

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

CHRISTINE STIX-HACKL

przedstawiona w dniu 8 grudnia 2005 r.¹

I — Wprowadzenie

1. W niniejszej skardze o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja wnosi o stwierdzenie różnych zaniechań ze strony Republiki Federalnej Niemiec w związku z tranzytową procedurą celną z zastosowaniem karnetów TIR (zwaną dalej „procedurą TIR”). W szczególności Komisja zarzuca Republice Federalnej Niemiec, że niewłaściwie zapisała na rachunku środki własne Wspólnot pochodzące z tej procedury i udostępniła je z opóźnieniem, a także że nie przekazała Komisji określonych informacji dotyczących niezwołnionych karnetów TIR. Ponadto Komisja wnosi o polecenie Republice Federalnej Niemiec udostępnienia przedmiotowych środków własnych łącznie z odsetkami, jak również przekazania określonych informacji.

środków (celnych) Wspólnot w sposób wynikający z regulacji obowiązującej w okresie właściwym dla tego postępowania, zawartej w rozporządzeniu (EWG, Euratom) nr 1552/89 (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie systemu środków własnych”) ². Rozporządzenie to przewiduje w odniesieniu do ustalonych roszczeń Wspólnot z tytułu środków własnych dwa rodzaje rachunków. W normalnych okolicznościach ustalone roszczenia należy zapisać na tak zwanych rachunkach A, o ile nie chodzi o roszczenia, które należy wykazać na tak zwanych rachunkach B, ze względu na to, „że nie zostały jeszcze uzyskane ani nie przewidziano co do nich zabezpieczenia”. Rodzaj księgowania ma o tyle znaczenie, że kwoty wykazywane na rachunkach A podlegają wpisowi najpóźniej pierwszego dnia roboczego po 19 dniu drugiego miesiąca po ustaleniu roszczenia Komisji, podczas gdy wpis kwot wykazanych na rachunkach B powinien nastąpić dopiero w odpowiednim terminie po ich *uzyskaniu*.

2. Spór ten dotyczy przede wszystkim zapisania na rachunku i udostępnienia własnych

2 — Rozporządzenie Rady (EWG, Euratom) nr 1552/89 z dnia 29 maja 1989 r. wykonującego decyzję 88/376/EWG, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (Dz.U. L 155, str. 1).

1 — Język oryginału: niemiecki.

3. Ponadto, spór ten dotyczy tranzytowej procedury celnej z zastosowaniem karnetów TIR, której podstawą jest podpisana w dniu 14 listopada 1975 r. w Genewie konwencja celna dotycząca międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR (zwana dalej „konwencją TIR”), której stronami są między innymi Republika Federalna Niemiec, jak również Wspólnota Europejska³.

5. Niniejsze postępowanie jest merytorycznie ściśle związane z zawisłymi jeszcze sprawami C-377/03⁴ oraz C-378/03⁵, które również dotyczą zapisywania i udostępniania środków własnych wynikających z procedury TIR i w których również będę przedstawiała opinie.

II — Ramy prawne

A — Prawo wspólnotowe

4. W niniejszym postępowaniu powstaje zasadniczo pytanie, czy roszczenia do dochodów budżetowych wynikające z procedury TIR mogły zostać zapisane na rachunkach B zamiast na rachunkach A, szczególnie w kontekście problemów dotyczących zabezpieczenia należności celnych i podatków w ramach systemu gwarancji przewidzianego w procedurze TIR, który według informacji rządu niemieckiego, począwszy od 1993 r., znalazł się na skraju rozpadu. W tej sytuacji władze niemieckie czuły się zmuszone do tymczasowej rezygnacji z dochodzenia roszczeń wobec stowarzyszeń poręczających względnie do wykazywania spornych kwot na rachunkach B jako roszczeń niezabezpieczonych.

1. Rozporządzenie w sprawie systemu środków własnych

6. Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych przewiduje w odniesieniu do ustalania roszczenia Wspólnot do dochodów budżetowych, co następuje:

„Do celów stosowania niniejszego rozporządzenia roszczenie Wspólnot do środków własnych, określonych w art. 2 ust. 1 lit. a) i b) decyzji 88/376/EWG, Euratom, jest ustalone z chwilą powiadomienia dłużnika o wysokości należnej kwoty przez właściwe służby państwa członkowskiego. Powiadomienia dokonuje się z chwilą, gdy dłużnik

3 — Wspólnota Europejska zatwierdziła tę konwencję rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2112/78 z dnia 25 czerwca 1978 r. dotyczącym zawarcia Konwencji celnej dotyczącej międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR (konwencja TIR) zawartej w Genewie dnia 14 listopada 1975 r. (Dz.U. L 252, str. 1).

4 — Komisja przeciwko Belgii.

5 — Komisja przeciwko Belgii.

jest znany, a należna kwota może być naliczona przez właściwe organy administracyjne, z uwzględnieniem wszystkich przepisów wspólnotowych wiążących w tej dziedzinie”.

członkowskie mogą przyjąć tę procedurę, jeżeli ustalone roszczenia do dochodów budżetowych, w odniesieniu do których zabezpieczenie zostało przewidziane, są kwestionowane oraz mogą podlegać zmianie w wyniku rozstrzygnięcia sporu, który powstał”.

7. Artykuł 6 ust. 1 i 2 lit. a) i b) rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych stanowi w sprawie księgowania tych środków:

„1. Rachunki dotyczące środków własnych prowadzone są przez skarż każdego państwa członkowskiego lub organ wyznaczony przez każde państwo członkowskie i z podziałem na rodzaj środków.

2. a) Z zastrzeżeniem lit. b) niniejszego ustępu, roszczenia do dochodów budżetowych ustalone zgodnie z art. 2 są wpisywane w rachunkach najpóźniej pierwszego dnia roboczego po 19. dniu drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym roszczenie do dochodów budżetowych zostało ustalone.

b) Ustalone roszczenia do dochodów budżetowych nieuwzględnione w rachunkach określonych w lit. a) ze względu na to, że nie zostały jeszcze uzyskane ani nie przewidziano poręczenia, wykazywane są na odrębnych rachunkach w terminie ustanowionym w lit. a). Państwa

8. Artykuł 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych stanowi w sprawie ich udostępniania, co następuje:

„1. Po potrąceniu 10% tytułem kosztów poboru, zgodnie z art. 2 ust. 3 decyzji 88/376/EWG, Euratom, wpis środków własnych określonych w art. 2 ust. 1 lit. a) i b) tej decyzji dokonywany jest najpóźniej w pierwszym dniu roboczym po 19. dniu drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym roszczenie do dochodów budżetowych zostało ustalone zgodnie z art. 2 niniejszego rozporządzenia.

Jednakże w odniesieniu do roszczeń do dochodów budżetowych wykazanych na odrębnych rachunkach na mocy art. 6 ust. 2 lit. b) wpis musi być dokonany najpóźniej w pierwszym dniu roboczym następującym po 19. dniu drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym kwoty odpowiadające roszczeniom do dochodów budżetowych zostały uzyskane”.

9. Artykuł 17 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych stanowią:

2. Procedura TIR

a) Przegląd zagadnień w ramach procedury TIR

„1. Państwa członkowskie podejmują wszystkie wymagane środki w celu zapewnienia, aby kwota odpowiadająca roszczeniom do dochodów budżetowych ustalonym na mocy art. 2 została udostępniona Komisji, jak określono w niniejszym rozporządzeniu.

2. Państwa członkowskie są zwolnione z obowiązku przekazania do dyspozycji Komisji kwot odpowiadających ustalonym roszczeniom do dochodów budżetowych jedynie, w przypadku gdy kwoty te nie zostały zgromadzone z powodu siły wyższej. Ponadto państwa członkowskie mogą ignorować obowiązek udostępnienia tych kwot Komisji w szczególnych przypadkach, jeżeli po dokonaniu dokładnej oceny wszystkich istotnych okoliczności konkretnego przypadku okaże się, że ich uzyskanie jest całkowicie niemożliwe z przyczyn, których nie można im przypisać. Przypadki te muszą zostać opisane w sprawozdaniu, o którym mowa w ust. 3, jeśli kwoty te przekraczają 10 000 ECU w przeliczeniu na walutę krajową po kursie z pierwszego roboczego dnia października poprzedniego roku kalendarzowego. Sprawozdanie musi zawierać wyliczenie powodów, dla których państwo członkowskie nie udostępniło należnych kwot. Komisja może przekazać swoje uwagi państwu członkowskiemu w terminie sześciu miesięcy”.

10. Procedura tranzytu jest procedurą prawa celnego, której celem jest ułatwienie wymiany handlowej oraz tranzytu towarów w ramach określonego systemu celnego lub pomiędzy różnymi obszarami celnymi. Jako „procedury zawieszające” procedury tranzytu są tak ukształtowane, aby umożliwić tymczasowe odstąpienie od poboru należności celnych, opłat i podatków, jakie należy uiścić w odniesieniu do towarów wysyłanych do kraju trzeciego lub pochodzących z kraju trzeciego podczas przewozu tych towarów przez określony obszar celny. Procedura TIR jest jednym z wielu istniejących — pod wieloma względami podobnych — rodzajów procedury tranzytu względnie jednym z wielu systemów obowiązujących w odniesieniu do tranzytu towarów, do których zalicza się przede wszystkim także wspólnotową procedurę tranzytową oraz procedurę wspólnego tranzytu.

11. Podstawą prawną procedury TIR, którą należy zaliczyć do procedur tranzytu zewnątrznotowego, jest na płaszczyźnie prawa wspólnotowego, obok międzynarodowej konwencji TIR, rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego wspólnotowy kodeks celny⁶

6 — Dz.U. L 253, str. 1.

(zwane dalej „rozporządzeniem wykonawczym do wspólnotowego kodeksu celnego”), które z kolei opiera się na wspólnym kodeksie celnym⁷ (zwanym dalej „kodeksem celnym”) i co do zasady przyjmuje, względnie rozwija w art. 451 i nn. procedurę wprowadzoną na mocy konwencji TIR.

12. Zgodnie z konwencją TIR towary przewożone w pojazdach drogowych, w zespołach pojazdów lub kontenerach podlegają kontroli tylko w wyjściowym urzędzie celnym, nie mogą być natomiast kontrolowane w przejściowych urzędach celnym, ani w urzędach celnym przeznaczenia, chyba że istnieje podejrzenie o nieprawidłowość (art. 5). Poza tym od tych towarów nie będą uiszczane ani składane do depozytu opłaty i podatki przywozowe i wywozowe (art. 4). Procedura TIR służy dozorowi przewozu towarów przez obszar celny wykonywanemu przez urzędy celne, przy czym do celów konwencji TIR obszar celny Wspólnoty uważa się za jednolity obszar celny. Procedura ta powinna również gwarantować, że przewożone towary dotrą do miejsca przeznaczenia w identycznym stanie oraz w niezmienionej ilości.

13. Co do zasady powinny to umożliwiać trzy elementy procedury TIR. Po pierwsze, przewóz towarów powinien się odbywać w pojazdach lub kontenerach wyposażonych

w określone środki bezpieczeństwa, które uniemożliwiają wymianę lub usunięcie towarów na trasie przewozu (art. 12–14 konwencji TIR). Po drugie, towarom podczas całego transportu musi towarzyszyć jednolity dokument tranzytowy, karnet TIR, wystawiony przez wyjściowy urząd celny. Na jego podstawie wykonywany jest dozór nad prawidłowością transportu (art. 3). Po trzecie, pobór należności celnych, opłat i podatków, jakich władze celne mogą domagać się od przedsiębiorstwa transportowego, musi być częściowo zabezpieczony poprzez gwarancję narodowego stowarzyszenia dopuszczonego do tego celu przez władze umawiających się stron (art. 3). Gwarancja ta jest z kolei pokrywana przez International Road Transport Union (IRU) oraz przez grupę ubezpieczeniową z siedzibą w Szwajcarii (zwaną dalej „międzynarodową grupą ubezpieczycieli”).

14. Karnety TIR są drukowane przez IRU i wydawane przez stowarzyszenia poręczające przedsiębiorstwom transportowym, które wpisują do karnetów TIR szereg informacji, w szczególności informacje dotyczące przewożonego towaru. Każdy karnet TIR składa się z kilku kartek w dwóch egzemplarzach. Jeżeli przedmiotowy towar zostaje zgłoszony do odprawy celnej w urzędzie celnym przeznaczenia, to znaczy w urzędzie celnym w miejscu wyprowadzenia towaru z obszaru celnego Wspólnoty, i kiedy urząd celny przeznaczenia powiadamia o tym bez zgłaszania zastrzeżeń wyjściowy urząd celny, to znaczy urząd celny w miejscu wprowadzenia na ten obszar celny, transport z zastosowaniem karnetu TIR zostaje prawidłowo zakończony.

⁷ — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. L 302, str. 1).

15. W przypadku nieprawidłowego zakończenia transportu znajduje zastosowanie system gwarancji uregulowany co do zasady w art. 8 konwencji TIR, przy czym stowarzyszenia poręczające odpowiadają do określonej kwoty maksymalnej odnoszonej do jednego ładunku przewożonego samochodem ciężarowym za pobranie opłat i podatków przywózowych i wywózowych, które staną się wymagalne w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości dotyczącej transportu z zastosowaniem karnetu TIR. Stowarzyszenia te odpowiadają solidarnie z osobami, od których te kwoty są bezpośrednio należne.

prawidłowość odnoszącą się do operacji TIR. Będzie ono zobowiązane do zapłacenia tych kwot na zasadzie odpowiedzialności wspólnej i solidarnej z osobami, od których należne są te kwoty.

2. Jeżeli ustawy i przepisy umawiające się strony nie przewidują uiszczania opłat i podatków przywózowych lub wywózowych w przypadkach określonych w ustępie 1, stowarzyszenie poręczające zobowiąże się do zapłacenia, na tych samych warunkach, kwoty równej opłatom i podatkom przywózowym lub wywózowym, zwiększonym o jakiekolwiek [ewentualnie powstałe] odsetki za zwłokę.

b) Właściwe przepisy konwencji TIR

16. Rozdział II konwencji TIR, w którym uregulowane są wydawanie karnetów TIR oraz odpowiedzialność stowarzyszeń poręczających, zawiera między innymi następujące przepisy:

3. Każda umawiająca się strona określi maksymalną wysokość kwot od jednego karnetu TIR, których można żądać od stowarzyszenia poręczającego na podstawie postanowień ustępów 1 i 2.

„Artykuł 8

1. Stowarzyszenie poręczające zobowiąże się do uiszczenia należnych opłat i podatków przywózowych lub wywózowych, zwiększonych ewentualnie o odsetki za zwłokę, które mogą się należeć na mocy ustaw i przepisów celnych państwa, w którym ujawniono nie-

4. Odpowiedzialność stowarzyszenia poręczającego w stosunku do władz państwa, w którym znajduje się wyjściowy urząd celny, rozpoczyna się od chwili, gdy karnet TIR został przyjęty przez urząd celny. W następnych państwach, przez które prowadzi trasa przewozu towarów zgodnie z procedurą TIR, odpowiedzialność ta rozpoczyna się od chwili wwozu towarów bądź — w razie zawieszenia operacji TIR stosownie do postanowień ustępów 1 i 2 artykułu 26 — od chwili, gdy karnet TIR został przyjęty przez urząd celny, w którym operacja TIR zostaje wznowiona.

5. Odpowiedzialność stowarzyszenia poręczającego będzie obejmować nie tylko towary wyszczególnione w karnecie TIR, lecz także towary, które — jakkolwiek nie są wyszczególnione w tym karnecie — znajdują się pod zamknięciem celnym w części pojazdu drogowego albo w kontenerze. Nie będzie ona obejmować żadnych innych towarów.

6. W celu ustalenia opłat i podatków wymienionych w ustępach 1 i 2 dane dotyczące towarów zawarte w karnecie TIR uważane będą za ważne do czasu przedstawienia dowodu przeciwnego.

7. Gdy kwoty wymienione w ustępach 1 i 2 staną się wymagalne, właściwe władze powinny, w miarę możliwości, przed skierowaniem roszczenia do stowarzyszenia poręczającego zażądać ich zapłaty od osoby lub osób, od której lub od których kwoty bezpośrednio się należą.

dalej „zarządzeniem federalnym”) zawiera między innymi następujący przepis w pkt 3 odnoszący się do proceduralnych środków bezpieczeństwa w ramach procedur tranzytu:

„W odniesieniu do żądań zapłaty opłat przywozowych w ramach procedury tranzytu wspólnotowego lub procedury wspólnego tranzytu wierzytelności uznaje się za zabezpieczone wyłącznie wtedy, gdy w stosunku do każdej operacji tranzytu zostało złożone odrębne zabezpieczenie i gdy nie doszło jeszcze do zwolnienia zabezpieczenia.

Wszystkie inne wierzytelności powstałe w ramach procedury tranzytu wspólnotowego, procedury wspólnego tranzytu lub systemu TIR uznaje się za niezabezpieczone [...]”.

III — Stan faktyczny i postępowanie

B — *Przepisy krajowe*

A — *W przedmiocie kryzysu procedury TIR*

17. Zarządzenie Federalnego Ministerstwa Finansów z dnia 11 września 1996 r. (zwane

18. Rząd niemiecki w szczególności zwrócił uwagę Trybunału na faktyczny kontekst, w jakim należy rozpatrywać tę skargę,

a mianowicie widoczny kryzys, w jakim od początku lat dziewięćdziesiątych, a szczególnie od momentu wejścia w życie rynku wewnętrznego, to jest od dnia 1 stycznia 1993 r., znalazły się stosowane na terenie Wspólnoty procedury tranzytowe, w tym procedura TIR. Doprowadził on do niezrealizowania celu systemu gwarancji leżącego u podstaw procedury TIR, a tym samym — w każdym razie w opinii rządu niemieckiego — „nieomal do rozpadu” całej procedury TIR. Kryzys ten był także przedmiotem działalności komisji śledczej do zbadania rzekomych naruszeń lub nadużyć we wspólnotowej procedurze tranzytowej, która została powołana przez Parlament Europejski w grudniu 1995 r. i która w dniu 20 lutego 1997 r.⁸ przedłożyła sprawozdanie (zwane dalej „sprawozdaniem Parlamentu Europejskiego z dochodzenia”). Sprawozdanie to koncentruje się wprowadzie na wspólnotowej procedurze tranzytu, ale zajmuje się również szczegółowo procedurą TIR.

19. Kryzys, co do którego rozmiarów uczestnicy postępowania nie są jednakże zgodni, został spowodowany drastycznym nasileniem nieprawidłowości w ramach procedury TIR wskutek otwarcia się na wschód, a także stworzenia rynku wewnętrznego i wzrostu przestępczości zorganizowanej, co z kolei doprowadziło do zwiększenia liczby roszczeń kierowanych do międzynarodowej grupy ubezpieczycieli, która w coraz większej liczbie przypadków odmawiała pokrycia roszczeń wynikających z poręczenia. Według informacji rządu niemieckiego oraz na podstawie raportu Parlamentu Europejskiego

z dochodzenia organy centralne w ramach konwencji TIR, Komitet Administracyjny TIR, a przede wszystkim grupa robocza ds. celnych dotyczących transportu (WP30), w których reprezentowane są wszystkie umawiające się strony łącznie z Komisją, wielokrotnie zajmowały się wymienionymi zjawiskami.

20. Na wniosek IRU oraz międzynarodowej grupy ubezpieczycieli na zjawiska te zareagowano początkowo w lipcu 1993 r. wprowadzeniem samodzielnego karnetu TIR dla szczególnie wrażliwych towarów, mianowicie tytoniu i alkoholu, wymagającego wyższego poręczenia w wysokości 200 000 USD. W dniu 5 grudnia 1994 r. nastąpiło jednakże wypowiedzenie umowy reasekuracyjnej przez międzynarodową grupę ubezpieczycieli, która uzasadniała to w szczególności nadmiernym zaostrzeniem się ryzyka, o którym ubezpieczyciele nie mieli wiedzy, oraz powszechnym rozprzestrzenianiem się i systematycznym charakterem oszustw. Wypowiedzenie to stało się następnie przedmiotem postępowania arbitrażowego.

21. W kontekście — jak wywodzi rząd niemiecki — niewypłacalności niemieckich stowarzyszeń poręczających BDF⁹ i AIST¹⁰ oraz obawy o rozpad systemu gwarancji procedury TIR rząd ten odroczył w konsekw-

9 — Bundesverband des deutschen Güterfernverkehrs.

10 — Arbeitsgemeinschaft zur Förderung und Entwicklung des internationalen Straßenverkehrs.

wencji na mocy porozumień z dnia 31 lipca 1996 r. i 26 maja 1997 r. (zwanym dalej „porozumieniem o odroczeniu”) płatność należnych wierzytelności przysługujących stowarzyszeniom poręczającym.

przekazania jej treści tych i ewentualnie innych analogicznych porozumień zawartych z innymi stowarzyszeniami poręczającymi oraz wskazania jej, kiedy i w jakiej formie nastąpiło udostępnienie Komisji ustalonych i nieuzyskanych środków własnych z niezwolnionych karnetów TIR.

B — Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi oraz żądania zawarte w skardze

22. W związku z kontrolą tradycyjnych środków własnych, która została przeprowadzona pomiędzy 24 a 28 listopada 1997 r. w Niemczech, Komisja stwierdziła, że władze niemieckie w ramach tranzytowej procedury celnej nie zwolniły prawidłowo określonych dokumentów tranzytowych (509 karnetów TIR z lat 1993, 1994 oraz 1995 związanych ze środkami własnymi o wartości około 20 milionów DEM). Główne urzędy celne wezwały wprawdzie w odpowiednim czasie stowarzyszenie poręczające do zapłaty opłat, wyznaczając mu w tym celu termin, jednak nie wpłynęła żadna płatność, a władze niemieckie nie wystąpiły z roszczeniem o zapłatę należnych kwot na drodze sądowej. Dochodzenie tych kwot zostało zawieszone na podstawie porozumień o odroczeniu. Zdaniem władz niemieckich sporne kwoty powinny być uznane za niezabezpieczone w rozumieniu zarządzenia federalnego i w konsekwencji zostały wykazane na rachunkach B.

24. W piśmie z dnia 22 stycznia 1998 r. władze niemieckie podniosły, że ich tymczasowa rezygnacja z sądowego dochodzenia roszczeń w obliczu wzrostu nadużyć finansowych w trakcie operacji tranzytu z zastosowaniem karnetów TIR oraz dokonanego w związku z tym wypowiedzenia umowy reasekuracji przez międzynarodową grupę ubezpieczycieli w dniu 5 grudnia 1994 r., a także wstrzymanie przez tę grupę płatności na rzecz niemieckich stowarzyszeń poręczających, które zostały ubezpieczone za pośrednictwem IRU, była konieczna w celu uniknięcia upadłości tych stowarzyszeń, a tym samym rozpadu procedury TIR w całej Unii Europejskiej. Poza tym w związku z roszczeniami będących przedmiotem zabezpieczenia toczy się postępowanie polubowne pomiędzy IRU a międzynarodową grupą ubezpieczycieli. Wierzytelności wynikające z niezakończenia procedury tranzytu można uznać za zabezpieczone w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych tylko wtedy, gdy złożone zabezpieczenia dotyczą pojedynczych operacji i gdy stanowią zabezpieczenie do wysokości rzeczywistego ryzyka.

23. Pismem z dnia 19 grudnia 1997 r. Komisja wezwała władze niemieckie do

25. Pismem z dnia 30 marca 1998 r. Komisja ponowiła żądanie przekazania spornych środków własnych, na co władze niemieckie

odpowiedziały pismem z dnia 22 maja 1998 r., że nie mogły spełnić tego żądania, między innymi z tego względu, że w przypadku zastosowania się do stanowiska Komisji doszłoby do nieuzasadnionego obciążenia budżetu niemieckiego.

26. Pismem z dnia 8 czerwca 1998 r. Komisja wezwała ponownie władze niemieckie do przekazania informacji, których wcześniej zażądała, w związku z obliczeniem ewentualnych odsetek za zwłokę na podstawie art. 11 rozporządzenia nr 1552/89.

27. Władze niemieckie podtrzymały jednak swoje zdanie w sprawie stanowiska z dnia 18 września 1998 r.

28. Pismem z dnia 30 października 1998 r. Komisja zażądała od rządu federalnego między innymi zapłaty określonej kwoty tytułem zaliczki przed ostatnim dniem drugiego miesiąca następującego po wysłaniu tego pisma i przekazania jej informacji o wszystkich niezakwestionowanych kwotach celnych w związku z niezwolnieniem karnetów TIR przez niemieckie urzędy celne w okresie od 1994 r. do 1998 r., które zostały analogicznie potraktowane (wpis na rachunkach B zamiast na rachunkach A).

29. W odpowiedzi z dnia 4 marca 1999 r. władze niemieckie odmówiły spełnienia tych żądań.

30. W piśmie z dnia 15 listopada 1999 r. wzywającym do usunięcia uchybienia Komisja powtórzyła swój pogląd i podniosła, że wbrew twierdzeniom władz niemieckich nie chodzi tu o ogólne zabezpieczenia kilku wierzytelności, ale o zabezpieczenia każdego pojedynczego karnetu TIR, które w większości przypadków zabezpieczały wierzytelności w całości lub w dużej części. Poza tym Niemcy zrezygnowały tymczasowo z dochodzenia istniejących roszczeń w stosunku do stowarzyszenia poręczającego, co w szczególności dotyczy się karnetów TIR z 1995 r., pod warunkiem że pozostanie ono nadal odpowiedzialne do wysokości „odpowiedniego udziału własnego” i tytułem zabezpieczenia dokona cesji wierzytelności przysługujących jej względem reasekuratora. W konsekwencji wierzytelności z roku 1995 i z następnych lat były także objęte zabezpieczeniami i powinny być — przynajmniej częściowo — zostać wykazane na rachunkach A i przekazane w takim zakresie, w jakim nie zostały zakwestionowane w odpowiednim terminie.

31. W odpowiedzi z dnia 1 lutego 2000 r. władze niemieckie podtrzymały swój punkt widzenia i przekazały bliższe informacje o porozumieniach o odroczeniu zapłaty zawartych ze stowarzyszeniami poręczającymi.

32. W dniu 8 listopada 2000 r. Komisja skierowała do Niemiec uzasadnioną opinię. Wbrew pogładowi prawnemu władz niemieckich, z powodu postępowania polubownego pomiędzy IRU a ubezpieczycielem, nie można było uznać, że wierzytelności zostały

zakwestionowane. Główne wierzytelności nie zostały zakwestionowane przez podmioty zobowiązane do zapłaty opłat. W odmowie przyjęcia odpowiedzialności za dłużnika przez reasekuratorów nie można również dopatrywać się zakwestionowania głównych wierzytelności. Wreszcie rezygnacja Niemiec z ich roszczeń dotyczy jedynie odpowiedzialności reasekuratora stojącego za stowarzyszeniami poręczającymi. W tym względzie obowiązek podmiotów zobowiązanych do zapłaty opłat i w konsekwencji obowiązek Republiki Federalnej Niemiec względem budżetu wspólnotowego pozostaje bez zmian. Poza tym wbrew opinii Niemiec nie należało stosować art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1552/89.

33. Komisja ponownie zażądała od władz niemieckich natychmiastowego udostępnienia jej tytułem zaliczki kwoty 10 552 875 DEM w celu uniknięcia dodatkowych odsetek za zwłokę, przekazania jej informacji o wszystkich pozostałych niezakwestionowanych kwotach celnych w związku z niezwolnieniem karnetów TIR przez niemieckie urzędy celne od 1994 r. aż do zmiany zarządzenia z 1996 r., które zostały potraktowane analogicznie, oraz natychmiastowego udostępnienia jej przedmiotowych środków własnych w celu uniknięcia dodatkowych odsetek za zwłokę.

34. Niemcy odpowiedziały na uzasadnioną opinię pismem z dnia 10 stycznia 2001 r., w którym powtórzyły co do zasady przed-

stawione wcześniej poglądy prawne i sprzeciwiły się rozważaniom Komisji.

35. Ponieważ władze niemieckie nie zastosowały się do wezwań Komisji, podniosła ona niniejszą skargę, na podstawie której wnosi do Trybunału o wydanie następującego orzeczenia:

Republika Federalna Niemiec uchybiła swoim zobowiązaniom, które ciąży na niej na mocy rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1552/89 z dnia 29 maja 1989 r., zastąpionego ze skutkiem od dnia 31 maja 2000 r. rozporządzeniem (EWG, Euratom) nr 1150/2000 w sprawie systemu środków własnych,

1. nie zwalniając prawidłowo niektórych dokumentów tranzytowych (karnetów TIR), wskutek czego środki własne wynikające z nich nie zostały właściwie zapisane na rachunku ani udostępnione Komisji w terminie;
2. a także nie przekazując Komisji informacji o wszystkich innych niezakwestionowanych kwotach celnych w związku z niezwolnieniem karnetów

TIR przez niemieckie urzędy celne od 1994 r. aż do zmiany zarządzenia federalnego ministra finansów w 1996 r. (zarządzenie z dnia 11 września 1996 r., III B 1 — Z 0912 — 31/96), które zostały analogicznie potraktowane (wpis na rachunkach B zamiast wpisu na rachunkach A).

IV — Badanie skargi

A — *Dopuszczalność*

3. Republika Federalna Niemiec jest zobowiązana natychmiast zasilić rachunek Komisji środkami własnymi, które nie zostały przekazane z powodu uchybień, o których mowa w ust. 1 i 2.

4. Republika Federalna Niemiec jest zobowiązana wskazać termin zapłaty długu, należną kwotę oraz datę przelewu w odniesieniu do kwot, które ewentualnie zostały przekazane na konto.

5. Republika Federalna Niemiec jest zobowiązana wpłacić do budżetu wspólnotowego należne odsetki za zwłokę w zapisaniu na rachunek za okres do dnia 31 maja 2000 r., zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 1552/89, i za okres po dniu 31 maja 2000 r., zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 1150/2000.

6. Republika Federalna Niemiec ponosi koszty postępowania.

1. Podstawowe argumenty stron

36. *Rząd niemiecki* podnosi przede wszystkim niedopuszczalność zarzutów 3–5, na mocy których zostałby wobec niego nałożony obowiązek natychmiastowego zasilenia rachunku Komisji nieprzekazanymi środkami własnymi, przekazania określonych informacji dotyczących ewentualnych przekazanych już kwot oraz zapłacenia należnych odsetek za rzekomą zwłokę w dokonaniu wpisu. Za pomocą tych wniosków Komisja w rzeczywistości dochodzi „płatności”, względnie składa „skargi mające na celu wszczęcie dochodzenia”. W postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego rola Trybunału jest jednak ograniczona tylko do stwierdzenia tego uchybienia. Państwo członkowskie jest następnie zobowiązane do podjęcia działań wynikających z tego stwierdzenia. Poza tym czwarty zarzut przenosi ciężar dowodu na okoliczność uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, który zdaniem rządu niemieckiego spoczywa na Komisji.

37. *Rząd Królestwa Belgii*, które przystąpiło do postępowania jako interwenient po stro-

nie Republiki Federalnej Niemiec, podziela co do zasady stanowisko rządu niemieckiego.

38. *Komisja* wywodzi natomiast, że art. 228 WE nie przeszkadza Trybunałowi w formułowaniu wypowiedzi, które mogą służyć usunięciu stwierdzonego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Poza tym wskazuje ona, że art. 11 rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych zawiera jednoznaczne i bezwarunkowe zobowiązanie danego państwa członkowskiego do zapłaty odsetek w przypadku wpisania na rachunek środków własnych po terminie. W odniesieniu czwartego żądania Komisja zwraca uwagę na fakt, że w celu sprawdzenia, czy państwa członkowskie uiszczają prawidłowo kwoty odpowiadające należnym środkom własnym, jest ona w znacznym stopniu uzależniona od informacji przekazanych przez te państwa i dlatego w takich przypadkach nie musi ponosić pełnego ciężaru dowodu.

39. Wreszcie w trakcie rozprawy Komisja wniosła o sformułowane na nowo piątego żądania w taki sposób, żeby Trybunał mógł stwierdzić, że Republika Federalna Niemiec naruszyła art. 11 rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych, nie wpłacając do budżetu wspólnotowego należnych odsetek.

2. Ocena

40. Należy przede wszystkim przypomnieć, że — jak słusznie wywodził rząd niemiecki —

postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zgodnie z art. 226 WE zmierza jedynie do stwierdzenia, że państwo członkowskie uchybiło swoim zobowiązaniom wspólnotowym¹¹. Stwierdzenie takiego uchybienia zobowiązuje następnie państwo członkowskie już na podstawie treści art. 228 WE do podjęcia środków wynikających z wyroku.

41. Wprawdzie Trybunał może, jak wywodziła Komisja, formułować w uzasadnieniu wyroku wypowiedzi, które mogą służyć usunięciu stwierdzonego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jednak inaczej niż Komisja w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, nie może polecić państwu członkowskiemu podjęcia określonych środków¹².

42. W niniejszej sprawie żądania trzecie, czwarte i piąte zmierzają jednak do nakazania państwu członkowskiemu dokonania wpisu na rachunek nieprzekazanych środków własnych, udzielenia informacji w sprawie określonych kwot i przelewów oraz zapłacenia odsetek.

43. Sama Komisja nie kwestionowała zresztą w swojej odpowiedzi, że wspomniane żąda-

11 — Zobacz wyrok z dnia 7 lutego 1979 r. w sprawach połączonych 15/76 i 16/76 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. 321, pkt 27.

12 — Zobacz wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-104/02 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. str. I-2689, pkt 49.

nia wykraczają poza zakres wniosku o stwierdzenie uchybienia, lecz oddaliła raczej jako nieprzekonującą — słuszną — opinię rządu niemieckiego, że żądanie należy ograniczyć do stwierdzenia uchybienia. To, jak zarzuciła Komisja, że zobowiązania leżące u podstaw tych wniosków, jak płatność odsetek lub obowiązek lojalnej współpracy, są jednoznaczne i bezwarunkowe lub że państwo członkowskie nie dysponuje swobodą uznania w sprawie tych zobowiązań, nie może uczynić różnicy w odniesieniu do przewidzianego w traktacie WE uprawnienia Trybunału polegającego wyłącznie na stwierdzeniu naruszenia tego traktatu w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

44. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału żądania trzecie, czwarte i piąte należy zatem uznać za niedopuszczalne¹³.

45. Należy jednak ustosunkować się do wniosku o sformułowanie żądania na nowo, który Komisja w trakcie rozprawy ograniczyła do żądania piątego.

46. W tym zakresie należy przede wszystkim wskazać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postępowanie poprzedzające wnie-

sienie skargi przewidziane w art. 226 WE ma na celu umożliwienie zainteresowanemu państwu członkowskiemu z jednej strony wypełnienia obowiązków wynikających z prawa wspólnotowego, z drugiej zaś strony przytoczenia argumentów w swej obronie wobec zarzutów sformułowanych przez Komisję¹⁴.

47. Prawdliwość przedmiotowego postępowania stanowi zasadniczą gwarancję przewidzianą przez traktat nie tylko w obronie praw zainteresowanego państwa członkowskiego, ale również dla zapewnienia, aby przedmiot potencjalnego postępowania spornego był jasno sprecyzowany¹⁵.

48. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału skarga musi zatem opierać się zasadniczo na tych samych zarzutach co uzasadnione stanowisko oraz pismo wzywające do usunięcia uchybienia, na mocy którego zostaje wszczęte postępowanie poprzedzające wnie-sienie skargi¹⁶.

49. Wymóg ten nie sięga wprawdzie tak daleko, żeby w każdym przypadku musiała występować całkowita zbieżność zarzutów

14 — Wyroki z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawie 293/85 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. 305, pkt 13, z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-96/95 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-1653, pkt 22, z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie C-439/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-305, pkt 10, oraz z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-350/02 Komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. str. I-6213, pkt 18.

15 — Wyroki z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-1/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-9989, pkt 53, z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie C-287/00 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-5811, pkt 17, oraz ww. w przypisie 14 wyrok w sprawie C-350/02, pkt 19.

16 — Między innymi wyroki z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie C-365/97 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-7773, pkt 23, oraz z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-229/00 Komisja przeciwko Finlandii, Rec. str. I-5727, pkt 44.

13 — Ibidem, pkt 51.

podniesionych w wezwaniu do usunięcia uchybień, sentencji uzasadnionej opinii oraz żądaniami zawartymi w skardze. Różnica jest jednak dopuszczalna, pod warunkiem że nie powoduje ona ani rozszerzenia przedmiotu sporu, ani jego zmiany, a co najwyżej ograniczenie¹⁷.

50. Przyjmując ten pogląd, również zgodnie z orzecznictwem Sądu Pierwszej Instancji w sprawach o unieważnienie i o odszkodowanie, który wielokrotnie zajmował się szczególnym przypadkiem późniejszego sformułowania na nowo żądań sformułowanych w skardze, taka zmiana sformułowania jest dopuszczalna jedynie, pod warunkiem że „precyzuje ona żądania zawarte w skardze lub że sformułowane na nowo żądania nie wykraczają poza zakres żądań pierwotnych”¹⁸.

51. Moim zdaniem wnioskowane w niniejszej sprawie o sformułowanie zarzutów na nowo wykracza poza zakres, jaki można by uznać za dopuszczalny, ponieważ zmiany tej w odniesieniu do skargi o stwierdzenie uchybienia nie można już traktować jako zwykłego doprecyzowania piątego żądania, lecz raczej jako istotną zmianę celu skargi.

52. W odniesieniu do możliwości obrony pozwanego państwa członkowskiego należy także uwzględnić, że zmiana ta nastąpiła wyjątkowo późno, a mianowicie dopiero w trakcie rozprawy. Jeszcze w swych wywodach w odpowiedzi Komisja wskazała, że uważa to żądanie jako ukierunkowane na zapłatę przedmiotowych odsetek za zwłokę.

53. Moim zdaniem nie należy zatem przyjmować za podstawę niniejszego postępowania wnioskuwanego przez Komisję w trakcie rozprawy sformułowania na nowo piątego żądania, dzięki któremu niedopuszczalny wniosek o zobowiązanie strony pozwanej do określonego zachowania zostaje zmieniony na dopuszczalny wniosek o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

54. W świetle powyższych rozważań należy uznać niniejszą skargę za niedopuszczalną w zakresie, w którym jej przedmiot stanowią wpis na rachunek nieprzekazanych środków własnych, udzielenie informacji dotyczących określonych kwot i przelewów oraz zapłata odsetek (zarzut trzeci, czwarty i piąty).

55. Z tego powodu poniższe badanie przedmiotowej skargi ogranicza się do oceny zarzutów stanowiących podstawę żądania pierwszego i drugiego.

17 — Między innymi ww. w przypisie 16 wyrok w sprawie C-229/00, pkt 44, oraz wyrok z dnia 23 września 2004 r. w sprawie C-280/02 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. str. I-8573, pkt 30.

18 — Zobacz wyroki Sądu z dnia 21 października 1998 r. w sprawie T-100/96 Vicente-Núñez przeciwko Komisji, RecFP str. I-A-591 oraz II-1779, pkt 51, oraz z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie T-177/03 Andreas Stroh przeciwko Komisji, Zb. Orz. SP str. I-A-147, II-651, pkt 21.

B — *Istota sprawy*

1. Żądanie pierwsze: nieprawidłowości, jakimi dotknięte są określone karnety TIR, nieprawidłowe wykazanie kwot w rachunkach i nieudostępnienie Komisji w terminie środków własnych

56. Pierwsze żądanie Komisji opiera się co do zasady na dwóch zarzutach. Po pierwsze, Komisja podnosi, że władze niemieckie jednostronnie i bez porozumienia z Komisją zrezygnowały z (sądowego) ściągnięcia przedmiotowych ustalonych wierzytelności względnie zawarły ze stowarzyszeniami poręczającymi porozumienia o odroczeniu. Po drugie, Komisja zarzuca Republice Federalnej Niemiec, że nieprawidłowo zapisała na rachunku środki własne przysługujące Wspólnotom w związku z tymi procedurami i przez to nie udostępniła ich w terminie. Komisja podnosi, że kwoty te powinny być zostać ujęte na rachunkach A.

57. Komisja uznaje to za uchybienie zobowiązaniom wynikającym z przepisów wspólnotowych w sprawie środków własnych Wspólnoty, w szczególności za uchybienie obowiązkowi podjęcia wszelkich wymaganych działań mających na celu udostępnienie Komisji środków własnych na podstawie

art. 17 rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych oraz w związku z tym uchybienie obowiązkowi lojalnej współpracy.

a) Podstawowe argumenty stron

58. W odniesieniu do tymczasowej rezygnacji ze ściągnięcia wierzytelności Komisja wywodzi, że rząd niemiecki nie wykazał, iż działał w interesie Wspólnoty w celu uniknięcia rozpadu systemu TIR. Nie miał miejsca całkowity rozpad systemu poręczeń procedury TIR, na co wskazuje również badanie Parlamentu Europejskiego. Przed podjęciem decyzji o tymczasowej rezygnacji ze ściągnięcia wierzytelności władze niemieckie powinny były w każdym razie porozumieć się z Komisją i pozostałymi państwami członkowskimi. To jednostronne podejście władz niemieckich, jak też okoliczność, że władze niemieckie dopiero w odpowiedzi na pismo wyznaczające ostateczny termin spełniły wielokrotnie kierowane przez Komisję żądanie udzielenia szczegółowych informacji o porozumieniach o odroczeniu oraz o innych tego rodzaju uzgodnieniach, stanowi również uchybienie obowiązkowi współpracy ustanowionemu na podstawie art. 10 WE. Zwykle wskazanie na badanie niewypłacalności stowarzyszeń poręczających bez podjęcia konkretnych działań egzekucyjnych nie jest wystarczające dla wyjaśnienia występowania okoliczności, które mogłyby uzasadnić brak egzekucji zgodnie z art. 17 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych. Postę-

powanie władz niemieckich uchybiło art. 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych, zgodnie z którym państwa członkowskie muszą podjąć wszelkie wymagane działania w celu udostępnienia Komisji środków własnych.

59. Komisja dla poparcia swojej tezy, zgodnie z którą sporne roszczenia powinny być zostać wykazane zgodnie z art. 6 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych jako zabezpieczone wierzytelności na rachunkach A, wywodzi następnie, że w procedurze TIR zapłata należności celnych jest objęta zabezpieczeniem w postaci karne-
tów TIR, a stowarzyszenia poręczające odpowiadają solidarnie za nieprawidłowości. Określone w art. 6 ust. 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych rachunki B nie mają na celu ochrony państw członkowskich i ich budżetów, lecz jak wynika z motywów tego rozporządzenia, służą do lepszego śledzenia działań państw członkowskich w dziedzinie poboru środków własnych. Cel ten stałby się absurdalny, gdyby państwa członkowskie miały swobodę w ocenie charakteru zabezpieczenia według swojego uznania i w decydowaniu bez uzgodnienia z Komisją, na jaki rachunek należy wpisać zabezpieczoną wierzytelność.

60. Zabezpieczenie na rachunkach A nie musi być możliwe do zrealizowania „bezpo-

średnio i natychmiast”, lecz tylko w przypadku, gdy w chwili przedstawienia zabezpieczenia niewypłacalny dłużnik nie może spłacić długu celnego.

61. Rząd niemiecki kwestionuje jedynie ogólnie, a nie konkretnie, że przedmiotowe zabezpieczenia w niniejszej sprawie były wystarczające. Nie kwestionuje on natomiast, że sporne zabezpieczenia wystarczały przynajmniej na częściowe pokrycie wierzytelności we wszystkich przypadkach. W konsekwencji powinny one być zostać wykazane na rachunkach A, przynajmniej w takim zakresie, w jakim nie narzucała się inna ocena z powodu wypowiedzenia umowy przez reasekuratorów. Zasadniczo rozstrzygający jest tutaj moment rozpoczęcia procedury TIR i złożenia odpowiedniego zabezpieczenia.

62. Wierzytelności sprzed 1995 r. powinny być w każdym razie zostać wpisane na rachunkach A i udostępnione. W odniesieniu do roszczeń powstałych po 1995 r. twierdzenie władz niemieckich, że już w tamtym czasie wierzytelności powinny być zostać uznane za niezabezpieczone z powodu wypowiedzenia umowy przez reasekuratora, powinno było skłonić te władze do odmowy zezwolenia na procedurę z powodu braku zabezpieczenia. Skoro jednak zaakceptowały ją bez zabezpieczeń i dlatego wpisały wierzytelności na rachunki B, to muszą również

ponosić samodzielnie ryzyko związane ze ściąganiem tych należności. Wobec porozumień o odroczeniu należy przyjąć, że zostało udzielone przynajmniej częściowe zabezpieczenie. W konsekwencji także wierzytelności powstałe po 1995 r. powinny być zostać wykazane jako zabezpieczone na rachunkach A.

63. Komisja zwraca następnie uwagę na fakt, że państwa członkowskie na podstawie art. 8 konwencji TIR mają możliwość dochodzenia roszczeń wobec stowarzyszeń poręczających. Bez znaczenia jest fakt, że poręczyciele odpowiadają jedynie subsydiarnie. Skarga dotyczy tylko prawomocnie ustalonych, a nie zakwestionowanych wierzytelności. Artykułu 6 ust. 2 lit. b) zdanie drugie rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych nie stosuje się w niniejszej sprawie, w której zabezpieczenie na poczet wierzytelności złożone przez poręczyciela zostaje poddane w wątpliwość, ponieważ nie kwestionuje on wierzytelności głównej, a jedynie jego zdolność spłaty zabezpieczenia jest niepewna.

64. Zdaniem *rządu niemieckiego* władze celne słusznie wpisały żądania zapłaty na rachunki B po tym, jak poręczyciele już od 1993 r. nie dawali wystarczających zabezpieczeń. Z treści, systematyki i celu rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych wynika, że zabezpieczenie nie dające gwarancji, iż poręczyciel zapłaci należne kwoty, a więc zabezpieczenie jedynie „na papierze”, nie stanowi zabezpieczenia w rozumieniu

art. 6 ust. 2 lit. b). Już choćby zgodnie z treścią tego przepisu oraz motywami powyższego rozporządzenia na rachunkach A należy wykazywać tylko zabezpieczone wierzytelności, w stosunku do których istnieje gwarancja, że zabezpieczenie może zostać zrealizowane, co nie ma miejsca w przypadku niewypłacalnych poręczycieli (w sposób oczywisty niezadowolająca sytuacja majątkowa poręczycieli; według opinii prawnej sporządzonej w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, poręczycielom, którzy nie byli już w stanie obsłużyć jednej dwunastej części wierzytelności państwa, groziła upadłość) lub rozwiązanych (odmowa zapłaty międzynarodowej grupy ubezpieczycieli) względnie wadliwych „międzynarodowych mechanizmów poręczeń”. Nieuzyskane, ale zabezpieczone przez poręczycieli wierzytelności należą z zasady do „roszczeń do dochodów budżetowych, które nie zostały jeszcze uzyskane” [art. 6 ust. 2 lit. b) rozporządzenia]. Od tej zasady można uczynić (wąsko interpretowany) wyjątek jedynie wtedy, gdy zabezpieczenia mogą być bez problemów zrealizowane. Państwa członkowskie nie są zobowiązane do zapłaty z góry wierzytelności, które nie są zabezpieczone lub są zabezpieczone w niewystarczającej wysokości.

65. Komisja niesłusznie odróżnia okresy przed 1995 r. i po 1995 r. Niewłaściwe jest założenie, że udostępnienie środków własnych w związku ze złożonymi zabezpieczeniami zależy od rozpoczęcia procedury TIR. Wypowiedzenie umowy przez reasekuratora skutkowało, po pierwsze, natychmiastowym i retroaktywnym wstrzymaniem zapłaty. Po

drugie, ponieważ gwarancja ma charakter subsydiarny, jeszcze przed skierowaniem roszczenia przeciwko stowarzyszeniom poręczającym, to jest po 1994 r., należało wszcząć postępowania poszukiwawcze i podatkowe (art. 8 ust. 7 konwencji TIR). Te postępowania mogły czasami trwać kilka lat.

rzytelności (proces wzorcowy przeciwko stowarzyszeniom poręczającym, kontrola faktycznego majątku stowarzyszeń).

66. Wbrew twierdzeniom Komisji, w następstwie wypowiedzenia umowy reasekuracji (pod koniec 1994 r.) władze niemieckie nie mogły odmówić zezwolenia na zastosowanie procedury TIR, gdyż w przeciwnym razie doprowadziłoby to do prawie całkowitego sparaliżowania handlu wschód-zachód, a ponadto do jednostronnego naruszenia integralnej części wspólnotowego prawa celnego (art. 91 kodeksu celnego). Państwo członkowskie nie może z własnej inicjatywy wymagać dodatkowych zabezpieczeń, gdyż naruszałoby to konwencję TIR (art. 4) oraz decyzje w sprawie TIR.

68. Poza tym należy oddalić zarzut, że władze niemieckie w sposób niewystarczający współpracowały z Komisją przy wyjaśnianiu stanu faktycznego, a w szczególności w sprawie treści porozumień o odroczeniu. O istotnych zapisach tych porozumień Komisja została poinformowana już kilka tygodni po ich sporządzeniu.

69. *Rząd belgijski* traktuje sporne kwoty jako kwoty „zakwestionowane” w rozumieniu art. 6 ust. 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych. W związku z tym, że poręczyciel odpowiada solidarnie, musi on mieć możliwość zakwestionowania zobowiązania do zapłaty w takim samym zakresie jak główny dłużnik.

67. Rząd niemiecki twierdzi posiłkowo, że nawet jeśli chodziłoby o „zabezpieczone wierzitelności”, to wspomniane kwoty nie musiały być udostępnione Komisji, ponieważ nie mogły zostać ściągnięte między innymi z powodu siły wyższej w rozumieniu art. 17 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych. Władze niemieckie zrobiły w każdym razie wszystko w celu ściągnięcia należnych wie-

70. Ponadto państwa członkowskie muszą udostępnić Komisji należności celne dopiero wówczas, gdy zostały one faktycznie uiszczone w całości, a nie, jak twierdzi Komisja, już wcześniej, o ile część tych należności jest jeszcze objęta gwarancją. Zatem nie miało miejsca udostępnienie kwot po terminie.

71. Republika Federalna Niemiec nie naruszyła również zasady wspólnotowej zasady lojalności, ponieważ zawierając porozumienie o odroczeniu, uniknęła jeszcze większej szkody dla systemu TIR. Poza tym Komisja знаła problemy związane z płatnością, z jakimi borykali się poręczytiele.

własnych. Zgodnie z powyższym Trybunał nie musi odrębnie orzekać, czy Republika Federalna Niemiec naruszyła przepisy prawa celnego względnie konwencję TIR. Ewentualne naruszenia tego rodzaju mają znaczenie dla niniejszej sprawy tylko w zakresie, w jakim skutkują także naruszeniami przepisów dotyczących środków własnych lub uniemożliwiają udostępnienie środków własnych pochodzących z wpływów z tytułu należności celnych.

b) Ocena

72. Po pierwsze, należy wskazać na wstępie, że rząd niemiecki nie kwestionuje ustaleń faktycznych Komisji leżących u podstaw tego postępowania, zgodnie z którymi postępowanie w sprawie dochodzenia roszczeń dotyczących karnetów TIR z lat 1993, 1994 i 1995 zostało zawieszone lub — na podstawie porozumień o odroczeniu — w ogóle nie zostało wszczęte, a odpowiednie kwoty zostały wykazane na rachunkach B. Kwestią sporną pozostaje jednak, czy Republika Federalna Niemiec uchybiła tym samym zobowiązaniom wspólnotowym. Istnieje również różnica zdań w sprawie okoliczności towarzyszących dotyczących funkcjonowania systemu TIR oraz w sprawie ich znaczenia w niniejszym postępowaniu.

74. Po trzecie, niniejsza skarga dotyczy, jak wyraźnie wywodziła Komisja, jedynie prawomocnie ustalonych wierzytelności z tytułu procedury TIR, a więc ustalonych roszczeń do dochodów budżetowych w rozumieniu art. 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych. Ustalenie wierzytelności jest więc w niniejszej sprawie bezsporne, zakres sporu stanowi raczej pytanie, w jakich okolicznościach należy udostępnić Wspólnotom równowartość ich ustalonych, ale jeszcze nie uzyskanych roszczeń do dochodów budżetowych. Tym samym chodzi również o to, kto ma ponosić ryzyko związane z realizacją obrotu celnego przez władze państw członkowskich oraz ściąganiem roszczeń Wspólnot do środków własnych.

73. Po drugie, należy stwierdzić, że zarzuty Komisji w niniejszym postępowaniu są zgodne z żądaniem ograniczone do naruszeń rozporządzenia w sprawie systemu środków

75. Mowa jest tym samym także o zależności pomiędzy regulacją w sprawie środków

własnych, w której określone są sposoby udostępnienia¹⁹ przez państwa członkowskie przyznanych Wspólnotom środków własnych oraz regulacjami w sprawie powstania i ściągania różnych środków własnych — w niniejszej sprawie należności celnych — które pierwotnie regulowane są wspólnotowymi przepisami celnymi (a więc przede wszystkim wspólnotowym kodeksem celnym, rozporządzeniem wykonawczym do wspólnotowego kodeksu celnego oraz konwencją TIR), jak również krajowymi przepisami prawnymi i administracyjnymi.

76. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, istnieje „nierozdzielny związek pomiędzy obowiązkiem ustalenia wspólnotowych środków własnych, obowiązkiem zapisania ich na rachunek Komisji w wyznaczonych terminach oraz wreszcie obowiązkiem zapłaty odsetek za opóźnienie”²⁰, na co Komisja wielokrotnie zwracała uwagę.

77. Powyższe orzecznictwo dotyczące „nierozdzielnego związku” sięga jednak — w każdym razie pod względem genezy — do okresu poprzedzającego właściwą dla tej sprawy wersję rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych²¹. Dopiero na jej mocy wprowadzone zostały rachunki B, których stosowanie jest właśnie sporne w niniejszej sprawie.

78. Dotąd w odniesieniu do obowiązku wpisu ustalonych roszczeń do dochodów budżetowych nie przywiązywano szczególnego znaczenia do wykazywania kwot w rachunkach. Kwoty odpowiadające tym roszczeniom należało, niezależnie od ich faktycznego ściągnięcia, w określonym czasie udostępnić Wspólnotom. Państwa członkowskie nie były zobowiązane do udostępnienia tych kwot jedynie wówczas, gdy nie mogły one zostać uzyskane z powodu siły wyższej²². I tak Trybunał orzekł już w wyroku z dnia 5 maja 1977 r., „że państwa członkowskie mają nie tylko obowiązek ustalenia środków własnych, lecz również udostępnienia ich Komisji w pełnej wysokości łącznie z równowartością nieściągniętych kwot, chyba że kwoty te nie mogą zostać uzyskane z powodu siły wyższej. Zadanie dochodzenia roszczeń oraz ściągania środków własnych pozostaje więc w gestii państw członkowskich i one mają również dalej działać w tym celu wobec podmiotów zobowiązanych do zapłaty opłat”²³.

79. W orzeczeniu tym zostaje wyrażone to, co w swojej opinii przedstawionej w dniu 10 marca 2005 r., na którą wskazują uczestnicy postępowania w niniejszej sprawie,

19 — Zobacz drugi motyw rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych.

20 — Między innymi wyrok z dnia 16 maja 1991 r. w sprawie C-96/89 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. str. I-2461, pkt 38, oraz ww. w przypisie 12 wyrok w sprawie C-104/02, pkt 69.

21 — Zobacz na przykład wyroki z dnia 20 marca 1986 r. w sprawie 303/84 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. 1171, pkt 11, oraz z dnia 21 września 1989 r. w sprawie 68/88 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. 2965, pkt 17.

22 — Zobacz art. 7, 9 i 17 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 2891/77 z dnia 19 grudnia 1977 r. wykonującego decyzję z dnia 21 kwietnia 1970 r. w sprawie zastąpienia wkładu finansowego państw członkowskich środkami własnymi Wspólnot (Dz.U. L 336, str. 1, zwane poniżej „rozporządzeniem nr 2891/77”).

23 — Wyrok z dnia 5 maja 1977 r. w sprawie 110/76 Pretura Cento przeciwko X, Rec. str. 851, pkt 4/6.

Rzecznik Generalny L.A. Geelhoed nazwał „ściśłym oddzieleniem sfery środków własnych oraz prawa celnego”²⁴.

80. Z punktu widzenia podziału ryzyka pomiędzy Wspólnotą i państwami członkowskimi oznacza to, że państwa członkowskie zobowiązane do udostępniania Wspólnotom również nieuzyskanych kwot odpowiadających ustalonym roszczeniom do dochodów budżetowych muszą w każdym razie ponosić finansowe konsekwencje trudności lub błędów dotyczących nakładania i poboru należności celnych, chyba że należności te nie zostały pobrane z powodu siły wyższej.

81. Wraz z wprowadzeniem rachunków B do rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych ten podział ryzyka został w sposób oczywisty przesunięty na korzyść państw członkowskich w zakresie, w którym obowiązek udostępnienia określonych ustalonych roszczeń został powiązany ze ściąganiem odpowiednich kwot. W przypadku roszczeń wykazywanych na rachunkach B wpis powinien mianowicie nastąpić zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych dopiero w określonym terminie *po ściągnięciu* kwot odpowiadającym tym roszczeniom. Ponadto podobnie jak uprzednio, zgodnie z art. 17 ust. 2 tego rozporządzenia obowiązek udostępnienia ustalonych wierzytelności zostaje uchy-

lony, gdy kwoty te nie mogły zostać uzyskane z powodu siły wyższej oraz — co stanowi nowość w stosunku do rozporządzenia nr 2891/77 — również wówczas, gdy po dokonaniu dokładnej oceny okaże się, że ich uzyskanie jest całkowicie niemożliwe z przyczyn, których nie można przypisać danemu państwu członkowskiemu.

82. Należy zauważyć, że zgodnie z obowiązującą tu wersją rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych w odniesieniu do roszczeń do dochodów budżetowych wykazywanych na rachunkach B, do momentu ściągnięcia odpowiednich kwot, również niezależnie od przypadków siły wyższej i całkowitej niemożności uzyskania tych kwot, które są regulowane w art. 17 ust. 2 tego rozporządzenia, nie ma obowiązku dokonywania wpisu na rachunku, a tym samym nie może powstawać zobowiązanie do zapłaty odsetek za zwłokę. W odniesieniu do tych roszczeń należałoby w tym zakresie zrelatywizować „nierozdzielny związek” pomiędzy zobowiązaniami do ustalenia środków własnych, zobowiązaniem do wpisu na rachunku oraz zobowiązaniem do zapłaty odsetek za zwłokę.

83. Dla niniejszej sprawy jest więc czynnikiem decydującym, które roszczenia do dochodów budżetowych mogą zostać wykazane na rachunkach B, a tym samym, w przypadku jakich roszczeń zasilenie rachunku Wspólnot powinno nastąpić dopiero po ich uzyskaniu. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie

24 — Opinia Rzecznika Generalnego L.A. Geelhoeda przedstawiona w dniu 10 marca 2005 r. w sprawie C-392/02 Komisja przeciwko Danii, wyrok z dnia 15 listopada 2005 r., Zb.Orz. str. I-9811, pkt 62 i 63 oraz przypis 24.

systemu środków własnych są to, po pierwsze, jeszcze nieuzyskane, ustalone roszczenia, w stosunku do których nie przewidziano zabezpieczenia, a po drugie, (nieuzyskane²⁵) ustalone roszczenia, w stosunku do których przewidziano wprawdzie zabezpieczenie, ale które zostały zakwestionowane i które mogą podlegać zmianie w wyniku rozstrzygnięcia powstałego sporu. Uzyskane wierzytelności należałoby zgodnie z tym wykazać na rachunkach A, spośród nieuzyskanych wierzytelności zaś te, w stosunku do których przewidziano zabezpieczenie, a które nie zostały zakwestionowane.

84. W niniejszej sprawie rząd niemiecki nie podnosił przed Trybunałem, że sporne roszczenia zostały zakwestionowane i Komisja ograniczyła swoją skargę do „prawomocnie ustalonych wierzytelności”, niebędących przedmiotem zakwestionowania. Ponadto zgadzam się z Komisją co do tego, że zakwestionowanie, jak wynika choćby z treści art. 6 ust. 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych, musi dotyczyć samego roszczenia, a nie zabezpieczenia, a więc mam na myśli zakwestionowanie głównego długu celnego. W każdym razie w niniejszej sprawie chodzi o dochodzenie roszczeń wynikających z zabezpieczenia wobec stowarzyszeń poręczających, a tym samym o realizację gwarancji. To, czy przedmiotowe wierzytelności główne mogą zostać zakwestionowane również przez podmioty udzielające gwarancji,

a więc stowarzyszenia poręczające, jak podnosił rząd belgijski, nie ma znaczenia dla niniejszego postępowania.

85. Co się następnie tyczy pytania, czy w przypadku spornych ustalonych roszczeń wynikających z procedury TIR chodzi o zabezpieczone wierzytelności w rozumieniu art. 6 ust. 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych oraz czy należało je zatem wykazać na rachunkach A, należy stwierdzić, że przepis ten wymaga jedynie, żeby „przewidziano zabezpieczenie”, nie definiując dalej, co należy rozumieć pod pojęciem „zabezpieczenie”.

86. Co się tyczy wykładni tego przepisu, należy na wstępie stwierdzić, że przekonująca jest argumentacja Komisji, zgodnie z którą rachunki B nie służą ochronie interesów finansowych państw członkowskich, lecz raczej lepszemu śledzeniu działań państw członkowskich w dziedzinie poboru środków własnych. Wprawdzie do ostatniego z wymienionych celów odwołuje się trzeci motyw rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych, jednak nie wyklucza to, jak wywodziłam powyżej, że należy też wziąć pod uwagę ryzyko finansowe państw członkowskich. Moim zdaniem wynika to wprost z regulacji zawartej w art. 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie systemu środków włas-

25 — To, że chodzi tu również o nieuzyskane roszczenia, wynika moim zdaniem z art. 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych, które wiąże wpis na rachunek z uzyskaniem roszczeń.

nych i nawiązującej do rachunków B, zgodnie z którą roszczenia wykazywane na nich podlegają wpisowi dopiero po ich uzyskaniu.

87. Również po wprowadzeniu rachunków B nieuzyskane jeszcze kwoty należy udostępnić Wspólnotom; jednak poprzez „złożenie zabezpieczenia” powinno zostać zmniejszone ryzyko państw członkowskich polegające na konieczności zapłaty udostępnionych środków własnych Wspólnoty z zasobów tych państw. W świetle powyższego nic nie przemawia przeciwko propozycji rządu niemieckiego, żeby w tej sprawie przyjąć ogólną definicję „zabezpieczenia” zawartą w art. 3 lit. a) rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2220/85 z dnia 22 lipca 1985 r.²⁶, zgodnie z którym chodzi o „zastaw, który daje gwarancję, że pewna kwota pieniędzy zostanie wypłacona [...] na rzecz właściwych władz, jeżeli dane zobowiązanie nie zostanie spełnione”. Do klasycznych zabezpieczeń w tym znaczeniu należy z pewnością zaliczyć gwarancje, w których — ogólnie rzecz biorąc — poręczyciel zobowiązuje się wobec wierzyciela, iż odpowiada za wypełnienie zobowiązań strony trzeciej.

88. Poprzez gwarancję w rozumieniu art. 8 konwencji TIR, której treść jest poza tym określona przez prawo wspólnotowe oraz podlegającą prawu niemieckiemu umowę

poręczenia z Republiką Federalną Niemiec²⁷, stowarzyszenia poręczające zobowiązują się do uiszczenia opłat celnych za osoby, od których te opłaty są należne, i są zobowiązane do zapłacenia tych kwot na zasadzie odpowiedzialności solidarnej z tymi osobami, przy czym, o ile to możliwe, wezwani do zapłaty tych opłat w pierwszej kolejności powinni być dłużnicy celni. Nie jest zrozumiałe, dlaczego ta gwarancja odnosząca się do opłat celnych, nawet jeżeli chodzi o gwarancję całkowitą, a nie o indywidualne złożenie zabezpieczenia, nie miałaby być co do zasady traktowana jako zabezpieczenie w rozumieniu art. 6 ust. 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych.

89. Jednakże w procedurze TIR chodzi o gwarancję ograniczoną kwotowo, tak więc jak podkreślił rząd niemiecki, kwota danego długu celnego może przewyższać wartość zabezpieczenia. Moim zdaniem przedmiotowe roszczenia powinny być wykazywane na rachunkach A tylko do wysokości złożonego zabezpieczenia, a więc w takim zakresie, w jakim są one pod względem wartości pokryte przez gwarancję. Wydaje mi się, że takie rozwiązanie najbardziej odpowiada omówionemu już dążeniu do lepszego zabezpieczenia ryzyku finansowemu państw członkowskich w odniesieniu do nieuzyskanych jeszcze roszczeń lub do bliższego powiązania obowiązku dokonania wpisu środków własnych na rachunku z ich faktycznym uzyskaniem poprzez wprowadzenie rachunków B w połączeniu z regulacją dotyczącą udostępnienia środków zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie systemu środków

26 — Rozporządzenie z dnia 22 lipca 1985 r. ustanawiające wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu zabezpieczeń w odniesieniu do produktów rolnych (Dz.U. L 205, str. 5).

27 — Zobacz wyrok z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-78/01 Bundesverband Güterkraftverkehr und Logistik eV [BGL], Rec. str. I-9543, pkt 45.

własnych. Cel ten jest wyrażony zresztą także w art. 6 ust. 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych w odniesieniu do zakwestionowanych roszczeń w takim zakresie, w jakim odsyła się tam do możliwości dokonania zmian tych roszczeń w wyniku rozstrzygnięcia powstałego sporu.

90. Zgodnie z powyższym ustalone roszczenia wynikające z karnetów TIR należy wykazywać na rachunkach A zasadniczo do wysokości limitu uzgodnionego w ramach systemu TIR, do którego stowarzyszenia poręczające odpowiadają za długi celne. Wynikające z tych roszczeń środki własne należy udostępnić Wspólnotom w terminie ustalonym w art. 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych.

91. Jednak ustalenie to nie jest jeszcze w niniejszej sprawie wystarczające, ponieważ za punkt wyjścia przyjmuje ono czysto normatywne podstawy procedury TIR i w pewnym stopniu odzwierciedla idealny stan tej procedury oraz przewidzianego tam systemu gwarancji. Faktycznie w latach dziewięćdziesiątych uwidaczniały się coraz wyraźniej słabości systemu, które przekształciły się w opisany już w stanie faktycznym „kryzys” procedury TIR²⁸.

92. Moim zdaniem na podstawie niniejszych akt nie ma możliwości dokonania ostatecznej oceny w sprawie dokładniejszego zakresu, przyczyn oraz następstw tego kryzysu, zwłaszcza w odniesieniu do wydajności systemu gwarancji ogólnie, a niemieckich stowarzyszeń poręczających w szczególności. Nawet ze sprawozdania Parlamentu Europejskiego z dochodzenia sporządzonego w sprawie tych kompleksowych zagadnień nie wyłania się ostatecznie jasny obraz powyższej kwestii.

93. Należy jednak stwierdzić, po pierwsze, jak wywodził rząd niemiecki, że swoboda działania państw członkowskich w tym zakresie jest ograniczona konwencją TIR, do której należy także Wspólnota, i która wyznacza określony system gwarancji. Po drugie, w związku ze współdziałaniem Komisji w odpowiednich organach w ramach konwencji TIR jej samej również nie można wykluczyć z kręgu podmiotów odpowiedzialnych za funkcjonowanie procedury TIR. W tym zakresie należy zaznaczyć, że w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego wielokrotnie podnoszona jest (współ)odpowiedzialność Komisji za przebieg kryzysu procedury tranzytu względnie procedury TIR oraz brak działań mających na celu jego przezwyciężenie²⁹.

94. Słabości systemowe procedury TIR, problemy związane ze ściąganiem długów

28 — Zobacz na przykład wnioski w podsumowaniu sprawozdania Parlamentu Europejskiego z dochodzenia w pkt 1.1.5. Zobacz również stwierdzenie w pkt 9.2.3.4 w przedmocie „bezczynności Komisji”: „Podsumowując, niedawne postępowanie Komisji potwierdziło niestety powszechnie znany dowód jej biurokratycznego bezwładu. Jej rola w związku z procedurą tranzytu polegała wyłącznie na reagowaniu, a nie na aktywnym działaniu”.

28 — Zobacz wyżej, pkt 20 i n.

celnych oraz ryzyko związane ze środkami własnymi nie mogą zatem być z góry przypisywane państwu członkowskiemu, względnie w tej konkretnej sprawie — Republice Federalnej Niemiec.

tych przez instytucje na jego podstawie³². Trybunał wyprowadził stąd między innymi wniosek o zobowiązaniu państwa członkowskiego do podjęcia w lojalnej współpracy z Komisją stosownych działań pozwalających zapewnić zastosowanie przepisów wspólnotowych dotyczących ustalenia ewentualnych środków własnych³³.

95. Niezależnie od tego należy zbadać, czy Republika Federalna Niemiec poprzez swoje postępowanie — mianowicie odroczenie spornych wierzytelności i ich zapis na rachunkach B — w reakcji na kryzys w ramach procedury TIR i jego skutki, uchybiła wspólnotowym zobowiązaniom w odniesieniu do środków własnych.

97. Poza tym Trybunał stwierdził w związku z trudnościami przy wykonywaniu decyzji Komisji w sprawie pomocy państwa, że Komisja i państwo członkowskie muszą rzetelnie współdziałać zgodnie z zasadą lojalnej współpracy w celu przezwyciężenia tych trudności z pełnym poszanowaniem przepisów traktatu. W tym celu państwo członkowskie musi również przedstawiać Komisji do oceny występujące problemy³⁴. Zasadę tę można odnosić do trudności występujących w innych obszarach prawa wspólnotowego.

96. Zgodnie z ogólną zasadą będącą w szczególności podstawą art. 10 WE³⁰, ale znajdującą wyraz w odniesieniu do środków własnych także w rozporządzeniu w sprawie systemu środków własnych³¹, na państwach członkowskich oraz instytucjach Wspólnoty ciążyą wzajemne obowiązki w zakresie lojalnej współpracy. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału państwa członkowskie są zobowiązane do ułatwiania Komisji wypełniania zadań polegających w szczególności na dbałości w zakresie stosowania traktatu oraz w zakresie wykonywania zobowiązań podję-

98. Wreszcie Trybunał stwierdził wprawdzie, że państwo członkowskie w zakresie podlegającym kompetencjom Wspólnoty, może występować w charakterze rzecznika interesu ogółu, i w braku odpowiedniego postępowania właściwej instytucji Wspólnoty może ustanawiać tymczasowe pilnie wymagane środki zachowawcze, których ewentualnie wymagają okoliczności, jednak

30 — Zobacz już m.in. wyroki z dnia 15 stycznia 1986 r. w sprawie 44/84 *Derrick Guy Edmund Hurd*, Rec. str. 29, pkt 38, oraz z dnia 22 września 1988 r. w sprawach połączonych 358/85 i 51/86 *Francja przeciwko Parlamentowi*, Rec. str. 4821, pkt 34.

31 — W szczególności w art. 17 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych; zobacz wyrok z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-10/00 *Komisja przeciwko Włochom*, Rec. str. I-2357, pkt 90.

32 — Między innymi wyrok z dnia 12 września 2000 r. w sprawie C-408/97 *Komisja przeciwko Niderlandom*, Rec. str. I-6417, pkt 16.

33 — Wyżej wymieniony w przypisie 31 wyrok w sprawie C-10/00, pkt 89.

34 — Zobacz m.in. wyroki z dnia 22 marca 2001 r. w sprawie C-261/99 *Komisja przeciwko Francji*, Rec. str. I-2537, pkt 24, z dnia 3 lipca 2001 r. w sprawie C-378/98 *Komisja przeciwko Belgii*, Rec. str. I-5107, pkt 31, oraz z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie C-499/99 *Komisja przeciwko Hiszpanii*, Rec. str. I-6031, pkt 24.

tego rodzaju działania muszą być realizowane w trybie współpracy pomiędzy Komisją i danym państwem członkowskim. W każdym razie wszelkie krajowe środki zachowawcze, które są sprzeczne z zarzutami, zastrzeżeniami lub warunkami Komisji, są bezprawne³⁵.

99. W świetle tego orzecznictwa lojalna współpraca przy stosowaniu przepisów w sprawie środków własnych wymagała jednak w niniejszej sprawie, żeby Republika Federalna Niemiec skontaktowała się z Komisją w odniesieniu do problemów powstałych w związku z procedurą TIR, w szczególności problemów dotyczących systemu gwarancji, i uzgodniła z nią postępowanie w sprawie stosowania wspólnotowych przepisów dotyczących środków własnych. Zamiast tego Republika Federalna Niemiec bez uzgodnienia z Komisją — postępowanie przed Komisją miało miejsce dopiero później i na żądanie Komisji wskutek przeprowadzonych przez nią inspekcji — wstrzymała postępowanie w sprawie dochodzenia roszczeń wobec poręczycieli i zawarła porozumienia o odroczeniu, a następnie wykazała przedmiotowe roszczenia Wspólnot do środków własnych na rachunkach B, w związku z czym odpowiednie kwoty przysługujące Wspólnotom — przynajmniej na początku — nie mogły zasilić rachunku.

100. Bez konieczności dokładnego badania, w jakim zakresie kroki podjęte przez Republikę Federalną Niemiec były uzasadnione okolicznościami, lub też czy i w jakim zakresie roszczenia wynikające z procedury TIR faktycznie nie były już zabezpieczone oraz czy uzyskanie przedmiotowych kwot w rozumieniu art. 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych nie mogło zatem nastąpić z powodu siły wyższej, względnie było całkowicie niemożliwe, należy stwierdzić, że Republika Federalna Niemiec poprzez samowolne odroczenie spornych ustalonych wierzytelności i ich wykazanie na rachunkach B uchybiła zobowiązaniu wyrażonemu w szczególności w art. 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych, polegającemu na podjęciu w lojalnej współpracy z Komisją koniecznych działań w celu udostępnienia jej środków własnych Wspólnot w rozumieniu rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych.

101. Pierwsze żądanie Komisji jest zatem uzasadnione.

2. Drugie żądanie: nieprzekazanie Komisji informacji o pozostałych określonych i niezakwestionowanych kwotach celnych potraktowanych analogicznie pod względem księgowym

102. W ramach drugiego żądania Komisja zarzuca, że władze niemieckie zaniechały

35 — Zobacz wyroki z dnia 5 maja 1981 r. w sprawie 804/79 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. 1045, pkt 30–32 i 37, oraz z dnia 15 grudnia 1987 r. w sprawie 325/85 Irlandia przeciwko Komisji, Rec. str. 5041, pkt 15 i 16.

przekazania jej informacji o wszystkich innych niezakwestionowanych kwotach celnych w związku z niezwołaniem karnetów TIR przez niemieckie urzędy celne od roku 1994 do zmiany zarządzenia federalnego z 1996 r., które zostały analogicznie potraktowane (jak skontrolowane karnety TIR), to jest wpisane na rachunki B.

W celu wypełnienia zadań, które są jej powierzone, Komisja jest uprawniona do otrzymywania informacji tylko zgodnie z przepisami ustalonymi przez Radę (art. 284 WE). Rada nie wydała ogólnej regulacji w sprawie udzielania informacji ani w sprawie ogólnych praw do kontroli. Nie obowiązuje zatem postulowane przez Komisję ogólne prawo do informacji.

c) Zasadnicze argumenty stron

103. *Komisja* wywodzi, że w sferze środków własnych na państwach członkowskich spoczywa szczególny obowiązek współpracy, wobec czego są one odpowiedzialne za udostępnianie Komisji koniecznych informacji, tak aby mogła ona wypełniać swoje obowiązki w odniesieniu do nadzoru prawidłowego stosowania przepisów w sprawie środków własnych. W niniejszej sprawie Komisja ma prawo wymagać od Republiki Federalnej Niemiec niezbędnych informacji w celu sprawdzenia, czy ma miejsce uchylanie zobowiązaniom państwa członkowskiego, które przekonywująco opisała, oraz w jakim zakresie podjęto już działania naprawcze. Państwa członkowskie są ze swej strony zobowiązane tak zorganizować administrację celną, żeby można było sprostac temu żądaniu udzielenia informacji.

104. *Rząd niemiecki* wywodzi, że Komisji nie przysługuje ogólne prawo do informacji.

d) Ocena

105. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem państwa członkowskie, w oparciu o zasadę lojalnej współpracy będącej w szczególności podstawą art. 10 WE, mają obowiązek współpracy w dobrej wierze w postępowaniach wyjaśniających Komisji w trybie art. 226 WE oraz dostarczania jej wszelkich wymaganych w tym celu informacji³⁶.

106. Co się w szczególności tyczy sfery środków własnych, Trybunał orzekł w wyroku w sprawie C-10/00, że istnieje zobowiązanie — zapisane w szczególności w przepisach w sprawie kontroli środków własnych — do podejmowania w lojalnej

36 — Między innymi wyroki z dnia 11 grudnia 1985 r. w sprawie 192/84 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. 3967, pkt 19, oraz z dnia 6 marca 2003 r. w sprawie C-478/01 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. str. I-2351, pkt 24.

współpracy z Komisją stosownych działań pozwalających zapewnić zastosowanie przepisów wspólnotowych dotyczących ustalenia środków własnych³⁷.

107. Na podstawie tego zobowiązania dane państwo członkowskie w przypadku, „w którym Komisja jest w dużej mierze zdana na informacje przekazane przez to państwo, musi udostępnić w odpowiedni sposób dowody i inne użyteczne dokumenty, tak aby mogła ona sprawdzić, czy i w jakim zakresie sporne kwoty odpowiadają środkom własnym Wspólnot”³⁸.

108. W niniejszej sprawie Komisja wielokrotnie i precyzyjnie wzywała władze niemieckie w ramach postępowania poprzedzającego złożenie skargi do przekazania jej informacji o wszystkich innych niezakwestionowanych kwotach celnych w związku z niezwolnieniem karnetów TIR przez niemieckie urzędy celne w określonym okresie, które również zostały wpisane na rachunkach B. Ponadto to wezwanie nie miało charakteru „ogólnego żądania informacji”, lecz wynikało z inspekcji przeprowadzonych przez Komisję. Inspekcje te wykazały odpowiednią ewidencję księgową pewnej liczby karnetów TIR.

109. W świetle wskazanego orzecznictwa dotyczącego zasady lojalnej współpracy, wyrażonej również w art. 18 ust. 2 rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych, zgodnie z którym państwa członkowskie podejmują „wszelkie celowe działania mające na celu ułatwienie” inspekcji dotyczących ustalenia i udostępnienia środków własnych, Republika Federalna Niemiec powinna była spełnić żądanie przekazania informacji skierowane przez Komisję.

110. Ponadto przepisy w sprawie zapisywania na rachunkach środków własnych zawarte w tytule II rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych służą właśnie zapewnieniu przejrzystości stosowania przez państwa członkowskie przepisów w sprawie tych środków. Komisji służą one natomiast do ewentualnej kontroli tego stosowania, przy czym państwa członkowskie mają obowiązek wspierania Komisji w jej działaniach³⁹.

111. Nie spełniając spornego żądania przekazania informacji skierowanego przez Komisję, Republika Federalna Niemiec uchybiła zatem swoim zobowiązaniom wynikającym z rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych.

112. Również drugi zarzut Komisji jest zatem zasadny.

37 — Zobacz ww. w przypisie 31 wyrok w sprawie C-10/00, pkt 88–90.

38 — Ibidem, pkt 91.

39 — W tym zakresie zobacz orzecznictwo Trybunału przywołane już w przypisie 37.

V — W przedmiocie kosztów

113. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 69 § 3 regulaminu, w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron, Trybunał może postanowić, że koszty zostaną rozdzielone albo że każda ze stron poniesie własne koszty.

114. Ponieważ zarówno Komisja, jak i Republika Federalna Niemiec są stronami częściowo przegrywającymi — z jednej strony należy uznać pierwsze dwa zarzuty skargi, z drugiej strony zarzuty trzeci, czwarty i piąty są niedopuszczalne — proponuję obciążyć je ich własnymi kosztami. Królestwo Belgii występujące jako interwenient zgodnie z art. 69 § 4 ust. 1 regulaminu poniesie własne koszty.

VI — Wnioski

115. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, proponuję Trybunałowi wydanie następującego orzeczenia:

1. Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na podstawie rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1552/89 z dnia 29 maja 1989 r. wykonującego decyzję 88/376/EWG, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot, a w szczególności obowiązкови podjęcia w ramach lojalnej współpracy z Komisją koniecznych działań w celu udostępnienia jej środków własnych Wspólnot,

- nie zwalniając prawidłowo określonych dokumentów tranzytowych (karne-tów TIR) w zakresie, w którym bez odpowiedniego uzgodnienia odroczyła

wynikające z nich roszczenia Wspólnot do przychodów budżetowych oraz zapisała je na rachunku B, a tym samym nie udostępniła Komisji w terminie stosownych środków własnych, oraz

- nie przekazując Komisji informacji o wszystkich innych niezakwestionowanych kwotach celnych w związku niezwolnieniem karnetów TIR przez niemieckie urzędy celne od 1994 r. aż do zmiany zarządzenia federalnego ministra finansów z 1996 r. (zarządzenie z dnia 11 września 1996 r., III B 1 — Z 0912 — 31/96), które zostały analogicznie potraktowane (wpis na rachunkach B zamiast wpisu na rachunkach A).

2. W pozostałym zakresie skarga zostaje odrzucona jako niedopuszczalna.
3. Komisja, Republika Federalna Niemiec i Królestwo Belgii pokrywają swoje własne koszty.