DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 5 oktober 2006 *

I mål C-105/02,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 21 mars 2002,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. Wilms, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av W.-D. Plessing och R. Stüwe, båda i egenskap av ombud, biträdda av D. Sellner, Rechtsanwalt,

svarande,

* Rättegångsspråk: tyska.

med stöd av

Konungariket Belgien, företrätt av M. Wimmer och A. Snoecx, båda i egenskap av ombud, biträdda av B. van de Walle de Ghelcke, avocat,

Intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna N. Colneric, J.N. Cunha Rodrigues (referent), M. Ilešič och E. Levits,

generaladvokat: C. Stix-Hackl,
justitiesekreterare: handläggaren K. Sztranc,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 maj 2005,

och efter att den 8 december 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 1552/89 av den 29 maj 1989 om genomförande av beslut 88/376/EEG, Euratom om systemet för gemenskapernas egna medel (EGT L 155, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 4, s. 41), vilken har upphävts och ersatts från och med den 31 maj 2000 av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000 av den 22 maj 2000 om genomförande av beslut 94/728/EG, Euratom om systemet för gemenskapernas egna medel (EGT L 130, s. 1), genom att

— inte i vederbörlig ordning avstämpla vissa transiteringshandlingar (TIR-carneter), vilket medfört att de egna medel som grundar sig på dessa varken bokförts på ett riktigt sätt eller ställts till kommissionens förfogande inom utsatta frister,

— inte underrätta kommissionen om övriga icke ifrågasatta tullskulder hänförliga till icke avstämplade TIR-carneter som den tyska tullen sedan år 1994 har behandlat på samma sätt (genom redovisning i B-bokföringen i stället för i A-bokföringen) fram till dess att förbundsfinansministeriets kungörelse av den 11 september 1996 ändrades (III B 1 — Z 0912 — 31/96, nedan kallat förbundsfinansministeriets kungörels. 1996).

Europeiska gemenskapernas kommission har även yrkat att domstolen skall fastställa att:

— Förbundsrepubliken Tyskland är skyldig att på kommissionens konto omedelbart sätta in de egna medel som inte har godkänts till följd av de åsidosättanden som har beskrivits ovan i punkterna 1 och 2,

— Förbundsrepubliken Tyskland är skyldig att, när det gäller belopp som eventuellt redan har betalats in, ange när skulden förföll till betalning, skuldbeloppets storlek samt i förekommande fall när inbetalningen gjordes,

— Förbundsrepubliken Tyskland är skyldig att betala ränta till gemenskapsbudgeten på grund av försenad kreditering i enlighet med artikel 11 i förordning nr 1552/89 för perioden till och med den 31 maj 2000 och i enlighet med artikel 11 i förordning nr 1150/2000 för perioden efter den 31 maj 2000.

Tillämpliga bestämmelser

TIR-konventionen

2 Tullkonventionen om internationell handel med TIR-carneter (nedan kallad TIR-konventionen) undertecknades i Genève (Schweiz) den 14 november 1975. Förbundsrepubliken Tyskland är part till konventionen liksom Europeiska gemenskapen, som godkände den genom rådets förordning (EEG) nr 2112/78 av den 25 juli 1978 (EGT L 252, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 2, s. 36). Nämnda förordning trädde för gemenskapens del i kraft den 20 juni 1983 (EGT L 31, s. 13).

3 I TIR-konventionen föreskrivs bland annat att det inte får krävas betalning eller deponering av tullar och andra avgifter vid import eller export vid mellanliggande tullanstalter för varor som transporteras enligt det genom konventionen upprättade TIR-systemet.

4 För att genomföra detta system krävs enligt TIR-konventionen att varorna under hela transporten åtföljs av en enhetlig handling, TIR-carneten. Denna handling används för att kontrollera att transiteringen genomförts på ett riktigt sätt. Dessutom krävs det enligt konventionen att transporterna garanteras av sammanslutningar som godkänts av de avtalsslutande parterna enligt bestämmelserna i artikel 6 i TIR-konventionen.

5 I artikel 6.1 i TIR-konventionen föreskrivs följande:

"På de villkor och mot sådan garanti, som varje fördragsslutande part själv bestämmer, kan parten medge sammanslutningar rätt att antingen själva eller genom motsvarande sammanslutningar utfärda TIR-carneter och att uppträda såsom garanter."

6 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 talong nr 1 till avgångstullanstalten. Redovisning sker så snart talong nr 2 inkommer från utförseltullanstalten, belägen inom samma tullterritorium. För varje land som passeras upprepas detta förfarande, genom att respektive kupongpar i carneten används.

7 TIR-carneterna trycks och distribueras av International Road Transport Union, (Internationella vägtransportunionen nedan kallad IRU), med säte i Genève, för att levereras till användarna genom de, för respektive nation, garanterande sammanslutningarna, vilka erhållit denna behörighet av myndigheterna i de fördragsslutande parterna. TIR-carneten utfärdas av den garanterande sammanslutningen i avgångslandet och den utställda garantin täcks av IRU och av en försäkringspool inrättad i Schweiz (nedan kallad försäkringspoolen).

8 I artikel 8 i TIR-konventionen föreskrivs följande:

"1. Den garanterande sammanslutningen skall förbinda sig att erlägga de tullar och andra avgifter vid import eller export, jämte eventuell dröjsmålsränta, som skall betalas enligt tullförfattningarna i det land där en oegentlighet uppmärksammats i samband med en TIR-operation. Sammanslutningen skall solidariskt med de personer som det åligger att betala ovannämnda belopp ansvara för erläggandet av dessa.

2. Om en fördragsslutande parts lagar och förordningar ej föreskriver att tullar och andra avgifter vid import eller export skall erläggas enligt moment 1 ovan, skall 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.

3. Varje fördragsslutande part skall bestämma det högsta belopp per TIR-carnet som kan krävas från den garanterande sammanslutningen på grundval av bestämmelserna i moment 1 och 2 ovan.

4. Den garanterande sammanslutningens ansvarighet gentemot myndigheterna i det land där avgångstullanstalten är belägen skall börja att gälla från den tidpunkt då TIR-carneten godtages av tullanstalten. I de länder som passeras senare och genom vilka gods transporteras enligt TIR-förfarandet skall denna ansvarighet börja att gälla vid den tidpunkt då godset föres in ...

5. Den garanterande sammanslutningens ansvarighet skall gälla icke endast sådant gods som är upptaget i TIR-carneten utan också sådant gods som finns i den förseglade delen av vägfordonet eller i den förseglade containern utan att vara upptaget i carneten. Ansvarigheten skall ej omfatta annat gods.

6. Vid beräknandet av de tullar och andra avgifter, som nämnes i moment 1 och 2 av denna artikel, skall de uppgifter om godset som antecknats i TIR-carneten anses riktiga om ej annat bevisas.

7. När belopp, som nämnes i moment 1 och 2 av denna artikel skall betalas, skall de behöriga myndigheterna i så stor utsträckning som möjligt kräva betalning från den person eller de personer som är direkt ansvariga, innan den garanterande sammanslutningen kräves."

Systemet för gemenskapernas egna medel

9 Artikel 2 i förordning nr 1552/89, under avdelning 1 med rubriken "Allmänna bestämmelser", har följande lydelse:

"1. Vid tillämpning av denna förordning skall gemenskapens anspråk på egna medel enligt artikel 2.1 a och b i beslut 88/376/EEG, Euratom anses fastställda så snart som

medlemsstatens behöriga organ har underrättat den betalningsskyldige om det belopp som han skall betala. Sådan underrättelse skall lämnas så snart som den betalningsskyldige är känd och gemenskapens anspråk kan beräknas av de behöriga administrativa myndigheterna i enlighet med alla relevanta gemenskapsbestämmelser.

..."

10 Denna bestämmelse ändrades med verkan från och med den 14 juli 1996 genom rådets förordning (Euratom, EG) nr 1355/96 av den 8 juli 1996 (EGT L 175, s. 3), vars innehåll har återgetts i artikel 2 i förordning nr 1150/2000, i vilken föreskrivs följande:

"1. Vid tillämpningen av denna förordning skall gemenskapens anspråk på egna medel enligt artikel 2.1 a och b i beslut 94/728/EG, Euratom anses fastställda så snart som villkoren i tullföreskrifterna uppfyllts i fråga om bokföring av anspråksbeloppet och underrättelse till den betalningsskyldige om beloppet.

2. Fastställandet enligt punkt 1 skall anses ha skett dagen för bokföring enligt tullföreskrifterna ..."

11 I artikel 6.1 och 6.2 a och b i förordning nr 1552/89, under avdelning II med rubriken "Bokföring av egna medel" (nu artikel 6.1 och 6.3 a och b i förordning nr 1150/2000), föreskrivs följande:

"1. Räkenskaper över egna medel skall föras av respektive medlemsstats finansförvaltning eller av det organ som utsetts av respektive medlemsstat och skall delas upp på typ av medel.

2. a) De anspråk som fastställs enligt artikel 2 skall, om inte annat följer av b, bokföras [vanligen kallad A-bokföring] senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken anspråket fastställs.

b) Fastställda anspråk som inte är bokförda enligt a på grund av att de inte har uppburits och ingen säkerhet har ställts, skall anges i särskilda räkenskaper [vanligen kallad B-bokföring] inom den tid som fastställs i a. Medlemsstaterna får använda detta förfarande när det har rests invändningar mot fastställda anspråk för vilka säkerhet har ställts och dessa anspråk kan komma att förändras när tvisten har lösts."

12 Artikel 9 i förordningarna nr 1552/89 och nr 1150/2000, under avdelning III med rubriken "Tillhandahållande av egna medel," har följande lydelse:

"1. I enlighet med förfarandet i artikel 10 skall varje medlemsstat kreditera egna medel på det konto som för detta syfte i kommissionens namn öppnats i medlemsstatens finansförvaltning eller hos ett organ utsett av medlemsstaten.

Detta konto skall vara avgiftsfritt.

2. De krediterade beloppen skall av kommissionen räknas om ... och bokföras ... "

13 Artikel 10.1 i förordningarna nr 1552/89 och nr 1150/2000, under samma avdelning III, har följande lydelse:

"Efter avdrag på 10% som kostnader för uppbörd enligt artikel 2.3 i beslut 88/376 respektive beslut 94/728 skall de egna medel som avses i artikel 2.1 a och b i [dessa beslut] krediteras senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken anspråket fastställdes enligt artikel 2 i denna förordning.

För de anspråk som redovisas särskilt [bokföring B enligt artikel 6.2 b respektive 6.3 b] skall krediteringen dock göras senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken de belopp uppbars som motsvarar anspråken."

14 Artikel 11 i förordningarna nr 1552/89 och nr 1150/2000, under samma avdelning III, har följande lydelse:

"En försening av en kreditering på det konto som avses i artikel 9.1 medför att den berörda medlemsstaten skall betala ränta till den räntesats som på förfallodagen är tillämplig på medlemsstatens penningmarknad för kortfristig finansiering, ökad med

två procentenheter. Denna räntesats skall ökas med 0,25 procentenheter för varje månad som krediteringen försenas. Den ökade räntesatsen skall tillämpas på hela förseningsperioden".

15 I artikel 17.1 och 17.2 i dessa förordningar, under avdelning VII med rubriken "Kontrollbestämmelser", föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det belopp som motsvarar de enligt artikel 2 fastställda anspråken tillhandahålls kommissionen enligt denna förordning.

2. Medlemsstaterna fritas från skyldigheten att ställa belopp motsvarande fastställda anspråk till kommissionens förfogande endast om dessa belopp inte har uppburits på grund av force majeure. Medlemsstaterna fritas även från denna skyldighet i vissa särskilda fall när det efter en noggrann undersökning av alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet visar sig att beloppen på lång sikt är omöjliga att uppbära på grund av skäl som inte kan tillskrivas medlemsstaterna ..."

16 I artikel 18 i förordning nr 1552/89 (nu artikel 18 i förordning nr 1150/2000) föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall genomföra kontrollerna och undersökningarna avseende fastställande och tillhandahållande av egna medel enligt artikel 2.1 a och b i [beslut 88/376/EG respektive 94/728]. Kommissionen skall utöva sina befogenheter enligt denna artikel.

2. I enlighet med [dessa punkter] har medlemsstaterna följande uppgifter:

— Genomförande av ytterligare kontroller på kommissionens begäran. I sin begäran skall kommissionen ange skälen för en sådan kontroll.

— Att på kommissionens begäran låta kommissionen medverka vid de kontroller som medlemsstaterna utför.

Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att underlätta dessa kontroller. När kommissionen medverkar skall medlemsstaterna ställa till kommissionens förfogande de dokument som avses i artikel 3.

..."

Den nationella lagstiftningen

17 I federal kungörelse från 1996 föreskrivs följande:

"Vid begäran om betalning av avgifter vid import inom ramen för gemenskapens/gemensamma transiteringsförfaranden skall fordringar endast anses som säkra om säkerhet har ställts för det enskilda transiteringsförfarandet och denna säkerhet ännu inte har frisläppts.

Alla övriga fordringar, vilka uppkommit till följd av gemenskapens transiteringsförfaranden, gemensamma transiteringsförfaranden eller TIR-förfarandet skall betraktas som förfaranden för vilka säkerhet inte har ställts ..."

Det administrativa förfarandet

18 Vid en kontroll av gemenskapens traditionella egna medel som kommissionen utförde i Tyskland från den 24 till den 28 november 1997 fastställdes att de tyska myndigheterna till följd av åsidosättande av bestämmelserna om bokföring i artikel 6.2 a i förordning nr 1552/89 inom ramen för transiteringsförfarandet inte hade betalat eller betalat de egna medlen för sent till kommissionen. Enligt kommissionen hade de tyska myndigheterna med stöd av federal kungörelse av 1996 underlåtit att i vederbörlig ordning avstämpla vissa transitdokument. Det rörde sig om 509 TIR-carneter från åren 1993–1995 och anspråken i fråga uppgick till cirka 20 miljoner DEM. Tullanstalterna hade visserligen i tid anmodat den garanterande sammanslutningen att betala beloppen inom en angiven tid. Det gjordes emellertid inte några betalningar och de tyska myndigheterna gjorde inte sina fordringar gällande i domstol, något som de var skyldiga att göra. Enligt kommissionen vilandeförklarades eller genomdrevs inte kraven på grund av de avtal om beviljande av uppskov med betalning som den tyska regeringen slutit med de garanterande sammanslutningarna och i vilka den tillfälligt avstod från sina anspråk.

19 Enligt de tyska myndigheterna var de omtvistade beloppen att betrakta som osäkra i den mening som avses i kungörelse av 1996 och redovisades därför i B-bokföringen, även om ett belopp på 50 000 USD ställts som konventionsgaranti för TIR-carneten i enlighet med TIR-konventionen.

20 Kommissionen kritiserade detta påstående och hävdade att konventionsgarantin var att anse som en separat och heltäckande garanti, och därför skulle de aktuella fordringarna, i den mån invändningar inte rests, ha redovisats i A-bokföringen.

21 Genom skrivelse av den 19 december 1997 anmodade därför kommissionen de tyska myndigheterna att lämna upplysningar om innehållet i de ovan i punkt 18 nämnda avtalen och eventuellt andra jämförbara avtal med andra garanterande sammanslutningar och, vad gäller fastställda men ännu icke uppburna egna medel från TIR-carneter som inte avstämplats, ange när och i vilken form de ställts till kommissionens förfogande.

22 Genom skrivelse av den 22 januari 1998 angav de tyska myndigheterna att det ökade antalet bedrägerier vid transiteringsförfaranden med TIR-carneter hade föranlett försäkringspoolen att den 5 december 1994 säga upp återförsäkringsavtalet och ställa in sina betalningar till de tyska garanterande sammanslutningarna som varit återförsäkrade genom IRU. Det blev därför nödvändigt för de tyska myndigheterna att tills vidare avstå från att göra gällande sina fordringar rättsligt för att undvika att sammanslutningarna gick i konkurs och därmed även förhindra TIR-systemets sammanbrott i hela Europeiska unionen. Dessutom pågick ett skiljedomsförfarande mellan IRU och nämnda försäkringspool. Enligt myndigheterna i fråga kan inte fordringar från icke redovisade transiteringsförfaranden anses säkra i den mening som avses i förordning nr 1552/89 annat än om de säkerheter som ställts hänför sig till enskilda förfaranden och till sin storlek täcker den faktiska risken. Så förhåller det sig inte i förevarande fall.

23 Genom skrivelse av den 30 mars 1998 begärde kommissionen återigen att de ifrågavarande egna medlen skulle ställas till dess förfogande. Kommissionen ansåg nämligen att säkerheter hade ställts för de fordringar som uppkommit till följd av de icke redovisade transiteringsförfaranden som konstaterats vid den kontroll av egna medel som utfördes i november 1997.

24 Genom skrivelse av den 22 maj 1998 svarade de tyska myndigheterna att de inte kunde efterkomma denna begäran utan att belasta den nationella budgeten på ett otillbörligt sätt då säkerheterna i fråga inte täckte mer än en liten del av anspråken i fråga. Innan 1996 års federala kungörelse antogs redovisade Förbundsrepubliken Tyskland fordringar för vilka en total säkerhet ställts i A-bokföringen och ställde egna medel till kommissionens förfogande oberoende av om beloppen betalats eller ej, även om andra medlemsstater var behöriga att kräva in dessa belopp till följd av brott eller oegentligheter begångna på deras territorier. Denna orimliga belastning på den tyska budgeten kunde inte lägre accepteras.

25 Genom skrivelse av den 8 juni 1998 anmodade kommissionen de tyska myndigheterna att lämna de uppgifter den tidigare begärt för att kunna beräkna eventuell dröjsmålsränta i enlighet med artikel 11 i förordning nr 1552/89. I sitt svar av den 18 september samma år stod dessa fast vid sitt ställningstagande i skrivelserna av den 22 januari och den 22 maj 1998.

26 Genom skrivelse av den 30 oktober 1998 anmodade kommissionen den tyska regeringen att erlägga ett bestämt belopp i förskott före den sista dagen i den andra månaden efter det att den avsänt sin skrivelse samt meddela alla andra icke ifrågasatta tullbelopp som redovisats i B-bokföringen i stället för i A-bokföringen och som rörde TIR-carneter som under åren 1994–1998 inte hade avstämplats vid tyska tullanstalter.

27 Genom skrivelse av den 4 mars 1999 bekräftade de tyska myndigheterna sin ståndpunkt och uppgav för kommissionen att de inte hade för avsikt att efterkomma dess begäran.

28 Kommissionen ifrågasatte, i en skrivelse av den 24 mars 1999, och därefter i dess formella underrättelse av den 15 november 1999, de tyska myndigheternas tolkning av förordning nr 1552/89. I dessa anges i motsats till vad de tyska myndigheterna har gjort gällande att det inte rör sig om totala säkerheter som tillhandahållits för flera fordringar utan om säkerheter ställda för varje TIR-carnet som, i de flesta fall, täcker fordringarna helt eller i stor utsträckning.

29 Denna stående vägran ett meddela kommissionen innehållet i avtal som ingåtts med de garanterande sammanslutningarna strider mot artikel 10 EG. Vad särskilt gäller de aktuella TIR-carneterna från åren 1993 och 1994 omfattas dessa dessutom inte av uppsägningen av återförsäkringsavtalet, som skedde i slutet av år 1994. Beträffande TIR-carneterna från år 1995 avstod Förbundsrepubliken Tyskland tills vidare från att realisera sina anspråk mot de garanterande sammanslutningarna på villkor att de senare fortfarande ansvarade "med en adekvat egen andel" och som säkerhet överlät sina anspråk mot återförsäkraren. Följaktligen var fordringarna från år 1995 och de därpå följande åren också säkrade och borde, åtminstone delvis, ha redovisats i A-bokföringen och ställts till kommissionens förfogande, såvida inga invändningar hade rests mot fordringarna inom den föreskrivna tidsfristen. Kommissionen har vad gäller dess tillfälliga avstående från att kräva in belopp som redovisats i B-bokföringen påpekat att de tyska myndigheterna är skyldiga enligt artikel 17 i förordning nr 1552/89 att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de fastställda egna medlen tillhandahålls kommissionen.

30 De tyska myndigheterna höll i sitt meddelande av den 1 februari 2000 fast vid och redogjorde för sin ståndpunkt samtidigt som de tillhandahöll kommissionen de avtal som slutits med de garanterande sammanslutningarna angående uppskov med betalning.

31 Den 8 november 2000 riktade kommissionen ett motiverat yttrande till Förbundsrepubliken Tyskland. Enlig kommissionen skulle inga invändningar anses ha rests mot fordringarna på grund av skiljeförfarandet mellan IRU och försäkringspoolen. De betalningsansvariga har inte rest några invändningar mot huvudfordringarna, och försäkringspoolens vägran att ta på sig ansvaret för de betalningsskyldiga personernas skuld kan inte heller tolkas som en invändning mot huvudfordringarna. De tyska myndigheternas tillfälliga avstående från sina anspråk rörde helt enkelt ansvaret för de återförsäkrare som stod bakom de garanterande sammanslutningarna. Således berördes inte de betalningsskyldigas ansvar och således inte heller Förbundsrepubliken Tysklands ansvar vad gäller gemenskapens budget. I motsats till vad denna stat har hävdat är dessutom artikel 17.2 i förordning nr 1552/89 inte tillämplig. Artikeln är endast tillämplig när de egna medlen inte har kunnat uppbäras på grund av force majeure (första meningen i nämnda bestämmelse) eller när det visar sig att beloppen på lång sikt är omöjliga att uppbära på grund av skäl som inte kan tillskrivas medlemsstaterna (andra meningen i nämnda bestämmelse).

32 Kommissionen anmodade återigen de tyska myndigheterna att utan dröjsmål ställa ett belopp på 10 552 875 DEM, vilket motsvarade beloppet för de icke avstämplade TIR-carneterna för åren 1996 och 1997, till kommissionens förfogande i förskott för att undvika ytterligare dröjsmålsränta, att till kommissionen överföra alla andra icke ifrågasatta tullbelopp vilka undergått en liknande behandling med avseende på TIR-carneter som inte avstämplats vid tyska tullanstalter från år 1994 fram till dess att finansministeriets kungörelse från år 1996 ändrades, och att utan dröjsmål ställa ifrågavarande egna medel till kommissionens förfogande för att undvika ytterligare dröjsmålsränta. Förbundsrepubliken Tyskland uppmanades att vidta nödvändiga åtgärder för att följa det motiverade yttrandet inom två månader från den dag då yttrandet mottogs.

33 Den tyska regeringen besvarade det motiverade yttrandet genom skrivelse av den 10 januari 2001, i vilken den vidhöll sin tidigare ståndpunkt, nämligen att enbart de

belopp som täcks av "direkt och omedelbart realiserbara" säkerheter skall ställas till gemenskapens förfogande. Så förhöll det sig inte med de aktuella säkerheter som ställts med stöd av TIR-konventionen, då de nationella sammanslutningarna inte backades upp av IRU:s återförsäkring och IRU inte längre kunde räkna med försäkringspoolens utbetalningar eftersom ersättningsbeloppet för skador som inte reglerades i försäkringsavtalen blev betydligt högre till följd av de betydligt allvarligare bedrägerier som begåtts genom organiserad brottslighet. Den ställda säkerheten på 60 024 euro täckte inte fordringarna för varorna. Vidare framgår det av artikel 8.7 i TIR-konventionen att, när en TIR-operation inte har färdigbehandlats, skall betalningen i första hand krävas från den som är direkt ansvarig. De garanterande sammanslutningarnas ansvar inträder först när detta inte lyckas.

34 Dessutom anses invändningar mot anspråk ha rests i den mening som avses i artikel 6.2 i förordning nr 1552/89, i den mån de garanterande sammanslutningarna och myndigheten tvistar om dem. Vidare pågår administrativa och rättsliga förfaranden vid tyska domstolar, vilken utgör skäl för att redovisa beloppen i B-bokföringen. Överenskommelsen med nämnda sammanslutningar innebär inte ett avstående från rätten att göra sina rättigheter gällande gentemot dessa, utan helt enkelt en tillfällig underlåtenhet att göra dem gällande, vilket var nödvändigt för att förhindra en annars oundviklig insolvens.

35 Under dessa förhållanden beslutade kommissionen att väcka förevarande talan.

36 Genom beslut av domstolens ordförande den 9 september 2002 tilläts Konungariket Belgien att intervenera i målet till stöd för Förbundsrepubliken Tysklands yrkanden.

Talan

Huruvida talan delvis skall avvisas

Parternas argument

37 Förbundsrepubliken Tyskland har med stöd av Konungariket Belgien gjort gällande att talan delvis skall avvisas, i den mån kommissionen genom sitt tredje, sitt fjärde och sitt femte yrkande hemställt om att svaranden skall förpliktas att "på kommissionens konto omedelbart sätta in de egna medel som inte har godkänts till följd av de åsidosättanden" som behandlas i förevarande mål, ange, "när det gäller belopp som eventuellt redan har betalats in, ... när skulden förföll till betalning, skuldbeloppets storlek samt i förekommande fall när inbetalningen gjordes" respektive "betala ränta till gemenskapsbudgeten på grund av försenad kreditering".

38 Det framgår tydligt av artikel 228.1 EG att domstolen endast skall fastställa huruvida fördragsbrott föreligger utan att tvinga svaranden att vidta någon särskild åtgärd, eftersom det ankommer på de nationella instanserna att dra konsekvenserna av ett konstaterat fördragsbrott, även om fördragsbrottet naturligtvis omedelbart måste bringas att upphöra. Domstolen kan visserligen nämna skyldigheter som rör fördragsbrottets upphörande bland domskälen, men inte i domslutet (se bland annat dom av den 20 mars 1986 i mål 303/84, kommissionen mot Tyskland, REG 1986, s. 1171, punkt 19).

39 Det tredje och det femte yrkandet skall således avvisas då kommissionen, under dessa yrkanden, i själva verket för talan om betalningsfullgörelse. Detsamma gäller

det fjärde yrkandet genom vilket kommissionen begär någon typ av undersökning, trots att domstolen i förekommande fall endast kan fastställa huruvida skyldigheten att informera och lojalt samarbeta har åsidosatts (dom av den 7 mars 2002 i mål C-10/00, kommissionen mot Italien, REG 2002, s. I-2357). Förutom att det fjärde yrkandet inte framställdes under det administrativa förfarandet innebär det att bevisbördan för att det föreligger ett fördragsbrott kastats om. Bevisbördan skall ligga på kommissionen och inte på den anklagade medlemsstaten.

40 Kommissionen har anfört att artikel 228 EG inte hindrar att domstolen gör lämpliga uttalanden i syfte att få ett fastställt fördragsbrott att upphöra. Beträffande det fjärde yrkandet har kommissionen påpekat att den för att kontrollera om medlemsstaternas inbetalning av egna medel har skett på ett korrekt sätt i hög grad är beroende av den information den får från medlemsstaterna. Medlemsstaterna har därför en särskild skyldighet att samarbeta (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 88 och följande punkter) enligt artikel 18.2 och 18.3 i förordning nr 1552/89, vilket innebär att kommissionen utan att kränka proportionalitetsprincipen har rätt att, såsom den gjort alltsedan den inledde det administrativa förfarandet, kräva att svaranden lämnar de uppgifter som är nödvändiga för att kontrollera förekomsten och omfattningen av det fördragsbrott som den på ett övertygande sätt har beskrivit. Detta är precis vad det andra och det tredje yrkandet syftar till.

41 Vad det femte yrkandet beträffar har kommissionen anfört att det i artikel 11 i förordning nr 1552/89 föreskrivs en tydlig och ovillkorlig skyldighet att betala dröjsmålsränta. Domstolen har redan uttalat sig om en sådan skyldighet i andra domar om fördragsbrott (se bland annat domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 19). Vid underlåtenhet att fullgöra en betalningsskyldighet kan medlemsstaterna inte själva välja hur fördragsbrottet skall bringas att upphöra.

42 Kommissionen har under förhandlingen begärt att få omformulera det femte yrkandet på så sätt att domstolen skall fastställa att "Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt artikel 11 i förordning nr 1552/89, genom att inte betala vederbörlig ränta till gemenskapsbudgeten".

Domstolens bedömning

43 Kommissionen har genom sitt tredje, sitt fjärde och sitt femte yrkande, i dess ursprungliga lydelse, i ansökan begärt att domstolen skall förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att "på kommissionens konto omedelbart sätta in de egna medel som inte har godkänts till följd av de åsidosättanden som har beskrivits ovan i punkt 1 och 2, ange, "när det gäller belopp som eventuellt redan har betalats in, ... när skulden förföll till betalning, skuldbeloppets storlek samt i förekommande fall när inbetalningen gjordes", och "betala ränta till gemenskapsbudgeten på grund av försenad kreditering", i enlighet med artikel 11 i förordning nr 1552/89, för perioden till och med den 31 maj 2000 och, i enlighet med artikel 11 i förordning nr 1150/2000, för perioden efter den 31 maj 2000.

44 Det är fastslaget att en talan som väcks enligt artikel 226 EG syftar till att domstolen skall fastställa att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten. Om ett sådant fördragsbrott fastställs föreligga är den aktuella medlemsstaten, enligt artikel 228 EG, skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom. Domstolen kan däremot inte förplikta denna stat att vidta vissa bestämda åtgärder (se bland annat dom av den 14 april 2005 i mål C-104/02, kommissionen mot Tyskland, REG 2005, s. I-2689, punkt 49).

45 Domstolen kan således inte i en talan om fördragsbrott uttala sig om de grunder som framförs till stöd för yrkanden vilka, liksom i förevarande fall, avser att domstolen skall förplikta en medlemsstat att betala in en viss summa på ett konto, tillhandahålla upplysningar angående vissa belopp och överföringar samt betala dröjsmålsränta.

46 Beträffande omformuleringen av det femte yrkandet erinrar domstolen om att en part inte kan ändra föremålet för talan under rättegången. Prövningen av om talan är välgrundad kan endast göras med hänsyn till yrkandena i den ansökan varigenom talan väcks (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 25 september 1979 i mål 232/78, kommissionen mot Frankrike, REG 1979, s. 2729, punkt 3, svensk specialutgåva, volym 4, s. 505, av den 6 april 2000 i mål C-256/98, kommissionen mot Frankrike, REG 2000, s. I-2487, punkt 31, och av den 4 maj 2006 i mål C-508/03, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2006, s. I-3969, punkt 61).

47 Enligt fast rättspraxis (se bland annat dom av den 9 november 1999 i mål C-365/97, kommissionen mot Italien, REG 1999, s. I-7773, punkt 23, och av den 27 april 2006 i mål C-441/02, kommissionen mot Tyskland, REG 2006, s. I-3449, punkt 59), avgränsas föremålet för talan av kommissionens formella underrättelse till den berörda medlemsstaten och dess efterföljande motiverade yttrande, och det får därefter inte utvidgas. Möjligheten för den berörda medlemsstaten att inkomma med sina synpunkter utgör nämligen, även om staten väljer att inte använda sig av den, en i EG-fördraget avsedd väsentlig garanti, och iakttagandet härav är ett viktigt formellt krav för ett korrekt genomförande av förfarandet vid fastställelse av att en medlemsstat gjort sig skyldig till fördragsbrott.

48 Domstolen har vidare fastställt att det emellertid inte kan krävas att det i samtliga fall måste råda fullständig överensstämmelse mellan den formella underrättelsen, det motiverade yttrandet och yrkandena i ansökan till domstolen, under förutsätt-

ning att föremålet för talan inte har utvidgats eller ändrats utan tvärtom enbart har inskränkts (domen i det ovannämnda målet av den 27 april 2006, kommissionen mot Tyskland, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

49 Mot bakgrund av denna rättspraxis hade den tyska regeringen fog för att anse, under såväl det administrativa förfarandet som det skriftliga förfarandet vid domstolen, att den inte behövde yttra sig över det femte yrkandet i den mån det var att betrakta som en begäran om ett föreläggande mot denna regering. Kommissionens begäran om omformulering, som för första gången framställdes vid förhandlingen och som syftade till att ändra denna begäran om föreläggande — vilken kommissionen upprepade i sitt yttrande över den invändning om rättegångshinder som Förbundsrepubliken Tysklands gjort i sin svarsinlaga — till ett yrkande om fastställelse av fördragsbrott, skall således avvisas.

50 Mot bakgrund av det ovan anförda skall yrkandena i förevarande talan, vilka har till syfte att Förbundsrepubliken Tyskland skall förpliktas att på kommissionens konto inbetala de egna medel som inte har överförts, att betala dröjsmålsränta med stöd av artikel 11 i förordningarna nr 1552/89 och nr 1150/2000 samt tillhandahålla uppgifter angående andra obetalda belopp, avvisas.

51 Prövningen av förevarande talan är begränsad till de anmärkningar som anförs under det första och det andra yrkandet, det vill säga dels att 509 TIR-carneter för åren 1993–1995 inte har avstämplats i vederbörlig ordning, att redovisningen är felaktig samt att motsvarande egna medel inte har ställts till kommissionens förfogande, dels vägran att lämna uppgifter till kommissionen om andra icke ifrågasatta fordringar som uppkommit till följd av underlåtenheten att avstämpla TIR-carneter från år 1994 till september månad år 1996 och som också har redovisats i B-bokföringen.

Prövning i sak

Kommissionens första anmärkning som avser brister i hanteringen av vissa TIR-carneter genom att gemenskapernas egna medel inte bokförts på ett riktigt sätt eller betalats inom fristerna

— Parternas argument

52 Kommissionen har hävdat att de aktuella fordringarna till följd av att säkerheter ställts för dem skulle ha redovisats i A-bokföringen enligt artikel 6.2 a i förordning nr 1552/89. Enligt TIR-bestämmelserna är inbetalningen av tullar täckt av en garanti, det vill säga de TIR-carneter som utfärdas av de garanterande sammanslutningarna, vilka är solidariskt ansvariga med den betalningsskyldige för inbetalningen av tullar och avgifter vid oegentligheter i samband med ett TIR-förfarande.

53 Kommissionen menar att B-bokföringen inte syftar till att skydda medlemsstaterna från orimliga påfrestningar på deras budget, utan till att möjliggöra för kommissionen att mer noggrant övervaka medlemsstaternas åtgärder för att uppbära egna medel, bland annat vid bedrägeri och andra oegentligheter. Detta syfte skulle gå om intet om det stod medlemsstaterna fritt att bedöma kvalitén på respektive säkerheter och att utan samråd med kommissionen bestämma i vilken bokföring en säkrad fordring skall redovisas.

54 Det framgår av artikel 6 i förordning nr 1552/89, i dess helhet, att det inte förutsätts att säkerheten skall vara "direkt och omedelbart realiserbar" för att fordringar skall

kunna redovisas i A-bokföringen. Det räcker att säkerheten kan realiseras om det visar sig att den insolvente gäldenären, när säkerheten utnyttjas, faktiskt inte kan betala tullskulden.

55 De tyska myndigheterna har enligt kommissionen inte uttryckligen ifrågasatt att säkerheterna täckte skulderna i förevarande fall, utan allmänt betvivlat att en säkerhet på 60 024 euro per TIR-carnet i de flesta fall täcker tullskulderna för hårt beskattade varor. Inte heller har de ifrågasatt att säkerheterna i fråga åtminstone delvis täckte skulderna i samtliga fall, på så sätt att de åtminstone borde ha redovisats i A-bokföringen, i den mån det saknas anledning att göra en annan bedömning med hänsyn till försäkringspoolens uppsägning av återförsäkringsavtalet i slutet av år 1994.

56 Om det datum då TIR-transaktionen påbörjades och det datum då säkerheten ställdes är avgörande, borde åtminstone de fordringar som uppkom före år 1995 ha redovisats i A-bokföringen och ställts till gemenskapens förfogande. Beträffande fordringar uppkomna från och med år 1995 borde de tyska myndigheternas påstående att fordringarna vid denna tidpunkt var att betrakta som osäkrade till följd av att försäkringspoolens återförsäkringsavtal hade sagts upp föranlett dessa myndigheter att förbjuda TIR-förfarandet med hänsyn till att säkerhet saknades. Om de trots detta godtog förfarandet och därför redovisade fordringarna i B-bokföringen, måste de stå risken för att fordringarna inte kan krävas in. Man kan utgå ifrån att åtminstone en partiell säkerhet hade ställts. Förbundsrepubliken Tyskland avstod tillfälligt från att driva in förfallna fordringar från den garanterande sammanslutningen under förutsättning att sammanslutningen förblev ansvarig upp till ett lämpligt eget belopp och som en säkerhet överlät fordringarna på återförsäkraren. Skulderna för år 1995 och efterföljande år var följaktligen täckta av säkerheter och borde — åtminstone delvis — ha redovisats i A-bokföringen och ställts till kommissionens förfogande, i den mån de inte hade ifrågasatts inom de föreskrivna fristerna.

57 Det förhållandet att de garanterande sammanslutningarna enbart är subsidiärt ansvariga har föga betydelse när skulden inte kan krävas in från huvudgäldenären. Den subsidiära skyldigheten innebär en kompletterande framtida säkerhet som medger fordringsägaren att utfå tillgångar från den som lämnat säkerheten när gäldenärens tillgångar inte räcker. Enligt artikel 8.1 i TIR-konventionen kan medlemsstaterna göra sina rättigheter gällande gentemot de garanterande sammanslutningarna.

58 Kommissionen har understrukit att den i förevarande mål enbart hänvisar till lagligt fastställda anspråk. Artikel 6.2 b andra meningen i förordning nr 1552/89, som avser fordringar mot vilka "det har rests invändningar", är inte tillämplig när den säkerhet som ställts för en fordran har ifrågasatts, inte på grund av att borgensmannen bestrider huvudfordran, utan för att osäkerhet råder kring borgensmannens betalningsförmåga.

59 Kommissionen har vidare gjort gällande att Konungariket Belgiens resonemang kring de garanterande sammanslutningarnas möjlighet att ifrågasätta fordringar är hypotetiskt, eftersom anmärkningarna inte rör de tvistiga fordringarnas existens. Garantiavtalet sades helt enkelt upp varefter medlemsstaten skönsmässigt beviljade anstånd med betalningen och underlät att ställa de garanterade beloppen till gemenskapsbudgetens förfogande såsom den är skyldig att göra enligt förordning nr 1552/89. Ett sådant agerande får inte belasta gemenskapsbudgeten.

60 De tyska myndigheterna har slutligen inte inkommit med någon bevisning till stöd för sitt påstående att de genom att tillfälligt avstå från nämnda anspråk agerade i

gemenskapens intresse i syfte att förhindra att TIR-systemet bröt samman. Myndigheterna borde under dessa omständigheter, i gemenskapens intresse, ha samrått med kommissionen och övriga medlemsstater innan de beslutade sig för ett sådant avstående. Myndigheternas ensidiga tillvägagångssätt och det faktum att de dröjde med att efterkomma kommissionens upprepade begäran om att de skulle inkomma med uppgifter om villkoren, såväl i det avtal som ingåtts mellan förbundsregeringen och den garanterande sammanslutningen som i andra eventuella avtal med andra borgensmän, utgör just underlåtenhet att fullgöra samarbetsskyldigheten i artikel 10 EG.

61 Kommissionen har, beträffande det tillfälliga avståendet från anspråk redovisade i B-bokföringen, gjort gällande att de tyska myndigheterna är skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att fastställda egna medel krävs in (artikel 17.1 i förordning nr 1552/89). I förevarande mål rör det sig inte om en sådan situation som beskrivs i artikel 17.2 första och andra meningen i förordning nr 1552/89. Förbundsrepubliken Tyskland kan nämligen inte göra gällande att de kriterier som räknas upp i den bestämmelsen är uppfyllda, eftersom den inte har iakttagit det föreskrivna förfarandet och inte heller de materiella tillämpningskriterierna (oförutsägbarhet, extraordinära omständigheter). Hypotetiska händelser såsom återförsäkringssystemets sammanbrott rättfärdigar inte de tyska myndigheternas agerande.

62 Förbundsrepubliken Tyskland har för sin del gjort gällande att tullmyndigheterna hade fog för att inledningsvis redovisa de aktuella fordringarna i B-bokföringen Från år 1993 utfärdade nämligen de garanterande sammanslutningarna inte längre tillräckliga garantier för fordringar för TIR-carneter som på grund av den svindlande ökningen av antalet ärenden för försäkringspoolen, som allt oftare nekade till att ställa säkerheter enligt de ursprungliga villkoren, inte hade avstämplats.

63 Det framgår av såväl ordalydelsen i artikel 6.2 i förordning nr 1552/89 som skälen till denna förordning att endast anspråk för vilka garanterat realiserbara säkerheter har ställts skall redovisas i A-bokföringen, vilket inte är fallet när det rör sig om antingen icke solventa garanterande sammanslutningar vars tillgångar uppenbarligen inte är tillräckliga eller en internationell garantikedja (artikel 6 i TIR-konventionen) som sagts upp eller är behäftad med fel. Fordringar som inte har krävts in, men för vilka säkerhet har ställts räknas i princip som "anspråk ... som inte har uppburits" (artikel 6.2 b i förordning nr 1552/89). Undantag från denna princip görs endast om säkerheterna utan vidare visar sig vara realiserbara. Medlemsstaterna behöver inte betala icke säkrade eller otillräckligt säkrade fordringar i förskott.

64 Till skillnad från systemet med TIR-carneter, enligt vilket tullmyndigheterna är skyldiga att godta den "garanti" som har fastställts internationellt (säkerhet, till ett högsta belopp för varje carnet, ställd av sammanslutningen i det land i vilket tullskulden uppstår), föreskrivs det i andra tullbestämmelser att tullskulderna i fråga alltid skall täckas av säkerheten (artikel 192 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, s. 1, nedan kallad tullkodexen)). Tullskulder som visar sig omöjliga att kräva in på grund av att ett garantisystem som införts genom internationella konventioner kan inte jämställas med sådana skulder för vilka säkerhet har ställts i den mening som avses i förordning nr 1552/89. Annars skulle medlemsstaterna alltid vara skyldiga att använda medel från den ordinarie budgeten för att täcka fordringar som de inte kan kräva in, utan att huvudtaget vara ansvariga för att indrivningen är omöjlig.

65 Kommissionen har felaktigt skiljt mellan perioderna före och efter den 1 januari 1995. Försäkringspoolens uppsägning av återförsäkringsavtalet innebar en omedelbar och retroaktiv betalningsinställelse. Eftersom säkerheten var accessorisk till sin karaktär var de tyska myndigheterna dessutom skyldiga att inleda och avsluta granskningsförfarandena och de skatterättsliga förfarandena (artikel 8.7 i TIR-konventionen) som ibland tar flera år, innan de lagligen kunde vända sig till de garanterande sammanslutningarna, således efter år 1994.

66 I motsats till vad kommissionen har gjort gällande skulle de tyska myndigheterna efter uppsägningen av återförsäkringsavtalet i slutet av år 1994 inte ha kunnat hindra TIR-förfarandet från att genomföras utan att dels så gott som stoppa all öst-västlig handel, dels ensidigt åsidosätta viktiga delar av gemenskapernas tullagstiftning (artikel 91 i tullkodexen). En medlemsstat kan nämligen inte efter eget skön kräva ytterligare garantier utan att åsidosätta bestämmelserna i TIR-konventionen.

67 Alternativt skulle ovannämnda belopp, även om det skall anses vara fråga om "fordringar för vilka säkerhet ställts", inte hade behövt ställas till kommissionens förfogande, eftersom de enligt artikel 17.2 första meningen i förordning nr 1552/89 bland annat på grund av force majeure inte hade kunnat krävas in. Fordringarna skulle således inte redovisas i vare sig A- eller B-bokföringen, oberoende av om det var frågan om en huvudfordran eller en accessorisk fordran i form av en säkerhet. De tyska myndigheterna gjorde allt för att kräva in de utestående fordringarna från de garanterande sammanslutningarna (pilotmål mot de garanterande sammanslutningarna samt kontroll av huruvida deras tillgångar var otillräckliga).

68 Eftersom IRU tvingades inleda långa förlikningsförhandlingar med försäkringspoolen, förhandlingar som fortfarande pågår, och de garanterande sammanslutningarnas ekonomiska återhämtning skulle ta flera år, stod det dessutom klart redan från början att beloppen på lång sikt, eller till och med för all framtid, till följd av de garanterande sammanslutningarnas uppenbara brist på tillgångar och försäkringspoolens bristande vilja att ta på sig betalningsansvaret, var omöjliga att kräva in, i den mening som avses i artikel 17.2 andra meningen i förordning nr 1552/89. Avtalen med de garanterande sammanslutningarna var ett första steg för dem att återfå sin solvens och kunna återuppta sina aktiviteter.

69 Konungariket Belgien har anfört att medlemsstaterna skall ställa tullbeloppen till kommissionens förfogande först då dessa verkligen har betalats fullt ut och inte,

såsom kommissionen har påstått, när en del av beloppen fortfarande täcks av en säkerhet. Alla andra lösningar strider mot syftet med B-bokföringen, enligt vilket medlemstaterna inte behöver ställa sådana belopp till förfogande som de inte kan kräva in.

70 Den belgiska regeringen anser vidare att Förbundsrepubliken Tyskland inte har åsidosatt principen om gemenskapslojalitet. Genom att ingå avtal om uppskov med betalning med de garanterande sammanslutningarna förhindrade Förbundsrepubliken Tyskland att TIR-systemet tillfogades en ännu större skada. Om rättsliga förfaranden hade inletts mot de garanterande sammanslutningarna skulle de omedelbart ha gått i konkurs, vilket skulle ha lett till TIR-systemets sammanbrott och en situation där det inte längre var möjligt att kräva in beloppen i den mening som avses i artikel 17.2 andra meningen i förordning nr 1552/89. Dessutom vore det inte särskilt lojalt av kommissionen att kritisera medlemsstaterna för att inte fullgöra sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten när den var medveten om att de garanterande sammanslutningarna hade betalningsproblem.

Domstolens bedömning

71 Kommissionen har genom denna anmärkning kritiserat de tyska myndigheterna för sitt ensidiga beslut att avstå från att vända sig till de garanterande sammanslutningarna och på rättslig väg kräva in fastställda anspråk för de TIR-carneter som avses i förevarande mål, för att ha redovisat motsvarande egna medel på ett felaktigt sätt genom att inte redovisa dem i A-bokföringen och för att, i strid med bland annat artikel 17.1 i förordning nr 1552/89, inte utan dröjsmål ställa dessa medel till kommissionens förfogande.

72 Domstolen konstaterar inledningsvis att den tyska regeringen inte har ifrågasatt att de rättsliga indrivningsförfarandena angående de omtvistade TIR-carneterna har

vilandeförklarats, eller till och med aldrig inletts, eftersom avtalen ingicks med de garanterande sammanslutningarna från vilka de tyska myndigheterna tillfälligt hade avstått från att kräva in sina fordringar. Regeringen har även medgett att det belopp som fordringarna uppgick till redovisades i B-bokföringen och att fordringarna i fråga, som uppkommit i samband med TIR-transaktioner, slutligt fastställdes mellan åren 1993 och 1995. Det rör sig således om fastställda anspråk i den mening som avses i artikel 2.1 i förordning nr 1552/89. Regeringen i fråga har däremot ifrågasatt att den genom att göra detta har åsidosatt sina skyldigheter enligt förordning nr 1552/89.

73 Domstolen har i punkt 66 i dom av den 15 november 2005 i mål C-392/02, kommissionen mot Danmark (REG 2005, s. 9811), erinrat om att det följer av artikel 17.1 och 17.2 i förordning nr 1552/89 att medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det belopp som motsvarar de enligt artikel 2 i samma förordning fastställda anspråken tillhandahålls kommissionen. Medlemsstaterna fritas från denna skyldighet bara om uppbörden inte har kunnat verkställas på grund av force majeure eller om uppbörden visar sig vara omöjlig, av skäl som inte kan tillskrivas medlemsstaterna.

74 Angående redovisningen av egna medel anges i artikel 6.1 i förordning nr 1552/89 att räkenskaper över egna medel skall föras av respektive medlemsstats finansförvaltning eller av det organ som utsetts av respektive medlemsstat. Enligt artikel 6.2 a och b är medlemsstaterna skyldiga att i A-bokföringen redovisa de anspråk som fastställs enligt artikel 2 i denna förordning senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken anspråket fastställs, utan att förlora möjligheten att i B-bokföringen inom samma frist redovisa fastställda anspråk som "inte har uppburits" och för vilka "ingen säkerhet har ställts" och fastställda anspråk mot vilka "invändningar [rests och] för vilka säkerhet har ställts och dessa anspråk kan komma att förändras när tvisten har lösts".

75 I syfte att ställa egna medel till förfogande föreskrivs i artikel 9.1 i förordning nr 1552/89 att varje medlemsstat skall kreditera egna medel på det konto som för detta syfte har öppnats i kommissionens namn i enlighet med förfarandet i artikel 10 i nämnda förordning. Enligt punkten 1 i sistnämnda bestämmelse skall, efter avdrag för kostnader för uppbörd, egna medel krediteras senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken anspråket fastställdes enligt artikel 2 i samma förordning, med undantag för de anspråk som redovisas i B-bokföringen enligt artikel 6.2 b i förordningen, för vilka krediteringen skall göras senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken beloppen "uppbars".

76 Den tyska regeringen har i förevarande mål inte påstått att de omtvistade fordringarna har ifrågasatts inom den föreskrivna fristen och att de kan komma att ändras sedan tvisten lösts i den mening som avses i artikel 6.2 b i förordning nr 1552/89. Det är i förevarande fall ostridigt att tvisterna rör utnyttjande av säkerheter och inte vare sig förekomsten av eller storleken på de omtvistade fordringarna, eftersom beloppet är slutligt fastställt.

77 Den tyska regeringen har gjort gällande att det åtminstone fanns fog för att redovisa de aktuella fordringar som inte hade krävts in i B-bokföringen, eftersom det inte hade ställts några säkerheter för dessa i den mening som avses i artikel 6.2 b i förordning nr 1552/89. Regeringen har inte ifrågasatt att de garantier som de garanterande sammanslutningarna ställer inom ramen för en TIR-transaktion skall klassificeras som "säkerhet" i den mening som avses i nämnda bestämmelse. Regeringen har gjort gällande att det visade sig att dessa säkerheter, med hänsyn till att det garantisystem som transiteringssystemet med TIR-carneter har byggt på sedan år 1993 kollapsade till följd av försäkringspoolens vägran att ersätta de tyska garanterande sammanslutningarna, inte kunde realiseras på grund av sammanslutningarnas insolvens, vilket innebar att fordringarna i fråga skulle redovisas i B-bokföringen såsom ett anspråk utan säkerhet.

78 Domstolen påpekar att de rättigheter och skyldigheter som den garanterande sammanslutning som avses i TIR-konventionen har regleras av såväl den nämnda konventionen som av gemenskapsrätten och den borgensförbindelse som är upprättad enligt tysk rätt och som sammanslutningen har ingått med Förbundsrepubliken Tyskland (dom av den 23 september 2003 i mål C-78/01, BGL, REG 2003, s. I-9543, punkt 45).

79 Enligt artikel 193 i tullkodexen får de säkerheter som krävs för att säkra betalningen av en tullskuld ställas av en borgensman, och enligt artikel 195 i samma kodex skall borgensmannen skriftligen åta sig ett solidariskt ansvar med gäldenären att betala tullskulden upp till det belopp för vilket säkerhet ställts och som förfaller till betalning.

80 Vad särskilt gäller transport av varor upptagna i TIR-carneter enligt artikel 91.2 b i tullkodexen framgår av artikel 8.1 i TIR-konventionen att den garanterande sammanslutningen enligt borgensförbindelsen även förbinder sig att erlägga de tullar som skall betalas och att de solidariskt med de personer som det åligger att betala ovannämnda belopp skall ansvara för erläggandet av dessa, även om de behöriga myndigheterna enligt punkt 7 i denna bestämmelse, i så stor utsträckning som möjligt skall kräva betalning från den person som är direkt ansvarig, innan den garanterande sammanslutningen krävs.

81 Under dessa förhållanden kan det inte ifrågasättas att den säkerhet som ställts av de garanterande sammanslutningarna inom ramen för en TIR-transaktion omfattas av begreppet "säkerhet" i den mening som avses i artikel 6.2 b i förordning nr 1552/89.

82 Det skall emellertid preciseras att det enligt artikel 8.3 i TIR-konventionen ankommer på medlemsstaterna att bestämma det högsta belopp per TIR-carnet som kan krävas från den garanterande sammanslutningen.

83 Således skall, vilket kommissionen för övrigt har medgett, de fastställda anspråk som grundar sig på TIR-transaktioner i princip redovisas i A-bokföringen och ställas till gemenskapens förfogande inom den frist som föreskrivs i artikel 10 i förordning nr 1552/89 upp till det högsta belopp för vilket säkerhet har ställts inom ramen för TIR-systemet.

84 Såsom generaladvokaten med rätta har anfört i punkterna 86 och 89 i sitt förslag till avgörande överensstämmer denna tolkning med syftet med B-bokföringen som bland annat, enligt femte skälet i förordning nr 1552/89, är att möjliggöra för kommissionen att mer noggrant övervaka medlemsstaternas åtgärder för att uppbära egna medel och att ta hänsyn till de finansiella risker som dessa löper.

85 Den tyska regeringen kan inte vinna framgång med sitt resonemang enligt vilket den kris som uppstod i TIR-systemet, och som ledde till att det garantisystem på vilket TIR-systemet byggde föll samman, innebar att de för de omtvistade fordringarna, från år 1993, inte längre fanns någon säkerhet och att motsvarande belopp därför skulle redovisas i B-bokföringen.

86 Utan att det är nödvändigt att kontrollera huruvida det garantisystem som infördes genom TIR-konventionen från år 1993 inte fungerade såsom det skulle framgår det, såsom kommissionen har gjort gällande, att de tyska myndigheternas ensidiga beslut att skjuta upp de omtvistade indrivningsförfarandena mot de garanterande sammanslutningarna, att ingå avtal om uppskov med betalning med de sistnämnda och därför redovisa dessa anspråk, som slutligt fastställts, i B-bokföringen i vart fall strider mot den skyldighet som medlemsstaterna har enligt artikel 17.1 i förordning nr 1552/89, att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de egna medlen tillhandahålls kommissionen enligt villkoren i denna förordning.

87 Ovannämnda artikel 17.1 utgör nämligen ett särskilt uttryck för de krav på samarbete som uppställs i artikel 10 EG, enligt vilka medlemsstaterna dels skall underställa kommissionen de problem de möter vid tillämpningen av gemenskapsrätten (se analogt bland annat dom av den 2 juli 2002 i mål C-499/99, kommissionen mot Spanien, REG 2002, s. I-6031, punkt 24), dels inte får vidta nationella bevarandeåtgärder i strid med eventuella invändningar, förbehåll eller villkor från kommissionen (se analogt dom av den 5 maj 1981 i mål 804/79, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 1981, s. 1045, punkt 32; svensk specialutgåva, volym 6, s. 79). I förevarande fall är det dock ostridigt att Förbundsrepubliken Tyskland har agerat ensidigt trots kommissionens invändningar.

88 Denna skyldighet är än mer viktig med hänsyn till att, såsom domstolen har påpekat i punkt 54 i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark, lägre inkomster i en kategori egna medel antingen skall kompenseras i en annan kategori egna medel eller medföra en anpassning av utgifterna.

89 Den tyska regeringen kan inte heller med framgång påstå att det föreligger force majeure i den mening som avses i artikel 17.2 i förordning nr 1552/89. Enligt fast rättspraxis skall force majeure-begreppet anses åsyfta onormala och oförutsebara omständigheter, som den som åberopar detsamma inte kan kontrollera, vars följder, trots iakttagandet av all vederbörlig omsorg, inte kunde ha undvikits (se bland annat dom av den 5 februari 1987 i mål 145/85, Denkavit, REG 1987, s. 565, punkt 11). Förbundsrepubliken Tyskland har, genom att agera ensidigt på så sätt som beskrivs ovan i punkt 86, inte iakttagit all vederbörlig omsorg för att undvika de påstådda följderna.

90 Under dessa förhållanden skall det konstateras att den första anmärkningen är välgrundad.

Angående vägran att tillhandahålla kommissionen uppgifter om andra belopp som felaktigt redovisats i B-bokföringen

— Parternas argument

91 Kommissionen har påpekat att artikel 18.2 och 18.3 i förordning nr 1552/89, med avseende på gemenskapens egna medel, är ett uttryck för medlemsstaternas samarbetsskyldighet. Kommissionen anser därför att den utan att kränka proportionalitetsprincipen kan kräva att Förbundsrepubliken Tyskland lämnar ut nödvändiga uppgifter i syfte att bedöma huruvida det fördragsbrott som det har redogjorts för i detta förfarande föreligger och hur omfattade det är.

92 Den tyska regeringen har genmält att kommissionen inte kan göra gällande en allmän rätt till information. En sådan rätt finns inte så länge Europeiska unionens råd inte har antagit några bestämmelser därom. Skyldigheten till lojalt samarbete enligt artikel 10 EG motiverar inte att kommissionen begär att medlemsstaterna lämnar ut olämpliga uppgifter, i synnerhet som framskaffandet av de uppgifter som kommissionen begärt lamslår arbetet på behöriga tullanstalter i flera veckor.

— Domstolens bedömning

93 Enligt artikel 10 EG är medlemsstaterna skyldiga att medverka lojalt när det gäller kommissionens undersökningar enligt artikel 226 EG, och att tillhandahålla den alla de upplysningar den begär i det sammanhanget (se bland annat dom av den 6 mars 2003 i mål C-478/01, kommissionen mot Luxemburg, REG 2003, s. I-2351, punkt 24).

94 När det gäller skyldigheten för medlemsstaterna att i lojalt samarbete med kommissionen vidta åtgärder för att säkerställa tillämpningen av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om fastställande av eventuella egna medel, har domstolen fastslagit att, eftersom kommissionen i stor utsträckning är beroende av uppgifter från den berörda medlemsstaten, det följer särskilt av denna skyldighet, som beträffande kontrollåtgärder närmare fastställs i artikel 18 i förordning nr 1552/89, att medlemsstaten måste ge kommissionen tillgång till bevismaterial och andra relevanta handlingar, på rimliga villkor, för att denna institution skall kunna fastställa om och, i förekommande fall, i vilken utsträckning de berörda beloppen avser gemenskapernas egna medel (domen av den 7 mars 2002 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkterna 89–91).

95 Till följd av de kontroller som kommissionen gjorde i Tyskland i november månad år 1997 då det framkom att ett visst antal slutligt fastställda anspråk i samband med TIR-transaktioner hade redovisats i B-bokföringen bad kommissionen vid upprepade tillfällen, med början i oktober månad 1998, de tyska myndigheterna att tillhandahålla den alla övriga otvistiga fordringar som redovisats på samma sätt och som rörde TIR-carneter som från och med år 1994 inte hade avstämplats av de tyska tullanstalterna.

96 Förbundsrepubliken Tyskland har genom att inte efterkomma denna begäran underlåtit att fullgöra de skyldigheter som särskilt följer av artikel 18.2 i förordning nr 1552/89, vari föreskrivs att medlemsstaterna bland annat skall genomföra ytterligare kontroller på kommissionens begäran och att kommissionen i sin begäran skall ange skälen för en sådan kontroll.

97 Såsom redan har angetts ovan i punkt 95 var skälen för kommissionens begäran att det, vid den kontroll som genomfördes i november månad år 1997, enligt denna institution hade framkommit att förordning nr 1552/89 hade åsidosatts i ett visst antal fall. Kommissionen hade därför absolut rätt att begära att Förbundsrepubliken Tyskland skulle genomföra ytterligare kontroller i den mening som avses i artikel 18.2 i denna förordning i syfte att tillhandahålla den upplysningar angående andra liknande fall från samma period.

98 Under dessa omständigheter finns det fog även för den andra anmärkningen.

99 Mot bakgrund av det anförda fastställer domstolen att

Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt förordning nr 1552/89, som med verkan från den 31 mars 2000 har ersatts av förordning nr 1150/2000, genom att

— inte i vederbörlig ordning avstämpla vissa transiteringshandlingar (TIR-carneter), vilket medfört att de egna medel som grundar sig på dessa varken bokförts på ett riktigt sätt eller ställts till kommissionens förfogande inom utsatta frister,

— inte underrätta kommissionen om övriga icke ifrågasatta tullskulder hänförliga till icke avstämplade TIR-carneter som den tyska tullen sedan år 1994 har behandlat på samma sätt (genom bokföring i B-räkenskaperna i stället för i A-räkenskaperna) fram till dess att förbundsfinansministeriets kungörelse från år 1996 ändrades.

Rättegångskostnader

100 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Förbundsrepubliken Tyskland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland i väsentliga delar har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas. I enlighet med artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall Konungariket Belgien bära sin rättegångskostnad.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) **Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 1552/89 av den 29 maj 1989 om genomförande av beslut 88/376/EEG, Euratom om systemet för gemenskapernas egna medel vilken har upphävts och ersatts från och med den 31 maj 2000 av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000 av den 22 maj 2000 om genomförande av beslut 94/728/EG, Euratom om systemet för gemenskapernas egna medel, genom att**

— **inte i vederbörlig ordning avstämpla vissa transiteringshandlingar (TIR-carneter), vilket medfört att de egna medel som grundar sig på dessa varken bokförts på ett riktigt sätt eller ställts till kommissionens förfogande inom utsatta frister,**

— **inte underrätta Europeiska gemenskapernas kommission om övriga icke ifrågasatta tullskulder hänförliga till icke avstämplade TIR-carneter som den tyska tullen sedan år 1994 har behandlat på samma sätt (genom bokföring i B-räkenskaperna i stället för i A-räkenskaperna) fram till dess att förbundsfinansministeriets beslut från år 1996 ändrades.**

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Förbundsrepubliken Tyskland skall ersätta rättegångskostnaderna.

4) Konungariket Belgien skall bära sin rättegångskostnad.

Underskrifter