, at under sagens behandling kan en part ikke ændre søgsmålets genstand, og prøvelsen af sagens realitet kan alene ske på grundlag af den i stævningen nedlagte påstand (jf. i denne retning dom af 25.9.1979, sag 232/78, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2729, præmis 3, af 6.4.2000, sag C-256/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2487, præmis 31, og af 4.5.2006, sag C-508/03, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 3969, præmis 61).

47 Ifølge fast retspraksis er det Kommissionens åbningsskrivelse til medlemsstaten og dens efterfølgende begrundede udtalelse, der afgrænser sagens genstand, som derefter ikke kan udvides. Den pågældende medlemsstats mulighed for at fremsætte bemærkninger udgør, selv om medlemsstaten ikke ønsker at udnytte sin adgang hertil, dog en i EF-traktaten hjemlet væsentlig garanti, hvis opfyldelse er et væsentligt formkrav til sikring af, at den procedure, hvorved det fastslås, at en medlemsstat har begået et traktatbrud, afvikles behørigt (jf. bl.a. dom 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773, præmis 23, og af 27.4.2006, sag C-441/02, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3449, præmis 59).

48 Domstolen har yderligere fastslået, at det imidlertid ikke under alle omstændigheder kan kræves, at der skal være fuldstændigt sammenfald mellem klagepunkterne i åbningsskrivelsen, konklusionen i den begrundede udtalelse og de i stævningen

nedlagte påstande, når sagsgenstanden ikke er blevet udvidet eller ændret, men derimod begrænset (dommen af 27.4.2006 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

49 I lyset af denne retspraksis var det med rette, at den tyske regering, både under den administrative procedure og under de skriftlige forhandlinger for Domstolen, antog, at den ikke behøvede at fremsætte sine bemærkninger angående den femte påstand, eftersom denne kunne forstås som en påstand om, at Domstolen skal udstede et pålæg til den tyske regering. Anmodningen om at måtte omformulere påstanden, som Kommissionen første gang fremsatte under den mundtlige forhandling, og hvorved påstanden om udstedelse af et pålæg — som Kommissionen gentog i sin replik vedrørende den af Forbundsrepublikken Tyskland i denne forbindelse rejste formalitetsindsigelse — forsøges ændret til en påstand om, at der fastslås et traktatbrud, skal herefter afvises.

50 Henset til disse bemærkninger skal den i dette søgsmål nedlagte påstand, der har til formål at pålægge Forbundsrepublikken Tyskland at kreditere Kommissionens konto egne indtægter, der ikke er blevet overført, at betale morarenter i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1552/89 og at 1150/2000 samt at give oplysninger om andre ubetalte beløb, afvises.

51 Behandlingen af dette søgsmål vil således alene omfatte en vurdering af de klagepunkter, der er anført under den første og anden påstand, dvs. dels den ikke-forskriftsmæssige afvikling af 509 TIR-carneter for årene 1993-1995 samt undladelsen af at bogføre korrekt og af at stille de tilsvarende egne indtægter til rådighed for Kommissionen, dels den omstændighed, at de tyske myndigheder afviste at underrette Kommissionen om de andre ubestridte toldbeløb, som, med hensyn til den manglende forskriftsmæssige afvikling af TIR-carneter fra 1994 til september måned 1996, også skulle have været bogført i B-regnskabet.

Realiteten

Første klagepunkt vedrørende den ikke-forskriftsmæssige behandling af visse TIR-carneter, den ukorrekte bogføring og undladelsen af at stille de tilsvarende beløb til rådighed for Kommissionen

— Parternes argumenter

52 Kommissionen har anført, at da de i denne sag omhandlede fordringer var dækket af garantier, skulle de i henhold til artikel 6, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1552/89 have været bogført i A-regnskabet. Under TIR-ordningen er betaling af told således dækket af en garanti, nemlig i form af de carneter, som udstedes af de garanterende organisationer, der i tilfælde af uregelmæssigheder eller svig begået under en TIR-transport hæfter solidarisk med hoveddebitor for told og afgifter.

53 Kommissionen har gjort gældende, at B-regnskabet ikke har til formål at beskytte medlemsstaterne mod en overdreven belastning af deres budgetter, men derimod at gøre det muligt for Kommissionen at følge medlemsstaternes inddrivelse af de egne indtægter, bl.a. i tilfælde af svig og uregelmæssigheder. Dette formål ville være meningsløst, hvis det stod medlemsstaterne frit for at bedømme kvaliteten af garantien, og de uden at konsultere Kommissionen selv kunne bestemme, hvornår og i hvilket regnskab en fordring, der er dækket af en garanti, skal bogføres.

54 Ifølge Kommissionen fremgår det af artikel 6 i forordning nr. 1552/89, læst i sin helhed, at opførelse af en fordring i A-regnskabet ikke betyder, at fordringen

»direkte og umiddelbart kan realiseres«. Fordringen kan udelukkende realiseres, hvis den insolvente debitor ved fremlæggelse af garantien endegyldigt ikke vil kunne betale toldskylden.

55 Samtidig med at de tyske myndigheder i det hele har bestridt, at et garantibeløb på 60 024 EUR pr. TIR-carnet i de fleste tilfælde er tilstrækkeligt til at dække fordringer på toldafgifter for varer, som er stærkt afgiftsbelagte, har de ifølge Kommissionen dog ikke konkret bestridt, at garantierne i det foreliggende tilfælde var tilstrækkelige til at dække fordringerne. De tyske myndigheder har heller ikke bestridt, at de pågældende garantier i hvert af tilfældene i det mindste var tilstrækkelige til delvist at dække fordringerne, således at fordringerne i det mindste i dette omfang burde have været opført i A-regnskabet, medmindre der på grund af forsikringspoolens opsigelse af kontrakten i slutningen af 1994 kan anlægges en anden vurdering.

56 For så vidt som det er den dato, hvor TIR-transporten er påbegyndt, og den dato, hvor garantien er stillet, der er afgørende, burde fordringer før 1995 under alle omstændigheder have været bogført i A-regnskabet og stillet til Fællesskabets rådighed. For så vidt angår de fordringer, der opstod fra og med 1995, burde de tyske myndigheders opfattelse af, at fordringerne på grund af forsikringspoolens opsigelse af genforsikringskontrakten på dette tidspunkt skulle anses for ikke at være dækket af en garanti, netop have foranlediget dem til ikke at give tilladelse til TIR-proceduren, henset til den manglende garanti. Da myndighederne ikke desto mindre godkendte denne procedure, og de derfor bogførte fordringerne i B-regnskabet, skal de også påtage sig den risiko, der er forbundet med inddrivelsen af disse fordringer. Der må tages udgangspunkt i, at der i det mindste delvist var stillet garanti. Forbundsrepublikken Tyskland gav foreløbigt afkald på at inddrive de forfaldne fordringer hos den garanterende organisation på den betingelse, at denne fortsat hæfter med en passende egenandel og som sikkerhed giver transport i sine fordringer mod genforsikreren. Derfor var fordringerne fra 1995 og de følgende år dækket af en garanti og skulle — i det mindste delvis — have været opført i A-regnskabet og stillet til rådighed for Kommissionen, for så vidt som de ikke var blevet anfægtet inden for den fastsatte frist.

57 Den omstændighed, at de garanterende organisationer kun hæfter subsidiært, har ringe betydning, når fordringerne ikke kan inddrives hos hoveddebitor. Subsidiær hæftelse er en fremtidig supplerende garanti, der tillader kreditor at søge inddrivelse i garantens aktiver, når debitors er utilstrækkelige. I henhold til TIR-konventionens artikel 8, stk. 1, kan medlemsstaterne gøre deres krav gældende over for de garanterende organisationer.

58 Kommissionen har understreget, at den i nærværende sag alene henviser til de fordringer, som er konstateret lovmæssigt. Artikel 6, stk. 2, litra b), andet punktum, i forordning nr. 1552/89, som omhandler fordringer, der »anfægtes«, finder ikke anvendelse, når den garanti, som er stillet for en fordring, drages i tvivl, ikke fordi garanten har anfægtet hovedfordringen, men fordi dennes mulighed for at betale garantien er usikker.

59 Kommissionen har endvidere anført, at Kongeriget Belgiens betragtninger vedrørende den garanterende organisations mulighed for at anfægte kravene er af hypotetisk karakter, idet det ikke er blevet bestridt, at de omtvistede fordringer reelt eksisterer. Kontrakten om garantistillelse er blot blevet opsagt, hvorefter medlemsstaten vilkårligt har tilladt, at betalingen udskydes, og har undladt at stille de garanterede beløb til rådighed for Fællesskabets budget, således som den er forpligtet til i henhold til forordning nr. 1552/89. En sådan adfærd i forhold til Fællesskabets budget kan ikke tolereres.

60 Endelig har de tyske myndigheder ikke fremlagt noget bevis, der kan underbygge det af dem anførte om, at de ved foreløbigt at give afkald på de pågældende fordringer

skulle have handlet i Fællesskabets interesse med henblik på at undgå, at TIR-ordningen brød sammen. I et sådan situation skulle myndighederne i stedet være blevet enige med Kommissionen og de andre medlemsstater i Fællesskabets interesse, før de besluttede at give et sådant afkald. Myndighedernes ensidige adfærd illustrerer netop, at samarbejdspligten i artikel 10 EF er blevet tilsidesat, og tilsvarende gælder den omstændighed, at myndighederne først sent efterkom Kommissionens gentagne anmodninger om at fremsende vilkårene i aftalen mellem forbundsregeringen og den garanterende organisation og eventuelle i aftaler indgået med andre garanter.

61 For så vidt angår det foreløbige afkald på inddrivelse af beløbene opført i B-regnskabet har Kommissionen gjort gældende, at de tyske myndigheder er forpligtet til med den fornødne omhu at træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at påbegynde opkrævningen af konstaterede egne indtægter (artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1552/89). Der er i nærværende sag ikke tale om en situation omfattet af artikel 17, stk. 2, første og andet punktum, i forordning nr. 1552/89, idet Forbundsrepublikken Tyskland ikke har opfyldt alle de i denne bestemmelse opregnede betingelser, eftersom den foreskrevne procedure ikke er blevet overholdt, og de materielle kriterier for, at denne bestemmelse finder anvendelse (uforudsigelighed og særlige omstændigheder), ikke foreligger. Hypotetiske begivenheder, såsom genforsikringssystemets sammenbrud, kan ikke begrunde de tyske myndigheders adfærd.

62 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at for så vidt som de garanterende organisationer — på grund af den stærkt stigende anvendelse af forsikringspoolen, der stadig oftere nægtede at stille sikkerhed på de oprindelige vilkår — fra og med 1993 ikke længere stillede tilstrækkelig garanti for fordringer som følge af uafviklede TIR-carneter, var det berettiget, at toldmyndighederne bogførte fordringerne i B-regnskabet.

63 Det fremgår af selve ordlyden af artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1552/89 og af betragtningerne til forordningen, at der i A-regnskabet kun kan opføres fordringer, der er stillet garanti for, og hvor garantien utvivlsomt kan realiseres, hvilket den ikke kan i tilfælde af insolvente garanterende organisationer, hvis egenkapital er åbenbart utilstrækkelig, eller i tilfælde af, at det internationale garanti-netværk (TIR-konventionens artikel 6) er blevet opsagt eller er mangelfuldt. Ikke inddrevne, men garanterede fordringer henhører som udgangspunkt under fordringer, der »endnu ikke er [...] [inddrevet]« [artikel 6, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1552/89], og dette udgangspunkt kan kun fraviges, hvis garantien viser sig at kunne realiseres uden vanskeligheder. Medlemsstaterne er ikke forpligtet til forud at afregne fordringer, der ikke, eller ikke i tilstrækkeligt omfang, er stillet garanti for.

64 Til forskel fra TIR-carnet-ordningen, hvor toldmyndighederne skal acceptere den »garanti«, som er fastsat internationalt (den garanti med et loft for hver carnet, der er fastsat af organisationen i det land, hvor toldskylden opstår), skal det pågældende toldskyldsbeløb under andre toldordninger til hver en tid være dækket af garantien (artikel 192 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1, herefter »toldkodeksen«). Toldfordringer, som viser sig ikke at kunne inddrives på grund af en garantiordning oprettet ved en international konvention, kan ikke sammenlignes med fordringer, der er stillet garanti for i henhold til forordning nr. 1552/89. I modsat fald ville medlemsstaterne altid skulle anvende ressourcer fra det ordinære budget til at dække fordringer, som ikke kan inddrives, uden på nogen måde at være ansvarlige for, at inddrivelse er umulig.

65 Ifølge den tyske regering er det ikke korrekt, når Kommissionen sondrer mellem perioden før og efter den 1. januar 1995. Forsikringspoolens opsigelse af genforsikringskontrakten indebar en øjeblikkelig indstilling af betalingerne med tilbagevirkende kraft. Da garantien desuden er accessorisk, skulle de tyske myndigheder først have påbegyndt og gennemført undersøgelses- og beskatnings-proceduren (TIR-konventionens artikel 8, stk. 7), der i visse tilfælde kan tage flere år, inden der blev rettet krav mod de garanterende organisationer, dvs. efter 1994.

66 I modsætning til hvad Kommissionen har anført, kunne de tyske myndigheder efter opsigelsen af genforsikringsaftalen i slutningen af 1994 ikke have afvist at godkende anvendelsen af TIR-proceduren uden samtidig at acceptere at handelen mellem Øst og Vest næsten brød helt sammen, og at medlemsstaten dermed ensidigt overtrådte en grundlæggende del af Fællesskabets toldlovgivning (toldkodeksens artikel 91). En medlemsstat kan nemlig ikke efter eget forgodtbefindende forlange yderligere sikkerhed uden derved at overtræde bestemmelserne i TIR-ordningen.

67 Subsidiært har den tyske regering anført, at de pågældende beløb, selv hvis der måtte være tale om »garanterede fordringer«, ikke skulle stilles til Kommissionens rådighed, da de navnlig på grund af force majeure ikke kunne inddrives, jf. nævnte forordnings artikel 17, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 1552/89. Disse beløb skulle således hverken optræde i A-regnskabet eller i B-regnskabet, uanset om det var hovedfordringer eller accessoriske fordringer som f.eks. en garanti. De tyske myndigheder havde forsøgt alt med henblik på at inddrive de udestående fordringer hos de garanterende organisationer (pilotproces mod de garanterende organisationer og kontrol af, at formuen var utilstrækkelig).

68 Eftersom IRU var tvunget til at iværksætte lange voldgiftsprocedurer mod forsikringspoolen, som stadig verserer, og da de garanterende organisationers økonomiske reetablering ville tage flere år, stod det fra begyndelsen desuden klart, at inddrivelse var umulig på langt sigt, endog definitivt, jf. artikel 17, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 1552/89, idet de garanterende organisationers formue var åbenbart utilstrækkelig, og idet forsikringspoolen ikke var villig til at påtage sig ansvaret for betalingerne. Aftalerne med de garanterende organisationer var det første tegn på, at disse var på vej tilbage mod en solvens, der kunne give dem mulighed for at genoptage deres aktiviteter.

69 Kongeriget Belgien har gjort gældende, at medlemsstaterne først skal stille toldbeløbene til Kommissionens rådighed, når disse rent faktisk er blevet betalt

fuldt ud og ikke, som Kommissionen har hævdet, når beløbene er delvist dækket af en garanti. Enhver anden løsning ville være i strid med formålet med B-regnskabet, hvorefter medlemsstaterne ikke må stille beløb til rådighed, som de ikke kan inddrive.

70 Kongeriget Belgien finder heller ikke, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat princippet om loyalitet over for Fællesskabet. Ved at indrømme de garanterende organisationer henstand, undgik Forbundsrepublikken Tyskland, således som den har forklaret, endnu større skade på TIR-systemet, for i tilfælde af retsforfølgelse ville disse organisationer øjeblikkeligt være gået fallit, hvilket ville have ført til, at TIR-systemet brød sammen, og til en situation, hvor inddrivelse ville være umulig, jf. artikel 17, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 1552/89. Desuden er det fra Kommissionens side lidet loyalt at bebrejde medlemsstaterne, at de ikke har opfyldt deres forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, når Kommissionen havde kendskab til de garanterende organisationers betalingsproblemer.

Domstolens bemærkninger

71 Med dette klagepunkt har Kommissionen i det væsentlige kritiseret de tyske myndigheder for ensidigt at have givet afkald på retslig inddrivelse hos de garanterende organisationer af konstaterede fordringer vedrørende de i denne sag omhandlede TIR-carneter, for ikke at have bogført de tilsvarende egne indtægter korrekt, idet de ikke blev opført i A-regnskabet, og for i strid med navnlig artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1552/89 ikke rettidigt at have stillet disse indtægter til rådighed for Kommissionen.

72 Det skal indledningsvis bemærkes, at den tyske regering ikke har bestridt, at procedurerne til retslig inddrivelse i forbindelse med de omtvistede TIR-carneter er

blevet udsat eller ikke indledt, for så vidt som der er blevet indgået aftaler med de garanterende organisationer om, at de tyske myndigheder foreløbigt gav afkald på at gøre deres krav gældende. Regeringen har tillige indrømmet, at den beløbsmæssige størrelse af de tilsvarende fordringer er blevet opført i B-regnskabet, og at nævnte fordringer, der er opstået som led i TIR-transporter, blev konstateret endeligt i perioden 1993-1995, hvorfor der er tale om konstaterede fordringer i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1552/89. Regeringen har imidlertid bestridt, at den med disse handlinger har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til forordning nr. 1552/89.

73 Som Domstolen har bemærket i præmis 66 i dom af 15. november 2005, sag C-392/02 (Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 9811), har medlemsstaterne i medfør af artikel 17, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1552/89 pligt til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for, at de beløb, som svarer til de i henhold til samme forordnings artikel 2 fastlagte fordringer, stilles til Kommissionens rådighed. Medlemsstaterne er alene fritaget for denne pligt, såfremt inddrivelse ikke har været muligt på grund af force majeure, eller hvis det viser sig, at det definitivt er umuligt at foretage inddrivelsen af grunde, som ikke kan tilskrives dem.

74 Med hensyn til bogføringen af egne indtægter fastsætter artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1552/89, at der af medlemsstaternes finansforvaltning eller af et af medlemsstaterne udpeget organ føres et regnskab over disse indtægter. I medfør af artikel 6, stk. 2, litra a) og b), skal medlemsstaterne i A-regnskabet opføre de i henhold til denne forordnings artikel 2 konstaterede fordringer senest den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen blev konstateret, dog kan de i B-regnskabet inden for samme frist opføre de fordringer, der er konstateret, men »endnu ikke er [...] [inddrevet]«, og for hvilke der ikke er stillet sikkerhed, samt »fordringer, der er konstateret og dækket af garantier, [men som] anfægtes og forventes at blive ændret som følge af de opståede uoverensstemmelser«.

75 For at de egne indtægter kan blive stillet til rådighed, bestemmer artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1552/89, at hver enkelt medlemsstat som fastlagt i nævnte forordnings artikel 10 fører egne indtægter til kredit for den konto, som med henblik herpå er oprettet i Kommissionens navn. I overensstemmelse med artikel 10, stk. 1, foretages krediteringen efter fradrag af opkrævningsomkostninger senest den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen blev fastlagt i henhold til artikel 2 i samme forordning, bortset fra fordringer, som i medfør af artikel 6, stk. 2, litra b), er opført i B-regnskabet, hvor krediteringen skal foretages senest den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen er »[...] [inddrevet]«.

76 Den tyske regering har ikke gjort gældende under sagen, at de omtvistede fordringer blev anfægtet rettidigt, og at de kunne forventes at blive ændret som følge af de opståede uoverensstemmelser, jf. artikel 6, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1552/89. Det er ubestridt, at uoverensstemmelserne i det foreliggende tilfælde drejer sig om gennemførelsen af garantien og ikke, om de omtvistede fordringer eksisterer, eller hvilken beløbsmæssig størrelse de har, idet sidstnævnte allerede er blevet endeligt fastlagt.

77 Den tyske regering har anført, at de ikke-inddrevne fordringer, som er omhandlet i sagen, ikke desto mindre med rette kunne opføres i B-regnskabet, for så vidt som de rent faktisk ikke var dækket af en garanti som omhandlet i artikel 6, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1552/89. Regeringen har ikke bestridt selve kvalifikationen af den garanti, som de garanterende organisationer i forbindelse med TIR-transporter stiller som »sikkerhed« i nævnte bestemmelses forstand. Regeringen har gjort gældende, at da den garantiordning, som transitsystemet på grundlag af TIR-carneter har bygget på siden 1993, gik konkurs, efter at forsikringspoolen havde afvist at skadesløsholde de tyske garanterende organisationer, viste det sig, at garantierne på grund af organisationernes insolvens ikke kunne realiseres, hvorfor de pågældende fordringer skulle opføres i B-regnskabet som ikke-garanterede fordringer.

78 Herved bemærkes, at rettigheder og forpligtelser for den garanterende organisation i henhold til TIR-konventionen er reguleret dels i TIR-konventionen og fællesskabsretten, dels i den garantiaftale, som den pågældende organisation har indgået med Forbundsrepublikken Tyskland, og som er undergivet tysk ret (dom af 23.9.2003, sag C-78/01, BGL, Sml. I, s. 9543, præmis 45).

79 I henhold til toldkodeksens artikel 193 kan den sikkerhed, der kræves for betalingen af en toldskyld, stilles ved en kaution, og i medfør af toldkodeksens artikel 195 skal kautionisten skriftligt forpligte sig til solidarisk med debitor at betale sikkerhedsstillelsesbeløbet for den toldskyld, som forfalder til betaling.

80 Hvad særligt angår godstransport på grundlag af TIR-carneter, som er omhandlet i toldkodeksens artikel 91, stk. 2, litra b), fremgår det af TIR-konventionens artikel 8, stk. 1, at de garanterende organisationer på samme måde forpligter sig til at betale toldafgifter, som den told- og afgiftspligtige person skylder, og er solidarisk ansvarlig med de told- og afgiftspligtige for betalingen af disse beløb, selv om de kompetente myndigheder i medfør af artikel 8, stk. 7, så vidt muligt skal forlange indfrielse hos den direkte ansvarlige person, før der rettes krav mod den garanterende organisation.

81 Under disse omstændigheder kan det ikke bestrides, at den garanti, som de garanterende organisationer stiller i forbindelse med en TIR-transport, falder ind under begrebet »kaution« i artikel 6, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1552/89.

82 Imidlertid skal det præciseres, at det i henhold til TIR-konventionens artikel 8, stk. 3, tilkommer medlemsstaterne at fastsætte det maksimale beløb pr. TIR-carnet, som kan fordres hos den garanterende organisation.

83 Følgelig skal konstaterede fordringer hidrørende fra TIR-transporter, således som Kommissionen i øvrigt har anerkendt, i hvert fald op til den maksimale dækningsgrænse, der er aftalt i TIR-ordningen, principielt opføres i A-regnskabet og stilles til Kommissionens rådighed i overensstemmelse med artikel 10 i forordning nr. 1552/89, selv om toldskylden i givet fald overskrider den maksimale dækningsgrænse beløbsmæssigt.

84 Som generaladvokaten med rette har anført i punkt 86 og 89 i forslaget til afgørelse, er denne fortolkning i overensstemmelse med formålene bag indførelsen af B-regnskabet, der som anført i femte betragtning til forordning nr. 1552/89 skal sætte Kommissionen i stand til bedre at følge medlemsstaternes inddrivelse af egne indtægter og at tage hensyn til den økonomiske risiko, de løber.

85 Den tyske regerings argument om, at TIR-ordningens krise, som medførte, at det garantisystem, ordningen bygger på, brød sammen, har haft som konsekvens, at de omtvistede fordringer siden 1993 rent faktisk ikke var dækket af en garanti, hvorfor de tilsvarende beløb skulle opføres i B-regnskabet, kan ikke tiltrædes.

86 Uden at det er nødvendigt at undersøge, om garantisystemet, der blev indført med TIR-konventionen, ikke længere fungerede korrekt efter 1993, fremgår det, at de tyske myndigheders ensidige beslutning om at udsætte de omtvistede inddrivelsessager mod de garanterende organisationer, at indgå aftaler om henstand med disse organisationer og følgelig at opføre disse endeligt konstaterede fordringer i B-regnskabet under alle omstændigheder, således som Kommissionen har gjort gældende, tilsidesætter medlemsstaternes pligt i medfør af artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1552/89 til at træffe alle de nødvendige foranstaltninger med henblik på at stille egne indtægter til rådighed for Kommissionen på de i forordningen fastsatte betingelser.

87 Artikel 17, stk. 1, udgør således et konkret udtryk for kravet om loyalt samarbejde i artikel 10 EF, hvorefter medlemsstaterne dels skal meddele Kommissionen de problemer, der måtte opstå ved anvendelsen af fællesskabsretten (jf. analogt bl.a. dom af 2.7.2002, sag C-499/99, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6031, præmis 24), dels ikke må indføre nationale foranstaltninger, som har været genstand for indvendinger, forbehold eller betingelser fra Kommissionens side (jf. analogt dom af 5.5.1981, sag 804/79, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 1045, præmis 32). I det foreliggende tilfælde er det imidlertid ubestridt, at Forbundsrepublikken Tyskland har handlet ensidigt og på trods af indvendinger fra Kommissionen.

88 Samarbejdspligten er desto større, eftersom tabte indtægter i forbindelse med egne indtægter, således som Domstolen har fastslået i præmis 54 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, enten skal kompenseres ved en anden egen indtægt eller ved tilpasning af udgifterne.

89 Desuden kan den tyske regering ikke påberåbe sig, at der foreligger »force majeure« i henhold til artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1552/89. Efter Domstolens faste praksis betegner begrebet force majeure de usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, som den, der påberåber sig dem, ikke har nogen indflydelse på, og som han ikke har mulighed for at afværge, heller ikke selv om han udviser den størst mulige påpasselighed (jf. bl.a. dom af 5.2.1987, sag 145/85, Denkavit, Sml. s. 565, præmis 11). Ved at handle ensidigt på den i denne doms præmis 86 beskrevne måde har Forbundsrepublikken Tyskland imidlertid ikke udvist den størst mulige påpasselighed med henblik på at afværge de omstændigheder, der påberåbes.

90 Under disse omstændigheder må det konkluderes, at Kommissionen bør gives medhold i det første klagepunkt.

Andet klagepunkt vedrørende Forbundsrepublikken Tysklands afvisning af at meddele Kommissionen de andre beløb, som fejlagtigt var blevet opført i B-regnskabet

— Parternes argumenter

91 Kommissionen har anført, at artikel 18, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1552/89 illustrerer, at medlemsstaterne er undergivet en samarbejdspligt på området for Fællesskabernes egne indtægter. Under disse omstændigheder finder Kommissionen, at Kommissionen uden at tilsidesætte proportionalitetsprincippet kan stille krav om, at Forbundsrepublikken Tyskland meddeler den de nødvendige oplysninger til at foretage en undersøgelse af, om der foreligger et traktatbrud, som påstået i denne sag, og i givet fald dettes rækkevidde.

92 Heroverfor har den tyske regering anført, at Kommissionen ikke kan påberåbe sig, at den har en generel ret til at blive informeret. En sådan ret findes ikke, eftersom der ikke foreligger nogen retsakt fra Rådet for Den Europæiske Union herom. Pligten til loyalt samarbejde i artikel 10 EF kan ikke begrunde, at Kommissionen anmoder medlemsstaterne om at meddele urimelige oplysninger, slet ikke når det i ugevis vil lamme de kompetente toldmyndigheders arbejde at efterkomme denne anmodning.

— Domstolens bemærkninger

93 Det fremgår af artikel 10 EF, at medlemsstaterne er forpligtet til at medvirke loyalt til enhver undersøgelse, der iværksættes af Kommissionen i henhold til artikel 226 EF, og at meddele den alle de oplysninger, som den anmoder om i denne forbindelse (jf. bl.a. dom af 6.3.2003, sag C-478/01, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 2351, præmis 24).

94 For så vidt angår medlemsstaternes pligt til i loyalt samarbejde med Kommissionen at træffe foranstaltninger, der gør det muligt at sikre, at fællesskabsbestemmelserne om fastlæggelse af eventuelle egne indtægter finder anvendelse, har Domstolen fastslået, at det særligt følger af denne pligt, som med hensyn til spørgsmålet om at foretage undersøgelser konkret er udmøntet i artikel 18 i forordning nr. 1552/89, at når Kommissionen i vidt omfang er afhængig af de oplysninger, den pågældende medlemsstat fremlægger, er medlemsstaten forpligtet til på rimelige betingelser at stille bilag og andre fornødne dokumenter til Kommissionens rådighed, således at Kommissionen kan efterprøve, om og i givet fald i hvilket omfang de pågældende beløb udgør Fællesskabernes egne indtægter (dommen af 7.3.2002 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 89-91).

95 Efter en kontrol, som medarbejdere fra Kommissionen foretog i Tyskland i november måned 1997, og som afslørede et vist antal tilfælde, hvor endeligt konstaterede fordringer hidrørende fra TIR-transporter var blevet bogført i B-regnskabet, anmodede Kommissionen allerede fra oktober måned 1998 flere gange de tyske myndigheder om at underrette den om alle andre ubestridte fordringer, som regnskabsmæssigt var blevet behandlet på samme måde, og som vedrørte de TIR-carneter, der ikke var blevet afviklet af de tyske toldmyndigheder siden 1994.

96 Da Forbundsrepublikken Tyskland ikke efterkom denne anmodning, tilsidesatte den sine særlige forpligtelser i medfør af artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1552/89, hvorefter medlemsstaterne bl.a. skal gennemføre supplerende kontrol på Kommissionens anmodning, og Kommissionen i sin anmodning skal angive en begrundelse for denne kontrol.

97 Som anført i denne doms præmis 95, var årsagen til Kommissionens anmodning, at man ved en kontrol foretaget i november måned 1997 havde konstateret et vist antal tilfælde, der ifølge Kommissionen afslørede, at forordning nr. 1552/89 var blevet tilsidesat. Herefter var Kommissionen i sin fulde ret til at anmode Forbundsrepublikken Tyskland om at foretage supplerende kontroller i medfør af denne forordnings artikel 18, stk. 2, for at kunne oplyse Kommissionen, om der havde været andre lignende tilfælde i den pågældende periode.

98 Under disse omstændigheder bør Kommissionen tillige gives medhold i det andet klagepunkt.

99 Henset til ovenstående bemærkninger må det konkluderes, at:

Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til forordning nr. 1552/89, der med virkning fra den 31. maj 2000 er erstattet af forordning nr. 1150/2000, idet den

— ikke forskriftsmæssigt har afviklet visse forsendelsesdokumenter (TIR-carneter) med det resultat, at de egne indtægter, der følger heraf, ikke er blevet bogført korrekt og ikke er stillet rettidigt til rådighed for Kommissionen, og

— ikke har underrettet Kommissionen om alle andre ubestridte toldbeløb, som med hensyn til den manglende afvikling af TIR-carneter er blevet behandlet på samme måde af de tyske toldmyndigheder (opført på »B-regnskabet« i stedet for på »A-regnskabet«) fra 1994 indtil ændringen af den tyske bekendtgørelse fra 1996.

Sagens omkostninger

100 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Forbundsrepublikken Tyskland i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges Forbundsrepublikken Tyskland at betale sagens omkostninger. I medfør af samme artikels stk. 4 bærer Kongeriget Belgien sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 af 29. maj 1989 om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter, der med virkning fra den 31. maj 2000 er erstattet af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 af 22. maj 2000 om gennemførelse af afgørelse 94/728/EF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter, idet den**

   — **ikke forskriftsmæssigt har afviklet visse forsendelsesdokumenter (TIR-carneter) med det resultat, at de egne indtægter, der følger heraf, ikke er blevet bogført korrekt og ikke er stillet rettidigt til rådighed for Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, og**

   — **ikke har underrettet Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber om alle andre ubestridte toldbeløb, som med hensyn til den manglende afvikling af TIR-carneter er blevet behandlet på samme måde af de tyske toldmyndigheder (opført på »B-regnskabet« i stedet for på »A-regnskabet«) fra 1994 indtil ændringen af finansforbundsministeriets bekendtgørelse den 11. september 1996.**

2) I øvrigt frifindes Forbundsrepublikken Tyskland.

3) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

4) Kongeriget Belgien bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter