

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

CHRISTINE STIX-HACKL

8 päivänä joulukuuta 2005¹

I Johdanto

1. Komissio vaatii nyt esillä olevassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut velvoitteitaan TIR-carnet’iden tullipassitusmenettelyssä (jäljempänä TIR-menettely). Komissio väittää erityisesti, ettei Saksan liittotasavalta ole vienyt TIR-menettelyä koskevia yhteisön omia varoja oikein kirjanpitoon, ettei se ole asettanut näitä varoja käyttöön määräajassa eikä ole antanut komissiolle tiettyjä tietoja toimittamatta jääneistä TIR-carnet’ista. Lisäksi komissio vaatii, että Saksan liittotasavalta velvoitetaan maksamaan siirtämättä jääneet omat varat ja niistä aiheutuvat viivästyskorot sekä ilmoittamaan vaaditut tiedot.

2. Nyt esillä oleva asia koskee ensisijaisesti tullimaksuja koskevien yhteisön omien varojen

viemistä kirjanpitoon ja näiden varojen asettamista käyttöön tämän asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana voimassa olleen asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1552/89 (jäljempänä omia varoja koskeva aset²) mukaisesti. Omia varoja koskevassa asetuksessa säädetään kahdenlaisesta kirjanpidosta, joita sovelletaan yhteisön omiin varoihin suoritettaviin, todettuihin maksuihin. Todetut maksut on yleensä vietävä niin sanottuun A-kirjanpitoon, ellei kyse ole maksuista, jotka on otettava niin sanottuun B-kirjanpitoon muun muassa siksi, että niitä ”ei ole vielä peritty ja minkäänlaista vakuutta ei ole toimitettu”. Kirjanpitotapa on sikäli merkityksellinen, että A-kirjanpitoon otetut maksut on tulotettava viimeistään maksun toteamiskuuta seuraavan toisen kuukauden 19. päivän jälkeisenä ensimmäisenä työpäivänä, kun taas B-kirjanpitoon otetut summat tulotetaan vastaavassa määräajassa vasta niiden *perimisen* jälkeen.

2 – Yhteisön omista varoista tehdyn päätöksen 88/376/ETY, Euratom soveltamisesta 29 päivänä toukokuuta 1989 annettu neuvoston aset² (ETY, Euratom) N:o 1552/89 (EYVL L 155, s. 1).

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

3. Nyt esillä olevassa asiassa on toissijaisesti kyse TIR-carnet'iden tullipassitusmenettelystä, joka perustuu TIR-carnet'isiin merkittyjen tavaroiden kansainvälistä kuljetusta koskevaan Genevessä 14 päivänä marraskuuta 1975 tehtyyn tulliyleissopimukseen (jäljempänä TIR-yleissopimus), jonka sopimuspuolia ovat muun muassa sekä Saksan liittotasavalta että Euroopan yhteisö.³

5. Nyt esillä oleva asia liittyy läheisesti edelleen vireillä olevien asioiden C-377/03⁴ ja C-378/03⁵ asiasisältöön. Myös nämä asiat koskevat TIR-menettelyyn liittyvien omien varojen viemistä kirjanpitoon ja asettamista käyttöön, ja minä esitän ennakkoratkaisuehdotuksen myös niissä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Yhteisön oikeus

1. Omia varoja koskeva asetus

4. Pohjimmiltaan nyt esillä olevassa asiassa on kyse siitä, olisiko TIR-menettelyn maksut saanut viedä A-kirjanpidon sijasta B-kirjanpitoon, erityisesti kun otetaan huomioon tullimaksujen ja saatavien varmistamiseen liittyvät ongelmat TIR-menettelyn takuujärjestelmässä, joka oli Saksan hallituksen antamien tietojen mukaan ollut hajoamisen partaalla vuodesta 1993 lähtien. Saksan viranomaiset katsoivat tässä tilanteessa aiheelliseksi luopua tilapäisesti maksujen perimisestä takaajayhdistyksiltä ja viedä kyseiset summat vakuudeettomina maksuina B-kirjanpitoon.

6. Omia varoja koskevan asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään omiin varoihin kuuluvan maksun toteamisesta seuraavaa:

”Tätä asetusta sovellettaessa katsotaan, että päätöksen 88/376/ETY, Euratom 2 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettuihin omiin varoihin kuuluva maksu on todettu, kun jäsenvaltion toimivaltainen yksikkö on toimittanut maksuvelvolliselle tiedon hänen maksettavakseen kuuluvasta määrästä. Tie-

3 – Euroopan yhteisö on hyväksynyt yleissopimuksen TIR-carnet'isiin merkittyjen tavaroiden kansainvälistä kuljetusta koskevan Genevessä 14 päivänä marraskuuta 1975 tehdyn tulliyleissopimuksen tekemisestä 25 päivänä heinäkuuta 1978 annettulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2112/78 (EYVL L 252, s. 1).

4 – Komissio v. Belgia.

5 – Komissio v. Belgia.

donanto tehdään, kun velallinen tunnetaan ja kun toimivaltaiset hallintoviranomaiset voivat kaikkia asiaa koskevia yhteisön säännöksiä ja määräyksiä noudattaen laskea maksun määrän.”

säädetyssä määräajassa. Jäsenvaltiot voivat menetellä samalla tavoin, kun todetuista, takuiden kattamista maksuista syntyy erimielisyyttä ja niihin saattaa riita-asian käsittelyn vuoksi kohdistua vaihteluja.”

7. Omia varoja koskevan asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan a ja b alakohdassa säädetään omien varojen kirjanpidosta seuraavaa:

8. Omia varoja koskevan asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa säädetään omien varojen asettamisesta käyttöön seuraavaa:

”1. Omia varoja koskeva kirjanpito hoidetaan kunkin jäsenvaltion valtiovarainhallinnossa tai kunkin jäsenvaltion nimeämässä laitoksessa, ja se jaotellaan varojen luonteen mukaisesti.

2 a) Maksut, jotka on todettu 2 artiklan mukaisesti, otetaan kirjanpitoon viimeistään maksun toteamiskuuta seuraavan toisen kuukauden 19 päivän jälkeisenä ensimmäisenä työpäivänä, jollei tämän kohdan b alakohdasta muuta johdu.

”1. Sen jälkeen, kun päätöksen 88/376/ETY, Euratom 2 artiklan 1 kohdan a ja b kohdassa tarkoitetuista omista varoista on vähennetty kymmenen prosenttia perimiskuluihin mainitun päätöksen 2 artiklan 3 kohdan mukaisesti, ne tuloutetaan viimeistään sitä kuukautta, jona maksu on 2 artiklan mukaisesti todettu, seuraavan toisen kuukauden 19 päivää seuraavana ensimmäisenä työpäivänä.

b) Maksut, jotka on todettu ja joita ei ole otettu a alakohdassa tarkoitettuun kirjanpitoon, koska niitä ei ole vielä peritty ja minkäänlaista vakuutta ei ole toimitettu, otetaan erilliseen kirjanpitoon a alakohdassa

Ne maksut, jotka on otettu erilliseen kirjanpitoon 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti, on kuitenkin tuloutettava sitä kuukautta, jona maksut on peritty, seuraavan toisen kuukauden 19 päivää seuraavana ensimmäisenä työpäivänä.”

9. Omia varoja koskevan asetuksen 17 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:
2. TIR-menettely

a) Yleistä TIR-menettelyistä

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 2 artiklan mukaisesti todettuja maksuja vastaavat määrät asetetaan komission käytettäviksi tämän asetuksen mukaisesti.

2. Jäsenvaltiot saavat vapautuksen todettuja maksuja vastaavien määrien asettamisesta komission käyttöön ainoastaan, jollei perintää ole voitu toteuttaa ylivoimaisen esteen vuoksi. Lisäksi jäsenvaltioiden ei tarvitse asettaa kyseisiä määriä komission käytettäviksi yksittäistapauksissa, kun kaikkien kyseessä olevaan tapaukseen liittyvien asianmukaisten tietojen tarkemmassa tarkastelussa osoittautuu, että jäsenvaltioista riippumattomista syistä on täysin mahdotonta toteuttaa perintää. Tällaiset tapaukset on mainittava 3 kohdassa tarkoitettussa kertomuksessa määrien ylittäessä 10 000 ecua muunnettuna kansalliseksi valuutaksi kuluneen kalenterivuoden lokakuun ensimmäisen työpäivän kurssilla; kertomukseen on sisällyttävä tieto syistä, jotka ovat estäneet jäsenvaltiota asettamasta kyseessä olevia määriä käytettäviksi. Komissio voi kuuden kuukauden kuluessa toimittaa huomautuksensa tiedoksi asianomaiselle jäsenvaltiolle."

10. Passitusmenettely on tullioikeudellinen menettely, jolla on tarkoitus helpottaa kaupaa ja esimerkiksi tavaroiden liikkumista tietyn tullijärjestelmän sisällä tai eri tullialueiden välillä. "Suspensiomenettelyjä" ovat passitusmenettelyt, joissa kolmansiin maihin vietäviin tai niistä tuotaviin tavaroihin sovellettavat tullit, maksut ja verot jätetään väliaikaisesti perimättä samalla, kun sallitaan näiden tavaroiden kuljettaminen tietyn tullialueen läpi. TIR-menettely on yksi monista käytössä olevista – monessa suhteessa samankaltaisista – passitusmenettelyistä eli tavaroiden kauttakulkujärjestelmistä, joihin kuuluvat ennen kaikkea myös yhteisön passitusmenettely ja yhteinen passitusmenettely.

11. TIR-menettely kuuluu ulkoisiin passitusmenettelyihin, ja sen oikeudellisena perustana yhteisön oikeudessa on kansainvälisen TIR-yleissopimuksen ohella tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöistä 2 päivänä heinäkuuta 1993 annettu komission asetus (ETY) N:o 2454/93⁶ (jäljempänä tullikoodeksin

6 – EYVL L 253, s. 1.

soveltamisasetus), joka perustuu puolestaan yhteisön tullikodeksiin⁷ (jäljempänä tullikodeksi) ja jonka 451 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkastellaan ja käsitellään ensisijaisesti TIR-yleissopimuksella käyttöön otettua menettelyä.

12. TIR-yleissopimuksen mukaan maantiekulkuneuvoissa, tavarajunissa tai konteissa kuljetettavat tavarat tarkastetaan ainoastaan lähtö(tulli)toimipaikassa eikä välitullitoimipaikoissa tai määrätullitoimipaikoissa, ellei epäillä väärinkäytöstä (5 artikla). Lisäksi näiden tavaroiden osalta ei tule vaatia vienti- tai tuontitullien ja -verojen maksua eikä talletusta (4 artikla). TIR-menettelyllä helpotetaan tulliviranomaisten harjoittamaa tavarankuljetusten valvontaa tullialueella – TIR-yleissopimuksen tavoitteen mukaisesti yhteisön tullialue muodostaa yhtenäisen tullialueen – ja sillä on tarkoitus varmistaa, että kuljetetut tavarat saapuvat identtisinä ja määrältään muuttumattomina määräpaikkaan.

13. Tämä on määrä mahdollistaa ensisijaisesti noudattamalla kolmea TIR-menettelyyn sisältyvää vaatimusta. Ensinnäkin tavarat on kuljetettava maantiekulkuneuvoissa tai kon-

teissa, joihin sovelletaan tiettyjä turvallisuutta koskevia varotoimia, eikä tavaroita voida siirtää tai korvata matkan aikana (12–14 artikla). Toiseksi tavaroiden mukana on oltava koko kuljetuksen ajan lähtötullitoimipaikan antama yhdenmukainen kuljetusasiakirja, TIR-carnet, jonka avulla valvotaan kuljetusten sääntöjenmukaisuutta (3 artikla). Kolmanneksi sopimuspuolten viranomaisten valtuuttamien yhdistysten on annettava takaus tulliviranomaisten kuljetusliikkeeltä mahdollisesti vaatimien tullien ja maksujen suorittamisesta (3 artikla). Tämä takaus on puolestaan Kansainvälisen maantiekuljetusliiton (IRU) ja Sveitsiin sijoittautuneen vakuutusryhmittymän takaama.

14. TIR-carnet’iden painattamisesta huolehtii IRU, ja takaajayhdistykset toimittavat ne kuljetusliikkeille, jotka mainitsevat niissä tietyt, erityisesti kuljetettaviin tavaroihin liittyvät tiedot. Kukin TIR-carnet koostuu sivuista, jotka ovat kahtena kappaleena. TIR-kuljetus on hyväksytty suoritetuksi sääntöjen mukaisesti, kun kyseiset tavarat on esitetty määrätullitoimipaikalle eli tullitoimipaikalle, jonka kautta yhteisön tullialueelta poistutaan, ja kun viimeksi mainittu tullitoimipaikka varauttaa tekemättä ilmoittaa siitä lähtötullitoimipaikalle eli tullitoimipaikalle, jonka kautta kyseiselle tullialueelle saavutetaan.

⁷ – Yhteisön tullikodeksista 12 päivänä lokakuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2913/92 (EYVL L 302, s. 1).

15. Sääntöjenvastaisen TIR-kuljetuksen tapauksessa sovelletaan lähtökohtaisesti TIR-yleissopimuksen 8 artiklassa säädettyä takuujärjestelmää, jossa takaajajyhdistykset vastaavat määrättyyn kuljetusajoneuvokoh- taiseen enimmäismäärään saakka TIR-kulje- tuksessa tapahtuneen säännönvastaisuuden vuoksi suoritettaviksi erääntyneistä vienti- tai tuontitulleista ja -maksuista ja ovat näin ollen velvollisia maksamaan tällaiset määrät yhteisvastuullisesti niiden henkilöiden kanssa, jotka ovat vastuussa edellä maini- tuista maksuista.

yhteydessä. Se on velvollinen maksamaan tällaiset määrät yhteisvastuullisesti niiden henkilöiden kanssa, jotka ovat vastuussa edellä mainituista maksuista.

2. Milloin sopimuspuolen lainsäädännössä ja määräyksissä ei määrätä tuonti- tai vienti- tullien ja -verojen maksamista edellä 1 kappaleessa tarkoitetuissa tapauksissa, takaa- jayhdistyksen tulee sitoutua suorittamaan samoin ehdoin tuonti- tai vientitulleja ja -veroja vastaava määrä sekä mahdolliset viivästyskorot.

b) Asiaa koskevat TIR-yleissopimuksen säännökset

16. TIR-yleissopimuksen II lukuun, jossa määrätään TIR-carnet'idien antamisesta ja takaajajyhdistysten vastuusta, sisältyvät muun muassa seuraavat määräykset:

3. Jokaisen sopimuspuolen tulee määrätä TIR-carnet'n osalta se enimmäismäärä, joka takaajajyhdistykseltä voidaan vaatia edellä olevan 1 ja 2 kappaleen määräysten nojalla.

"8 artikla

1. Takaajajyhdistys sitoutuu maksamaan suo- ritettaviksi erääntyvät tuonti- tai vientitullit ja -verot mahdollisine korkoineen sen maan tullilakien ja -määräysten mukaan, jossa väärinkäytös on havaittu TIR-kuljetuksen

4. Takaajajyhdistyksen vastuu sen maan tulliviranomaisille, jossa lähtötullitoimi- paikka sijaitsee, alkaa siitä hetkestä, jona TIR-carnet hyväksytään tullitoimipaikassa. Seuraavissa maissa, joiden kautta tavarat kuljetetaan TIR-menettelyn nojalla, vastuu alkaa siitä ajankohdasta, jona tavarat tuodaan maahan tai, milloin TIR-kuljetus keskeyte- tään 26 artiklan 1 ja 2 kappaleen nojalla, siitä ajankohdasta, jona TIR-carnet hyväksytään siinä tullitoimipaikassa, josta TIR-kuljetusta jatketaan.

5. Takaajayhdistyksen vastuu ei ulotu yksinomaan sellaisiin tavaroihin, jotka on lueteltu TIR-carnet'ssa, vaan myös tavaroihin, joita TIR-carnet'ssa mainitsematta säilytetään maantiekulkuneuvon sinetillä suljetussa osassa tai sinetöidyssä kontissa. Vastuu ei ulotu muihin tavaroihin.

6. Tämän artiklan 1 ja 2 kappaleessa tarkoitettujen tullien ja verojen määräämistä varten oletetaan TIR-carnet'hen merkittyjen, tavaroita koskevien tietojen olevan oikeita, ellei muita todisteita esitetä.

7. Kun tämän artiklan 1 ja 2 kappaleessa mainitut määrät erääntyvät suoritettaviksi, asianomaisten viranomaisten tulee mahdollisuuksien mukaan vaatia maksua korvausvelvolliselta henkilöltä tai henkilöiltä ennen takaajayhdistykselle esitettävää vaatimusta.”

asetus), jonka 3 kohdassa käsitellään passitusmenettelyä koskevia menettelyllisiä takeita ja säädetään muun muassa seuraavaa:

”Kannettaessa tuontitullimaksuja yhteisön passitusmenettelyssä tai yhteisessä passitusmenettelyssä saatavilla voidaan katsoa olevan vakuudet ainoastaan silloin, kun kutakin passitusmenettelyä varten on asetettu yksittäinen vakuus ja kun tätä vakuutta ei ole vielä vapautettu.

Kaikkia muita yhteisön passitusmenettelyn tai yhteisen passitusmenettelyn saatavia tai TIR-carnet'ita on pidettävä vakuudettomina – —.”

III Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

3
4
5
6
7

B Kansallinen lainsäädäntö

A TIR-menettelyn kriisi

17. Saksan valtiovarainministeriö on antanut 11.9.1996 asetuksen (jäljempänä ministeriön

18. Erityisesti Saksan hallitus on kiinnittänyt yhteisöjen tuomioistuimen huomion tämän kanteen taustalla oleviin tosiseikkoihin ja

erityisesti siihen, että yhteisössä käytetyt passitusjärjestelmät, TIR-menettely mukaan lukien, olivat ajautuneet 1990-luvun alussa ja etenkin sisämarkkinoiden tultua voimaan 1.1.1993 huomattavaan kriisiin, mikä vaaransi TIR-menettelyn perustana olevan takuujärjestelmän ja vei siten – ainakin Saksan hallituksen käsityksen mukaan – koko TIR-menettelyn ”hajoamisen partaalle”. Kriisin johdosta perustettiin myös tutkintavaliokunta tutkimaan väitettyjä rikkomuksia ja väärinkäytöksiä yhteisön passitusmenettelyssä. Euroopan parlamentti asetti tämän tutkintavaliokunnan joulukuussa 1995, ja se esitti kertomuksensa 20.2.1997⁸ (jäljempänä Euroopan parlamentin tutkintakertomus). Vaikka kertomuksessa keskitytään yhteisön passitusmenettelyyn, siinä käsitellään seikka-periaisesti myös TIR-menettelyä.

tutkintakertomuksen mukaan TIR-yleissopimuksen keskeiset elimet, TIR-hallintokomitea ja ennen kaikkea liikenteen tullikysymyksiä käsittelevä työryhmä WP.30, jossa kaikki sopimuspuolet komissio mukaan luettuna ovat edustettuina, käsittelevät toistuvasti edellä mainittua kehitystä.

20. IRU:n ja kansainvälisen vakuutusryhmittymän aloitteesta tähän tilanteeseen reagoitiin ensiksi heinäkuussa 1993 ottamalla käyttöön erillinen TIR-carnet kaikkein arkaluonteisimmille tavaroille, eli tupakalle ja alkoholille, joita koskevaa takuuta nostettiin 200 000 Yhdysvaltain dollariin. Tämän jälkeen kansainvälinen vakuutusryhmittymä kuitenkin sanoi jälleenvakuutus sopimuksen irti 5.12.1994, mitä se perusteli erityisesti sellaisten riskien kohtuuttomalla kasvulla, joista vakuuttajat eivät ole olleet tietoisia, sekä petosten yleisellä lisääntymisellä ja järjestelmällisyydellä. Irtisanomisen perusteella aloitettiin välimiesmenettely.

19. Kriisin – jonka tarkasta laajuudesta asianosaiset ovat eri mieltä – aiheutti TIR-menettelyä koskevien sääntöjenvastaisuuksien raju lisääntyminen, mikä oli seurausta itärajojen avautumisesta, sisämarkkinoiden luomisesta ja järjestäytyneen rikollisuuden lisääntymisestä. Tämä puolestaan johti siihen, että kansainväliseen vakuutusryhmittymään turvaututtiin entistä useammin, ja se myös kieltäytyi entistä useammin kattamasta takuisiin perustuvia saatavia. Saksan hallituksen tietojen ja Euroopan parlamentin

21. Saksan hallitus lykkäsi 31.7.1996 ja 26.5.1997 tehdyillä sopimuksilla (jäljempänä lykkäyssopimukset) vielä suorittamattomien saatavien perimistä takaajayhdistyksiltä, koska – kuten Saksan hallitus toteaa – saksalaiset takaajayhdistykset BDF⁹ ja AIST¹⁰ olivat maksukyvyttömiä ja pelättiin

9 – Bundesverband des deutschen Güterfernverkehrs (Saksan tavarakaukoliikenteen liitto).

10 – Arbeitsgemeinschaft zur Förderung und Entwicklung des internationalen Straßenverkehrs (Kansainvälistä tieliikennettä edistävä ja kehittävä elin).

TIR-menettelyn takuujärjestelmän hajoamista.

maan sille näiden sopimusten ja vakuuttajien kanssa mahdollisesti tehtyjen muiden vastaavien sopimusten sisällön ja ilmoittamaan toimittamattomia TIR-carnet'ita koskevien todettujen ja perimättömien omien varojen osalta, milloin ja missä muodossa ne on asetettu komission käyttöön.

B Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely ja kanneperusteet

22. Saksassa 24.–28.11.1997 tehtyjen perinteisiä omia varoja koskevien tarkastusten perusteella komissio totesi, etteivät Saksan viranomaiset olleet käsitelleet tullipassitusmenettelyssä sääntöjen mukaisesti tiettyjä kuljetusasiakirjoja (kyse oli vuosia 1993, 1994 ja 1995 koskevista 509 TIR-carnet'sta, jotka käsittivät noin 20 miljoonaa Saksan markkaa yhteisön omia varoja). Päättullikamarit olivat vaatineet vakuuttajia suorittamaan maksut alkuperäisessä määräajassa. Maksuja ei kuitenkaan suoritettu, eivätkä Saksan viranomaiset vaatineet saatavia oikeusteitse. Perintämenettelyt keskeytettiin lykkäyssopimusten nojalla. Saksan viranomaisten mukaan kyseisiä summia oli pidettävä ministeriön asetuksen nojalla vakuudettomina, minkä vuoksi ne oli otettava B-kirjanpitoon.

24. Saksan viranomaiset totesivat 22.1.1998 päivätyssä kirjeessään, että estääkseen saksalaisten takaajajhdistysten konkurssin ja sen myötä TIR-menettelyn hajoamisen koko Euroopan unionissa niiden oli välttämätöntä luopua tilapäisesti maksuja koskevista oikeudellisista vaatimuksistaan, koska väärinkäytökset TIR-carnet'idien passitusmenettelyissä olivat lisääntyneet ja koska kansainvälinen vakuutusryhmittymä oli sen vuoksi irtisanonut jälleenvakuutus sopimuksen 5.12.1994 ja keskeyttänyt maksujen suorittamisen saksalaisille takaajajhdistyksille, joiden jälleenvakuuttajana oli IRU. Lisäksi Saksan viranomaisten mukaan IRU:n ja kansainvälisen vakuutusryhmittymän välinen vakuutettavia maksuja koskeva välimiesmenettely on vielä vireillä. Suorittamattoman passitusmenettelyn saatavilla on Saksan viranomaisten mukaan omia varoja koskevien säännösten nojalla vakuudet ainoastaan silloin, kun toimitetut vakuudet koskevat yksittäisiä menettelyjä ja kattavat tosiasialliset riskit.

23. Komissio vaati 19.12.1997 päivätyssä kirjeessään Saksan viranomaisia ilmoittaa-

25. Komissio toisti 30.3.1998 päivätyssä kirjeessään vaatimuksensa kyseisten omien varojen maksamisesta. Saksan viranomaiset

vastasivat 22.5.1998 päivätyllä kirjeellä, jossa todettiin, etteivät ne voi noudattaa komission vaatimusta muun muassa siksi, että komission kannan hyväksyminen kuormittaisi kohtuuttomasti Saksan talousarviota.

26. Komissio vaati 8.6.1998 päivätyllä kirjeellään jälleen Saksan viranomaisia toimitamaan sille sen aiemmin pyytämät tiedot asetuksen N:o 1552/89 11 artiklassa tarkoitetun mahdollisen viivästyskoron määrittämiseksi.

27. Saksan viranomaiset pysyivät aiemmassa kannassaan 18.9.1998 antamassaan lausunnossa.

28. Komissio vaati 30.10.1998 päivätyllä kirjeellään Saksan hallitusta muun muassa maksamaan tietyn summan osamaksuna kirjeen lähettämistä seuraavan toisen kuukauden viimeiseen päivään mennessä ja ilmoittamaan komissiolle kaikki muut riidattomat tullimaksut, jotka liittyvät Saksan tullitoimipaikkoihin toimittamatta jätettyihin TIR-carnet'isiin vuosilta 1994–1998 ja jotka on käsitelty vastaavalla tavalla (otettu A-kirjanpidon sijasta B-kirjanpitoon).

29. Saksan viranomaiset eivät suostuneet näihin vaatimuksiin 4.3.1999 päivätyssä vastineessaan.

30. Komissio toisti kantansa 15.11.1999 päivätyssä virallisessa huomautuksessaan ja totesi, että toisin kuin Saksan viranomaiset väittävät, kyse ei ole yleisistä, useita saatavia varten myönnettyistä vakuuksista vaan kuitenkin yksittäistä TIR-carnet'ta koskevista vakuuksista, jotka useimmissa tapauksissa kattavat saatavat joko kokonaan tai suureksi osaksi. Lisäksi komissio katsoo erityisesti kiistanalaisten vuoden 1995 TIR-carnet'idien osalta, että Saksa on luopunut tilapäisesti vakuuttajaan kohdistuvien maksuvaatimusten toteuttamisesta, jotta tämä takaisi myöhemmin "riittävän määrän" ja peruuttaisi jälleenvakuuttajaan kohdistuvat vaatimuksensa. Vuoden 1995 ja sitä seuraavien vuosien saatavista on näin ollen komission mukaan toimitettu vakuus, ja ne olisi pitänyt – ainakin osittain – ottaa A-kirjanpitoon ja suorittaa niiltä osin kuin niitä ei ole riitautettu määrääjässä.

31. Saksan viranomaiset pysyivät kannassaan 1.2.2000 antamassaan vastineessa ja täsmensivät kantaansa ilmoituksessaan, joka koski maksujen lykkäämisestä vakuuttajien kanssa tehtyjä sopimuksia.

32. Komissio toimitti 8.11.2000 Saksalle perustellun lausunnon. Vastoin Saksan viranomaisten oikeuskäsitystä saatavia ei komission mukaan tule pitää riidanalaisina IRU:n ja vakuuttajien välisen välimiesmenettelyn

perusteella. Maksuvelvolliset eivät olleet komission mukaan riitauttaneet keskeisiä saatavia. Jälleenvakuuttaja kieltäytyi vastaa-
masta takaajayhdistysten toimittamista takuista, mikä ei komission mukaan kuiten-
kaan myöskään merkitse keskeisten saata-
vien riitauttamista. Komissio katsoo myös,
että Saksan luopuminen saataviensa vaatimi-
sesta koskee ainoastaan takaajayhdistysten
taustalla olevien jälleenvakuuttajien vastuuta.
Tämä ei komission mukaan vaikuta maksu-
velvollisten eikä siten myöskään Saksan
liittotasavallan velvoitteeseen, joka liittyy
yhteisön talousarvioon. Lisäksi komissio
katsoo, ettei tässä yhteydessä voida soveltaa
asetuksen N:o 1552/89 17 artiklan 2 kohtaa,
toisin kuin Saksa väittää.

33. Komissio vaati aiempaan tapaan Saksan
viranomaisia uudelleen asettamaan välittö-
mästi komission käyttöön osamaksun muo-
dossa arvioidun summan eli 10 552 875
Saksan markkaa, jotta estetään uusien vii-
västyskorkojen kertyminen, ilmoittamaan
komissiolle kaikki muut riidattomat tullimaksut,
jotka liittyvät Saksan tullitoimipaik-
koihin toimittamatta jätettyihin TIR-car-
net'isiin vuoden 1994 ja ministeriön asetuk-
sen muuttamisen välisenä ajanjaksona ja
jotka on käsitelty vastaavalla tavalla, sekä
antamaan kyseiset omat varat välittömästi
komission käyttöön uusien viivästyskorkojen
kertymisen estämiseksi.

34. Saksa vastasi perusteltuun lausuntoon
10.1.2001 päivätyllä kirjeellä, jossa se ensisi-
jaisesti toisti aiemmin esittämänsä oikeudel-

list perusteet ja kiisti komission toteamuk-
set.

35. Koska Saksan viranomaiset eivät suostu-
neet komission vaatimuksiin, komissio nosti
nyt esillä olevan kanteen, jossa se vaatii, että
yhteisöjen tuomioistuin toteaa seuraavaa:

”Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut
yhteisöjen omia varoja koskevan 29 päivänä
toukokuuta 1989 annetun neuvoston asetuk-
sen (ETY, Euratom) N:o 1552/89, joka on
31.5.2000 alkaen korvattu asetuksella (EY,
Euratom) N:o 1150/2002, mukaisia velvoit-
teitaan seuraavista syistä:

- 1) Se ei ole toimittanut komissiolle sään-
töjen mukaisesti tiettyjä kuljetusasiakir-
joja (TIR-carnet't), minkä seurauksena
niitä koskevia yhteisön omia varoja ei
ole viety oikein kirjanpitoon eikä niitä
ole siirretty komissiolle määrääjassa.
- 2) Komissio ei ole tutkinut kaikkia muita
riidattomia tullimaksuja, jotka liittyvät
Saksan tullitoimipaikoissa toimittamatta
jätettyihin TIR-carnet'isiin vuoden 1994

ja vuonna 1996 tapahtuneen ministeriön asetuksen muuttamisen (11.9.1996 annettu asetus, II B 1 – Z 0912 – 31/96) välisenä ajanjaksona ja jotka on käsitelty vastaavalla tavalla (otettu A-kirjanpidon sijasta B-kirjanpitoon).

IV Kanteen tutkiminen

A Tutkittavaksi ottaminen

- 3) Saksan liittotasavalta on edellä 1 ja 2 kohdassa mainittujen jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämisten vuoksi velvollinen tulouttamaan siirtämättä jääneet omat varat komissiolle.

1. Asianosaisten keskeiset lausumat

- 4) Saksan liittotasavalta on velvollinen mahdollisesti jo siirtämiensä summien osalta ilmoittamaan saatavan erääntymispäivän, maksettavaksi kuuluvan määrän ja tapauksen mukaan siirtopäivämäärän.

- 5) Saksan liittotasavalta on velvollinen osoittamaan yhteisön talousarvioon tuloutusten myöhästymisestä aiheutuvat viivästyskorot 31.5.2000 saakka asetuksen N:o 1552/89 11 artiklan nojalla ja 31.5.2000 alkaen asetuksen N:o 1150/2000 11 artiklan nojalla.

- 6) Saksan liittotasavalta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut."

36. Saksan hallitus toteaa ensinnäkin, että yhteisöjen tuomioistuimen on jätettävä tutkimatta kanneperusteet 3–5, joissa vaaditaan Saksan velvoittamista tulouttamaan suorittamattomat omat varat komissiolle, ilmoittamaan tietyt tiedot mahdollisista jo siirretyistä summista ja suorittamaan maksujen väitetyistä viivästymisestä aiheutuneet korot. Saksan hallituksen mukaan komissio nostaa vaatimustensa perusteella pelkästään niin sanotun velkomuskanteen tai kanteen asian tutkimiseksi. Jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin ainoastaan todeta, onko perustamissopimusta rikottu, minkä jälkeen jäsenvaltion velvollisuutena on toteuttaa tästä toteamuksesta seuraavat toimenpiteet. Neljännellä kanneperusteella käännetään jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskeva todistustaakka päinvastaiseksi, vaikka todistustaakka kuuluu komissiolle.

37. Belgian kuningaskunnan hallitus, joka tukee nyt esillä olevassa menettelyssä väliin-

tulijana Saksan liittotasavaltaa, on keskeisiltä osin samaa mieltä Saksan hallituksen kanssa.

38. Komissio sitä vastoin toteaa, ettei EY 228 artikla estä yhteisöjen tuomioistuinta esittämästä asiassa toteamuksia, joista on hyötyä todetun jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisen korjaamisen kannalta. Komissio viittaa lisäksi omia varoja koskevan asetuksen 11 artiklaan sisältyvään yksiselitteiseen ja ehdottomaan vaatimukseen, jonka mukaan kyseisen jäsenvaltion on maksettava omien varojen tuloutusten viivästyksistä korkoa. Neljännen kanneperusteen osalta komissio toteaa, että tarkastaessaan, ovatko jäsenvaltiot siirtäneet omat varat asianmukaisesti, se on suurelta osin jäsenvaltioiden toimittamien tietojen varassa, minkä vuoksi todistustaakka ei voi tällaisissa tapauksissa olla kokonaan sillä.

39. Komissio on lopuksi pyytänyt suullisessa käsittelyssä, että viidettä kanneperustetta muotoiltaisiin uudelleen siten, että tuomioistuin toteaisi Saksan liittotasavallan rikkoneen omia varoja koskevan asetuksen 11 artiklaa, koska se ei ole suorittanut yhteisöjen talousarvioon sen maksettavaksi kuuluvia korkoja.

2. Arviointi

40. Ensinnäkin on syytä muistuttaa, että – kuten Saksan hallitus on perustellusti toden-

nut – EY 226 artiklan nojalla nostetun kanteen tarkoituksena on ainoastaan todeta jäsenvaltion laiminlyönti noudattaa jäsenyyssvelvoitteitaan.¹¹ Mikäli näin todetaan tapahtuneen, asianomaisen jäsenvaltion on EY 228 artiklan nojalla toteutettava yhteisöjen tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimenpiteet.

41. Kuten komissio on todennut, yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin esittää tuomion perusteluissa toteamuksia, joista on hyötyä todetun jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisen korjaamisen kannalta, mutta se ei voi – toisin kuin komissio oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä – määrätä jäsenvaltiota ryhtymään tiettyihin toimiin.¹²

42. Nyt esillä olevan asian kolmannessa, neljännessä ja viidennessä kanneperusteessa vaaditaan kuitenkin, että jäsenvaltio veloitetaan tulouttamaan siirtämättä jääneet omat varat, ilmoittamaan tiettyjä summia ja siirrettyjä määriä koskevat tiedot sekä maksamaan korot.

43. Komissio ei ole lisäksi vastineessaan kiistänyt sitä, että kyseisissä kanneperusteissa

11 – Vrt. yhdistetyt asiat 15/76 ja 16/76, Ranska v. komissio, tuomio 7.2.1979 (Kok. 1979, s. 321, Kok. Ep. IV, s. 311, 27 kohta).

12 – Ks. asia C-104/02, komissio v. Saksa, tuomio 14.4.2005 (Kok. 2005, s. I-2689, 49 kohta).

esitetään muitakin vaatimuksia kuin pelkääjän jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskeva vaatimus, vaan on pikemminkin hylännyt perusteettomana Saksan hallituksen – paikkansa pitävän – näkemyksen siitä, että kanneperusteessa on vaadittava pelkääjän asian toteamista. Kuten komissio on huomauttanut, se seikka, että näiden vaatimusten perustana olevat velvollisuudet, kuten korkojen maksaminen tai lojaalia yhteistyötä koskeva velvollisuus, ovat yksiselitteisiä ja ehdottomia tai että jäsenvaltioilla ei ole harkintavaltaa näiden velvollisuuksien noudattamisessa, ei muuta sitä tosiasiaa, että jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä yhteisöjen tuomioistuimien voi EY:n perustamissopimuksen nojalla ainoastaan todeta jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämisen.

44. Kolmas, neljäs ja viides kanneperuste on näin ollen jätettävä tutkimatta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.¹³

45. Viidettä kanneperustetta on kuitenkin syytä tarkastella siltä osin kuin komissio pyysi suullisessa käsittelyssä, että sen sisältöä nuotoiltaisii uudelleen suppeammaksi.

46. Tässä yhteydessä on ensinnäkin todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 226 artiklassa tarkoitetun oikeu-

denkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle yhtäältä tilaisuus täyttää yhteisön oikeuden mukaiset selvöitteensä ja toisaalta tilaisuus puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan.¹⁴

47. Tämän menettelyn virheettömyys on perustamissopimuksessa tavoiteltu olennainen tae, jolla ei ainoastaan suojata kyseisen jäsenvaltion oikeuksia vaan myös varmistetaan se, että mahdollisen oikeudenkäynnin kohteena oleva riita on selvästi määritelty.¹⁵

48. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön nojalla tämän vuoksi perustellun lausunnon ja komission kanteen on nojaututtava oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aloittavassa virallisessa huomautuksessa esiin tuotuihin perusteisiin.¹⁶

49. Tämä edellytys ei kuitenkaan voi merkitä sitä, että virallisessa huomautuksessa esitettyjen väitteiden, perustellun lausunnon lau-

14 – Asia 293/85, komissio v. Belgia, tuomio 2.2.1988 (Kok. 1988, s. 305, 13 kohta); asia C-96/95, komissio v. Saksa, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1653, 22 kohta); asia C-439/99, komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002 (Kok. 2002, s. I-305, 10 kohta) ja asia C-350/02, komissio v. Alankomaat, tuomio 24.6.2004 (Kok. 2004, s. I-6213, 18 kohta).

15 – Asia C-1/00, komissio v. Ranska, tuomio 13.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9989, 53 kohta); asia C-287/00, komissio v. Saksa, tuomio 20.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5811, 17 kohta) ja edellä alaviitteessä 14 mainittu asia C-350/02, tuomion 19 kohta.

16 – Mm. asia C-365/97, komissio v. Italia, tuomio 9.11.1999 (Kok. 1999, s. I-7773, 23 kohta) ja asia C-229/00, komissio v. Suomi, tuomio 12.6.2003 (Kok. 2003, s. I-5727, 44 kohta).

13 – Vrt. em. asia, tuomion 51 kohta.

sunto-osan ja kanteessa esitettyjen vaatimusten pitäisi aina olla täysin yhteneviä. Poikkeaminen tästä on kuitenkin sallittu sillä edellytyksellä, että sillä ei laajenneta tai muuteta oikeudenkäynnin kohdetta vaan korkeintaan rajataan sitä.¹⁷

50. Tämän mukaisesti kumoamis- ja vahingonkorvauskanteita koskevan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen sellaisen toistuvasti vahvistetun oikeuskäytännön nojalla, jossa on kyse kannekirjelmään sisältyviin vaatimuksiin myöhemmin tehtävistä uudelleenmuotoiluista, uudelleenmuotoilu on sallittu vain sillä edellytyksellä, että sillä "ainoastaan täsmennetään kannekirjelmässä esitettyjä vaatimuksia tai että uudelleenmuotoillut vaatimukset ovat alkuperäisiä lievempiä".¹⁸

51. Katson, että nyt esillä olevassa asiassa pyydetty uudelleenmuotoilu ylittää sallittavuuden rajan, koska tätä uudelleenmuotoilua, joka käsittää toteamusvaatimuksen, ei voida pitää enää pelkästään viidennen kanneperusteen täsmennyksenä vaan pikemminkin kanteen kohteen olennaisena muutamisena.

52. Kanteessa osoitetun tuomion jäsenvaltion puolustautumismahdollisuuden osalta on myös otettava huomioon, että tämä muutos tehtiin erityisen myöhään, nimittäin vasta suullisessa käsittelyssä. Komissio vahvisti vielä vastineessa esittämissään toteamuksissa, että tämä kanneperuste kohdistuu kyseisten viivästyskorkojen maksamiseen.

53. Katson näin ollen, ettei nyt vireillä olevan menettelyn perustana tule pitää komission suullisessa käsittelyssä vaatimaa viidennen kanneperusteen uudelleenmuotoilua, jolla velvollisuuden toteamista koskeva vaatimus, jota ei voida hyväksyä, tulkitaan uudelleen hyväksyttäväksi vaatimukseksi todeta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen.

54. Edellä esitetyn perusteella nyt esillä oleva kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee siirtämättä jääneiden omien varojen tulouttamista, tiettyjä summia ja siirtoja koskevien tietojen ilmoittamista sekä korkojen maksamista (kolmas, neljäs ja viides kanneperuste).

55. Tämän vuoksi nyt esillä olevan kanteen jäljempänä olevassa tarkastelussa arvioidaan vain niitä väitteitä, joihin ensimmäinen ja toinen kanneperuste perustuvat.

17 – Mm. asia C-280/02, komissio v. Ranska, tuomio 23.9.2004 (Kok. 2004, s. I-8573, 30 kohta) ja edellä alaviitteessä 16 mainittu asia C-229/00, tuomion 44 kohta.

18 – Ks. asia T-177/03, Andreas Stroh v. komissio, tuomio 2.6.2005 (Kok. H. 2005, s. I-A-147 ja s. II-651, 21 kohta) ja asia T-100/96, Vicente-Núñez v. komissio, tuomio 21.10.1998 (Kok. H. 1998, s. I-A-591 ja II-1779, 51 kohta).

B *Asiakysymys*

varat asetetaan komission käytettäväksi, sekä jättänyt tässä yhteydessä noudattamatta lojaalia yhteistyötä koskevaa velvoitettaan.

1. Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee TIR-carnet'iden sääntöjenvastaista käsittelyä, virheellistä kirjanpitoa ja omien varojen oikea-aikaisen maksamisen laiminlyöntiä

a) Asianosaisten keskeiset lausumat

56. Komission ensimmäinen kanneperuste perustuu pääasiassa kahteen väitteeseen. Komissio huomauttaa ensinnäkin, että Saksan viranomaiset ovat yksipuolisella päätöksellään ja sopimatta asiasta komission kanssa luopuneet kyseisten todettuja maksuja vastaavien määrien perimisestä (oikeusteitse) ja tehneet lykkäyssopimuksia takaajayhdistysten kanssa. Komissio väittää toiseksi, ettei Saksan liittotasavalta ole vienyt näistä menettelyistä yhteisölle kuuluvia omia varoja oikein kirjanpitoon eikä siten asettanut niitä ajoissa käyttöön. Komissio toteaa, että kyseiset summat olisi pitänyt viedä A-kirjanpitoon.

57. Komissio katsoo, että yhteisön omia varoja koskevia jäsenyysvelvoitteita on näin ollen jätetty noudattamatta ja että Saksa on erityisesti jättänyt noudattamatta omia varoja koskevan asetuksen 17 artiklan mukaista velvoitettaan toteuttaa kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että omat

58. Mitä tulee Saksan tilapäiseen luopumiseen saatavien perimisestä, komissio toteaa, ettei Saksan hallitus ole näyttänyt toteen, että se olisi toiminut yhteisöjen etujen mukaisesti pyrkiessään estämään TIR-järjestelmän hajoamisen. Kuten myös Euroopan parlamentin tutkimus osoittaa, TIR-menettelyn takuujärjestelmä ei ole täysin hajonnut. Komissio katsoo, että Saksan viranomaisten olisi pitänyt joka tapauksessa sopia asiasta komission ja muiden jäsenvaltioiden kanssa, ennen kuin ne tekivät päätöksensä luopua tilapäisesti saatavien perimisestä. Saksan viranomaiset ovat komission mukaan jättäneet noudattamatta EY 10 artiklassa tarkoitettua yhteistyövelvollisuutta paitsi yksipuolisen menettelynsä myös sen perusteella, että Saksan viranomaiset noudattivat vasta viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa komission toistuvasti esittämiä vaatimuksia ilmoittaa lykkäysmenettelyn ja muiden vastaavien sopimusten yksityiskohdat. Komissio katsoo, ettei pelkkä viittaaminen takaajayhdistysten maksukyvyttömyyttä koskeviin selvityksiin ilman pakkotäytäntötoimenpiteiden toteuttamista riitä näyttämään toteen sellaisen tilanteen olemassaoloa, jolla saatavien perinnästä luopuminen voitaisiin perustella omia varoja koskevan asetuksen 17 artiklan 2 kohdan 2 alakohdan nojalla.

Saksan viranomaisten toiminta on komission mukaan ristiriidassa omia varoja koskevan asetuksen 17 artiklan 1 kohdan kanssa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteuttava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että omat varat asetetaan komission käytettäviksi.

59. Tukeakseen näkemystään siitä, että kyseiset maksut olisi omia varoja koskevan asetuksen 6 artiklan 2 kohdan nojalla pitänyt viedä vakuudellisina saatavina A-kirjanpitoon, komissio toteaa, että TIR-menettelyn tullioikeudellisista maksuista on asetettu vakuus TIR-carnet’issa ja että sääntöjenvastaisuustapauksissa takaajayhdistykset ovat yhteisvastuullisesti maksuvelvollisia. Komissio katsoo, ettei omia varoja koskevan asetuksen 6 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun B-kirjanpidon tarkoituksena ole suojella jäsenvaltioita ja niiden talousarvioita vaan, kuten omia varoja koskevan asetuksen perusteluosasta käy ilmi, seurata paremmin jäsenvaltioiden toimintaa näitä omia varoja perittäessä. Komission mukaan tämä tavoite johtaisi äärimmäisyyksiin, jos jäsenvaltioille annettaisiin vapaat kädet arvioida kulloistenkin vakuuksien laatua ja päättää komissiota kuulematta, mihin kirjanpitoon vakuudelliset saatavat on otettava.

60. Komissio katsoo, ettei A-kirjanpidon mukaisen vakuuden tarvitse olla realisoita-

vissa välittömästi ja viipymättä vaan ainoastaan siinä tapauksessa, että vakuuden asettamishetkellä maksukyvytön tullivelallinen ei lopulta pysty maksamaan tullivelkaa.

61. Saksan hallitus kiistää komission mukaan ainoastaan yleisluonteisesti eikä riittävän yksityiskohtaisesti sen, että kyseiset vakuudet olisivat olleet riittävät nyt esillä olevassa asiassa. Saksan hallitus ei myöskään kiistä sitä, että kyseiset vakuudet olisivat kaikissa tapauksissa riittäneet kattamaan saatavat ainakin osittain. Tämän perusteella ne olisi komission mukaan pitänyt ottaa A-kirjanpitoon ainakin siltä osin kuin muu ratkaisu ei olisi ollut mahdollinen jälleenvakuuttajan irtisanottua sopimuksen. Lähtökohtaisesti tässä yhteydessä on merkityksellinen se ajankohta, jona TIR-menettely alkaa ja vastaava vakuus toimitetaan.

62. Vuotta 1995 edeltävät saatavat olisi näin ollen komission mukaan pitänyt joka tapauksessa ottaa A-kirjanpitoon ja maksaa. Komissio katsoo, että vuoden 1995 jälkeisten saatavien osalta Saksan viranomaisten olisi pitänyt kieltäytyä hyväksymästä menettelyä puuttuvien vakuuksien vuoksi sillä perusteella, että ne väittävät, että saatavat olivat jo tuona ajankohtana vakuudettomia jälleenvakuuttajan sopimuksen irtisanomisen vuoksi. Koska Saksan viranomaiset kuitenkin hyväksyivät menettelyn ilman vakuuksia ja ottivat saatavat tästä syystä B-kirjanpitoon, niiden

täytyy komission mukaan myös itse kantaa riski näiden saatavien perinnästä. Lykkäys-sopimusten perusteella on oletettava, että saatavat olivat ainakin osittain vakuudellisia. Tämän perusteella myös vuoden 1995 jälkeiset saatavat olisi komission näkemyksen mukaan pitänyt ottaa vakuudellisina A-kirjanpitoon.

63. Komissio viittaa seuraavaksi siihen, että jäsenvaltioilla on TIR-yleissopimuksen 8 artiklan nojalla mahdollisuus saada maksut takaajayhdistyksiltä. Komission mukaan sillä, että takaajat ovat vasta toissijaisesti maksuvelvollisia, ei ole mitään merkitystä. Kan-teessa viitataan ainoastaan lainvoimaisesti todettuihin saataviin, joita ei ole riitautettu. Komissio katsoo, ettei omia varoja koskevan asetuksen 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan toista virkettä voida soveltaa nyt esillä olevassa asiassa, jossa on kyse takaajan saatavalle antamasta vakuudesta, koska siinä ei riitauteta keskeistä saatavaa, vaan ainoastaan takaajan kyky vastata takuista on kyseenalainen.

64. Saksan hallitus sitä vastoin katsoo, että tulliviranomaiset ovat ottaneet maksuvaatimukset perustellusti B-kirjanpitoon vuoden 1993 jälkeen, kun vakuuttajat eivät enää kyenneet antamaan riittäviä vakuuksia. Omia varoja koskevan asetuksen sanamuodosta, systematiikasta ja tarkoituksesta käy Saksan hallituksen mukaan ilmi, että vakuus, jolla ei voida taata, että vakuuttaja maksaa sille maksettavaksi kuuluvan määrän – eli peri-

aatteellinen vakuus – ei ole 6 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu vakuus. Saksan hallitus katsoo, että jo tämän säännöksen sanamuodon ja asetuksen perusteluosan nojalla A-kirjanpitoon on otettava ainoastaan vakuudelliset saatavat, joiden osalta on varmistettu, että vakuus on realisoitavissa, ja näin ei ole maksukyvyttömiä vakuuttajien (vakuuttajan ilmeisen riittämätön varallisuustilanne; oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana annettujen lausuntojen mukaan vakuuttajaa, joka ei enää kyennyt kattamaan edes kahdestoistaosaa valtion saatavista, uhkasi konkurssi) tai irtisanottujen (kansainvälisen vakuutusryhmittymän kieltäytyminen maksamisesta) tai puutteellisten ”kansainvälisten takausketjujen” tapauksessa. Saksan hallituksen mukaan saatavat, joita ei ole peritty mutta joista takaajayhdistykset ovat toimittaneet vakuuden, kuuluvat lähtökohtaisesti maksuihin, joita ”ei ole vielä peritty” (omia varoja koskevan asetuksen 6 artiklan 2 kohdan b alakohta). Tästä periaatteesta voidaan Saksan hallituksen mukaan poiketa (tiukasti tulkiten) ainoastaan, jos osoittautuu, että vakuudet voidaan suoraan realisoida. Saksan hallitus katsoo, ettei jäsenvaltioiden tulisi suorittaa etukäteen vakuudettomia saatavia tai sellaisia saatavia, joista on toimitettu riittämätön vakuus.

65. Saksan hallituksen mukaan komissio erottelee perusteettomasti ennen vuotta 1995 ja sen jälkeen syntyneet saatavat. Lisäksi Saksan hallituksen mukaan on väärin olettaa, että omien varojen maksaminen asetettujen vakuuksien perusteella riippuisi TIR-menettelyn aloittamisajankohdasta. Saksan hallitus katsoo ensinnäkin, että jälleenvakuuttajan sopimuksen irtisanominen oli

sidoksissa siihen, että aiempien saatavien maksu keskeytettiin välittömästi. Koska myös takaus on liitännäinen, saatavia olisi pitänyt hakea ensiksi haku- ja verotusmenettelyn kautta ennen vaatimusten esittämistä takaajayhdistyksille (TIR-yleissopimuksen 8 artiklan 7 kohta), toisin sanoen vuoden 1994 jälkeen. Tämä menettely saattaa Saksan hallituksen mukaan kestää useita vuosia.

66. Toisin kuin komissio katsoo, Saksan viranomaiset eivät olisi voineet TIR-carnet'n jälleenvakuutusopimuksen irtisanomisen jälkeen (vuoden 1994 lopussa) keskeyttää menettelyn soveltamista, sillä se olisi johtanut idän ja lännen välisen kaupan tyrehtymiseen lähes kokonaan ja lisäksi yhteisön tullioikeuden keskeisen osan (tullikodeksin 91 artiklan) yksipuoliseen rikkomiseen. Jäsenvaltio ei nimittäin voi halutessaan vaatia ylimääräisiä vakuuksia ilman, että se rikkoo TIR-yleissopimusta (4 artikla) ja TIR-päätöksiä.

67. Saksan hallitus esittää toissijaisesti, ettei kyseisiä summia olisi tarvinnut asettaa komission käyttöön, vaikka saatavat olisivatkin olleet vakuudellisia, koska omia varoja koskevan asetuksen 17 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla niiden perintää ei ole voitu toteuttaa ylivoimaisen esteen vuoksi. Saksan viranomaiset väittävät joka tapauksessa tehneensä kaikkensa jäljellä olevien saatavien perimiseksi (takaajayhdistyk-

siä koskeva ennakkoratkaisumenettely ja näiden tosiasiallisen varallisuuden tutkiminen).

68. Saksan hallitus kiistää lisäksi väitteen, jonka mukaan Saksan viranomaiset eivät ole tehneet riittävästi yhteistyötä komission kanssa asiasisällön ja erityisesti lykkäyssopimuksen sisällön selvittämisessä. Saksan hallituksen mukaan näiden sopimusten keskeinen sisältö annettiin komission tiedoksi vain muutama viikko komission lähettämän kirjeen jälkeen.

69. Belgian hallitus pitää kyseisiä summia omia varoja koskevan asetuksen 6 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuina "riidanalaisina" maksuina; koska takaajat ovat yhteisvastuullisesti velallisia, niiden maksuvelvollisuus on voitava riitauttaa samalla tavalla kuin päävelallisen maksuvelvollisuus.

70. Belgian hallitus katsoo lisäksi, että jäsenvaltioiden on asetettava tullimaksut komission käyttöön vasta sitten, kun ne on tosiasiallisesti täysimääräisesti maksettu, eikä, kuten komissio väittää, jo aikaisemmin, mikäli takaajayhdistykset ovat kattaneet osan tullimaksuista. Belgian hallitus katsoo näin ollen, ettei summia ole asetettu myöhässä komission käyttöön.

71. Belgian hallituksen mukaan Saksan liittotasavalta ei lisäksi ole rikkonut lojaliteettiperiaatetta, koska se on lykkäyssopimusten avulla estänyt TIR-järjestelmään kohdistuvat lisävahingot. Belgian hallitus katsoo lisäksi, että komissio on ollut tietoinen takaaajien maksuvaikeuksista.

jättämiseen. Yhteisöjen tuomioistuimen ei sen perusteella tarvitse todeta erikseen, onko Saksan liittotasavalta rikkonut tullioikeuden säännöksiä tai TIR-yleissopimusta. Tämänkaltaiset yleisluonteiset rikkomukset ovat merkityksellisiä nyt esillä olevassa asiassa ainoastaan siltä osin kuin niihin liittyy myös omia varoja koskevan asetuksen rikkominen tai ne haittaavat tullituloja koskevien omien varojen käyttöön asettamista.

b) Arviointi

72. Ensinnäkin on syytä huomauttaa, ettei Saksan hallitus kiistä nyt esillä olevan menettelyn perustana olevia tosiseikkoja koskevia komission toteamuksia, joiden mukaan vuosia 1993, 1994 ja 1995 koskevien TIR-carnet'idien perintämenettely keskeytettiin tai jätettiin – lykkäyssopimusten perusteella – kokonaan aloittamatta ja vastaavat summat otettiin B-kirjanpitoon. Riidanalaista on kuitenkin se, onko Saksan liittotasavalta jättänyt täten noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan. Asianosaiset ovat eri mieltä myös TIR-järjestelmän toimintaympäristöstä ja sen merkityksestä nyt esillä olevassa asiassa.

74. Kolmanneksi todettakoon, että kuten komissio on nimenomaisesti todennut, nyt esillä oleva kanne koskee ainoastaan jo lainvoimaisesti todettuja TIR-menettelyn saatavia, siis omia varoja koskevan asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja todettuja maksuja. Saatavat on näin ollen kiistatta todettu nyt esillä olevassa asiassa, ja riita-asia kiteytyy pikemminkin kysymykseen siitä, missä tilanteessa todetut mutta vielä perimättömät yhteisön maksut on asetettava sen käyttöön. Siten ratkaisevaa on myös se, kuka kantaa riskin tulliliikenteen sujuvuudesta jäsenvaltioiden viranomaisten osalta ja yhteisön omia varoja koskevien saatavien perinnästä.

73. Toiseksi on todettava, että komission nyt esillä olevassa asiassa esittämät väitteet rajoittuvat kanneperusteen mukaan omia varoja koskevan asetuksen noudattamatta

75. Tässä yhteydessä käsitellään myös omia varoja koskevan asetuksen, jossa vahvistetaan yksityiskohtaiset säännöt, joiden mukaisesti

jäsenvaltiot asettavat yhteisölle kuuluvat omat varat komission käyttöön,¹⁹ ja erilaisien omien varojen, nyt esillä olevassa asiassa tullimaksujen, muodostumisesta ja perimisestä annettujen, pääasiassa yhteisön tullisääddöksiin (ennen kaikkea tullikoodeksiin, tullikoodeksia koskevaan soveltamisasetukseen ja TIR-yleissopimukseen) perustuvien säännösten sekä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten välistä suhdetta.

76. Myös komissio on viitannut useaan otteeseen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan ”velvollisuus todeta yhteisön omat varat, velvollisuus kirjata ne komission tileihin määrääjassa ja velvollisuus maksaa viivästyskorot ovat erottamattomasti kytköksissä toisiinsa”.²⁰

77. Tämä erottamatonta kytköstä koskeva oikeuskäytäntö on kuitenkin vahvistettu – ainakin alun perin – ennen omia varoja koskevan asetuksen nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellistä versiota,²¹ jolla vasta otettiin käyttöön B-kirjanpito, jonka soveltaminen on nimenomaan riidanalaista nyt esillä olevassa asiassa.

78. Ennen B-kirjanpidon käyttöönottoa kirjanpito tavalla ei ollut erityistä merkitystä todettujen maksujen tulouttamisvelvollisuuden kannalta. Todettuja maksuja vastaavat määrät oli asetettava yhteisön käyttöön määrääjassa riippumatta niiden tosiasiallisesta perimisestä. Jäsenvaltiot saivat vapautuksen näiden määrien asettamisesta komission käyttöön ainoastaan, jollei perintää voitu toteuttaa ylivoimaisen esteen vuoksi.²² Yhteisöjen tuomioistuin on todennut jo 5.5.1977 antamassaan tuomiossa, ”että jäsenvaltiot eivät ainoastaan totea omia varoja, vaan niiden on asetettava ne ja mahdollisesti perimättömiä maksuja vastaava määrä täysimääräisesti komission käytettäväksi, jollei perintää ole voitu toteuttaa ylivoimaisen esteen vuoksi. Jäsenvaltiot vastaavat näin ollen edelleen oikeussuojakeinojen käytöstä ja omia varoja koskevien saatavien perimisestä ja toimivat tämän mukaisesti myös maksuvelvollisten suhteen”.²³

79. Tästä oikeuskäytännöstä käy ilmi se, mitä julkisasiamies Geelhoed on tarkoittanut 10.3.2005 esittämässään ratkaisuehdotuksessa, jonka asianosaiset ovat nyt esillä

19 – Vrt. omia varoja koskevan asetuksen johdanto-osan toinen perustelukappale.

20 – Mm. edellä alaviitteessä 12 mainittu asia C-104/02, tuomion 69 kohta ja asia C-96/89, komissio v. Alankomaat, tuomio 16.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2461, 38 kohta).

21 – Vrt. esim. asia 68/88, komissio v. Kreikka, tuomio 21.9.1989 (Kok. 1989, s. 2965, Kok. Ep. X, s. 167, 17 kohta) ja asia 303/84, komissio v. Saksa, tuomio 20.3.1986 (Kok. 1986, s. 1171, 11 kohta).

22 – Vrt. jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien korvaamisesta yhteisöjen omin varoin 21 päivänä huhtikuuta 1970 tehdyn neuvoston päätöksen soveltamisesta 19 päivänä joulukuuta 1977 annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom, EHTY) N:o 2891/77 (EYVL L 336, s. 1) (jäljempänä asetus N:o 2891/77) 7 ja 9 artikla sekä 17 artiklan 2 kohta.

23 – Asia 110/76, Pretura Cento v. X, tuomio 5.5.1977 (Kok. 1977, s. 851, 4/6 kohta).

olevassa asiassa maininneet, kun hän tarkasteli pääsääntöä, jonka mukaan "omien varojen ja tullilainsäädännön välillä tehdään täsmällinen ero".²⁴

tää ole voitu toteuttaa ylivoimaisen esteen vuoksi ja – uudistuksena asetukseen N:o 2891/77 nähden – myös silloin, kun tarkemmassa tarkastelussa osoittautuu, että asianomaisesta jäsenvaltiosta riippumattomista syistä on täysin mahdotonta suorittaa perintää.

80. Kun tarkastellaan riskien jakautumista yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken, tämä tarkoittaa, että koska jäsenvaltioiden on asetettava myös todettuja, perimättömiä maksuja vastaavat summat yhteisön käyttöön, niiden on joka tapauksessa vastattava niistä taloudellisista seurauksista, jotka aiheutuvat tullimaksujen suorittamiseen ja perintään liittyvistä vaikeuksista tai virheistä, jollei perintää voitu toteuttaa ylivoimaisen esteen vuoksi.

81. Jäsenvaltioille tästä aiheutuvia riskejä lievennettiin merkittävästi ottamalla omia varoja koskevassa asetuksessa käyttöön B-kirjanpito, minkä yhteydessä velvollisuus asettaa tietyt todetut maksut käyttöön kytkettiin vastaavien summien perimiseen. B-kirjanpitoon otetut maksut tuloutetaan omia varoja koskevan asetuksen 10 artiklan 1 kohdan nojalla nimittäin vasta tietyn määräajan kuluessa *siitä*, kun näitä maksuja vastaavat summat *on peritty*. Kuten aiemminkin, tämän asetuksen 17 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltiot saavat vapautuksen todettuja maksuja vastaavien määrien asettamisesta komission käyttöön ainoastaan, jollei perin-

82. On syytä panna merkille, että sen omia varoja koskevan asetuksen version mukaan, joka on merkityksellinen nyt esillä olevassa asiassa, tulouttamisvelvollisuutta ei ole eikä siten ole myöskään velvollisuutta maksaa viivästyskorkoa sellaisten maksujen kohdalla, jotka on otettava B-kirjanpitoon vastaavien summien perimiseen saakka, riippumatta tämän asetuksen 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista tapauksista, joissa perintää ei ole voitu suorittaa ylivoimaisen esteen vuoksi tai jäsenvaltioista riippumattomista syistä. Näiden maksujen osalta olisi sikäli suhteutettava omien varojen toteutusta, niiden tulouttamista ja viivästyskorkojen maksamista koskevien velvollisuuksien välinen "erottamaton kytkös".

83. Nyt esillä olevan asian ratkaisun kannalta on merkityksellistä, mitkä maksut saa ottaa B-kirjanpitoon ja on siten tuloutettava yhteisölle vasta niiden perimisen jälkeen. Omia varoja koskevan asetuksen 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan sanamuodon mukaan nämä ovat ensinnäkin maksuja, jotka on todettu ja joita ei ole vielä peritty, koska

24 – Asia C-392/02, komissio v. Tanska, julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus 10.3.2005 (tuomio 15.11.2005, Kok. 2005, s. I-9811, 62 ja 63 kohta sekä alaviite 24).

minkäänlaista vakuutta ei ole toimitettu, ja toiseksi todettuja takuiden kattamia maksuja (joita ei ole peritty²⁵) tapauksissa, joissa niistä syntyy erimielisyyttä ja niihin saattaa riita-asian käsittelyn vuoksi kohdistua vaihteluja. Perityt saatavat olisi siten otettava A-kirjanpitoon samoin kuin perimättömät saatavat, joista on toimitettu vakuus ja joita ei ole riitautettu.

set saatavat, kuten Belgian hallitus on esittänyt, ei ole näin ollen nyt esillä olevassa asiassa merkitystä.

84. Saksan hallitus ei ole esittänyt nyt esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimelle, että kyseiset saatavat olisi riitautettu, ja myös komissio on rajannut kanteensa koskemaan ”lainvoimaisesti todettuja saatavia”, jotka eivät ole riidanalaisia. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että riitauttamisen on koskettava varsinaista maksua eikä vakuutta, kuten jo omia varoja koskevan asetuksen 6 artiklan 2 kohdan b alakohdasta käy ilmi, ja sama pätee myös kyseisen tullivelan riitauttamiseen. Nyt esillä olevassa asiassa on kuitenkin kyse takaajayhdistysten takaamien maksujen toteamisesta ja siten takuiden realisoimisesta. Sillä, voiko myös vakuuttaja eli takaajayhdistys riitauttaa kyseiset keskei-

85. Mitä tulee kysymykseen siitä, olivatko kyseiset TIR-menettelyn todetut maksut omia varoja koskevan asetuksen 6 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja vakuudellisia maksuja ja olisiko ne siksi pitänyt ottaa A-kirjanpitoon, on näin ollen todettava, että kyseisessä säännöksessä edellytetään ainoastaan, että maksut ovat ”takuiden kattamia”, määrittelemättä tarkemmin, mitä ”takuulla” tarkoitetaan.

86. Mitä tulee tämän säännöksen tulkintaan, komission väitettä, jonka mukaan B-kirjanpidon tarkoituksena ei ole niinkään suojella jäsenvaltioiden taloudellisia etuja vaan pikemminkin varmistaa, että jäsenvaltioiden toimintaa omien varojen perinnässä voidaan valvoa paremmin, ei ensinnäkään voida pitää vakuuttavana. Tämä viimeksi mainittu tavoite kylläkin mainitaan omia varoja koskevan asetuksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa, mutta tämä ei sulje pois sitä, että huomioon olisi otettava myös jäsenvaltioiden taloudelliset riskit, kuten edellä olen todennut. Tämä käy mielestäni ilmi nimenomaan B-kirjanpitoon liittyvästä sääntelystä, sillä omia varoja koskevan ase-

25 – Se, että myös tässä tarkoitetaan perimättömiä maksuja, käy mielestäni ilmi omia varoja koskevan asetuksen 10 artiklan 1 kohdasta, jossa liitetään yhteen tulouttaminen ja perintä.

tuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaan tähän kirjanpitoon otetut maksut tuloutetaan vasta niiden perimisen jälkeen.

87. Perityt summat eivät ole yhteisön käytettävissä vielä senkään jälkeen, kun ne on otettu B-kirjanpitoon, mutta "vakuuksien asettamisella" on tarkoitus vähentää jäsenvaltioiden riskiä siitä, että ne joutuvat lopulta maksamaan käyttöön asetettavat yhteisön omat varat omista varoistaan. Tämän perusteella ei ole mitään estettä sille, että tässä yhteydessä lähtökohdaksi otettaisiin, kuten Saksan hallitus ehdottaa, 22.7.1985 annetun komission (ETY) asetuksen N:o 2220/85²⁶ 3 artiklan a kohtaan sisältyvä "vakuuden" määritelmä, jonka mukaan sillä tarkoitetaan "takua määrän maksamisesta – – toimivaltaiselle viranomaiselle, jos määritettyä velvoitetta ei ole täytetty". Yleisesti tunnistettuihin takuihin on tämän perusteella luettava ilman muuta takuut, joissa yleisen määritelmän mukaan takaajat sitoutuvat eri tavoin vastaamaan velkojan puolesta tämän velvoitteiden täyttämistä.

88. TIR-yleissopimuksen 8 artiklan nojalla takuulla, jonka sisältö ratkeaa yhteisön oikeuden sekä yhteisön ja Saksan liittotasavallan välisen takauksopimuksen, johon

sovelletaan Saksan lakia, perusteella,²⁷ takaajayhdistykset sitoutuvat maksamaan tullimaksut yhteisvastaullisesti niiden henkilöiden kanssa, jotka ovat niistä vastuussa, ja tässä yhteydessä mahdollisuuksien mukaan vastuuseen on ensisijaisesti asetettava tullivelalliset. On vaikea ymmärtää, miksi tätä tullimaksuja koskevaa takuuta, myös kun kyse on yleisvakuudesta eikä yksittäisestä vakuudesta, ei tarkasteltaisi lähtökohtaisesti omia varoja koskevan asetuksen 6 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna vakuutena.

89. TIR-menettelyssä on kuitenkin kyse enintään tietyn suuruisesta takauksesta, minkä vuoksi tullivelan määrä saattaa olla vakuutta suurempi, kuten Saksan hallitus on korostanut. Mielestäni kyseiset maksut on tällaisessa tapauksessa otettava A-kirjanpitoon ainoastaan sen määrän osalta, joka vastaa niistä asetettua vakuutta, siis siltä osin kuin takuu kattaa ne. Tämä vastaa mielestäni parhaiten edellä mainittua tavoitetta eli sitä, että B-kirjanpito otettiin käyttöön omia varoja koskevan asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen varojen käyttöön asettamisen yhteydessä, jotta jäsenvaltioita voidaan suojata aiempaa paremmin perimättömien maksujen aiheuttamilta taloudellisilta riskeiltä ja sitoa siten omien varojen tuloutta-

26 – Maataloustuotteiden vakuusjärjestelmän soveltamista koskevien yhteisten yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistamisesta 22.7.1985 annettu asetus (EYVL L 205, s. 5).

27 – Vrt. asia C-78/01, Bundesverband Güterkraftverkehr und Logistik, tuomio 23.9.2003 (Kok. 2003, s. I-9543, 45 kohta).

misvelvollisuus tiiviimmin varojen tosiasialiseen perintään. Tämä tavoite ilmaistaan myös riitautettujen maksujen osalta omia varoja koskevan asetuksen 6 artiklan 2 kohdan b alakohdassa, jossa todetaan, että maksuihin saattaa riita-asian käsittelyn vuoksi kohdistua vaihtelua.

90. Kyseisen tavoitteen mukaisesti TIR-car-net'iden todetut maksut on siis otettava lähtökohtaisesti A-kirjanpitoon TIR-järjestelmässä sovitun takuiden kattamisen enimmäismäärän osalta, joka vastaa takaajayhdistysten kattamien tullivelkojen enimmäismäärää, ja asetettava yhteisön käyttöön omia varoja koskevan asetuksen 10 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn määräajan kuluessa.

91. Tämä toteamus ei kuitenkaan ole hyödyllinen nyt esillä olevassa asiassa, koska se perustuu TIR-menettelyn puhtaasti normatiivisiin perusteisiin ja kuvaa jossain määrin menettelyn ja siihen sisältyvän takuujärjestelmän ihanteellista tilaa. Tosiasia on, että 1990-luvulla ilmeni yhä selvempiä järjestelmän heikkouksia, jotka aiheuttivat jo edellä tosiseikkoja koskevassa tarkastelussa mainitun TIR-menettelyn kriisin.²⁸

92. Saatavilla olevien asiakirjojen perusteella ei mielestäni ole mahdollista tehdä tyhjentävää arviota kriisin todellisesta laajuudesta tai syistä eikä siitä, miten se vaikutti yleisesti takuujärjestelmän toimintaan ja erityisesti saksalaisten takaajayhdistysten toimintamahdollisuuksiin. Selvää kuvaa asiasta ei voida muodostaa edes näitä monimutkaisia kysymyksiä käsittelevän Euroopan parlamentin tutkintakertomuksen perusteella.

93. Ensiksi on kuitenkin todettava, että TIR-yleissopimus rajoittaa jäsenvaltioiden toimintamahdollisuuksia tällä alalla, kuten Saksan hallitus on huomauttanut. Myös yhteisö on sopimuspuolena TIR-yleissopimuksessa, jossa määrätään tietystä takausjärjestelmästä. Toiseksi on pantava merkille, että myös komissio on osittain vastuussa TIR-menettelyn toiminnasta, sillä se osallistuu TIR-yleissopimuksen mukaisten elinten työhön. Tämän lisäksi on syytä huomauttaa, että Euroopan parlamentin kertomuksessa korostetaan useaan otteeseen komission (yhteis) vastuuta passitusmenettelyn eli TIR-menettelyn kriisin etenemisestä ja puutteellisesta toiminnasta sen ratkaisemiseksi.²⁹

94. TIR-menettelyn järjestelmällisten heikkouksien, tullivelkojen perimiseen liittyvien

²⁸ – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 20 kohta ja sitä seuraava kohta.

²⁹ – Ks. esim. Euroopan parlamentin tutkintakertomuksen tiivistelmä asiasta kohdassa 1.1.5. Ks. myös kohta 9.2.3.4 "Komission toiminnan puute", jossa todetaan seuraavaa: "Kaiken kaikkiaan komission toiminta on aivan viime aikoihin asti ollut liiankin tuttu malliesimerkki byrokraattisesta hievahtamattomuudesta. Sen osuus passituksessa on ollut pikemminkin reagoiva kuin aktiivinen."

ongelmien ja omiin varoihin kohdistuvien riskien ei siten pidä liian aikaisin rasittaa jäsenvaltioita eli nyt esillä olevassa tapauksessa Saksan liittotasavaltaa.

säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan.³² Yhteisöjen tuomioistuin on johtanut tästä esimerkiksi jäsenvaltioiden velvoitteen ryhtyä lojaalissa yhteistoiminnassa komission kanssa toimiin, joilla voidaan taata mahdollisten omien varojen toteamista koskevien yhteisön säännösten soveltaminen.³³

95. Tästä huolimatta on tutkittava, onko Saksan liittotasavalta jättänyt TIR-menettelyn kriisin ja sen seurausten perusteella toteuttamiensa toimien – nimittäin kyseisten saatavien maksamisen lykkääminen ja niiden ottaminen B-kirjanpitoon – perusteella noudattamatta omia varoja koskevia yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan.

97. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi todennut valtiontukia koskevan komission päätöksen täytäntöönpanovaikeuksien yhteydessä, että komission ja jäsenvaltion on lojaalia yhteistyötä koskevan periaatteen nojalla toimittava yhdessä vilpittömässä mielessä vaikeuksien voittamiseksi noudattaen täysimääräisesti perustamissopimuksen määräyksiä. Jäsenvaltion on lisäksi annettava komission arvioida näitä vaikeuksia.³⁴ Tätä periaatetta voidaan soveltaa myös yhteisön oikeuden muilla aloilla ilmeneviin vaikeuksiin.

96. Yleisen periaatteen mukaan jäsenvaltioilla ja yhteisön toimielimillä on vastavuo-roinen velvollisuus tehdä lojaalia yhteistyötä. Tämä periaate perustuu EY 10 artiklaan,³⁰ ja se vahvistetaan omien varojen osalta myös omia varoja koskevassa asetuksessa.³¹ Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla jäsenvaltioiden on autettava komissiota sen tehtävän suorittamisessa, ja tähän tehtävään sisältyy muun muassa huolehtiminen siitä, että perustamissopimuksen määräyksiä sekä toimielinten sen nojalla antamia

98. Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että jäsenvaltiot voivat yhteisön toimivaltaan kuuluvilla alueilla toimia yhteisen edun ajajina ja voivat yhteisön toimielimen asianmukaisen toimen puuttuessa saattaa voimaan tilanteen mahdollisesti kiireellisesti vaatimia väliaikaisia säilyttämistoimenpiteitä; nämä toimenpiteet on kuitenkin toteutettava

30 – Vrt. mm. yhdistetyt asiat 358/85 ja 51/86, tuomio 22.9.1988 (Kok. 1988, s. 4821, Kok. Ep. IX, s. 625, 34 kohta) ja asia 44/84, Derrick Guy Edmund Hurd, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 29, Kok. Ep. VIII, s. 385, 38 kohta).

31 – Erityisesti omia varoja koskevan asetuksen 17 artiklan 1 kohdassa ja 18 artiklan 2 kohdassa; vrt. asia C-10/00, komissio v. Italia, tuomio 7.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2357, 90 kohta).

32 – Mm. asia C-408/97, komissio v. Alankomaat, tuomio 12.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6417, 16 kohta).

33 – Edellä alaviitteessä 31 mainittu asia C-10/00, tuomion 89 kohta.

34 – Vrt. mm. asia C-261/99, komissio v. Ranska, tuomio 22.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2537, 24 kohta); asia C-378/98, komissio v. Belgia, tuomio 3.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5107, 31 kohta) ja asia C-499/99, komissio v. Espanja, tuomio 2.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6031, 24 kohta).

menettelyssä, joka perustuu komission ja jäsenvaltion yhteistyöhön. Jäsenvaltioilla on kuitenkin velvollisuus pidättäytyä kansallisten säilyttämistoimenpiteiden toteuttamisesta vastoin komission tekemiä huomautuksia tai varauksia tai sen asettamia edellytyksiä.³⁵

99. Tämän oikeuskäytännön perusteella omia varoja koskevia säännöksiä olisi nyt esillä olevassa asiassa pitänyt joka tapauksessa soveltaa lojaalin yhteistyön periaatteen mukaisesti, ja Saksan liittotasavallan olisi näin ollen pitänyt ottaa yhteyttä komissioon TIR-menettelyssä ja erityisesti takuujärjestelmässä ilmenneiden ongelmien vuoksi ja sopia komission kanssa, miten Saksa soveltaa omia varoja koskevia säännöksiä kyseisessä tilanteessa. Tästä huolimatta Saksan liittotasavalta keskeytti takaaajia koskevan perintämenettelyn eli teki lykkäyssopimukset ja otti asianomaiset yhteisön omia varoja koskevat maksut B-kirjanpitoon siten, ettei vastaavia summia – ainakaan toistaiseksi – tuloutettu yhteisölle sopimatta asiasta komission kanssa; se keskusteli komission kanssa vasta myöhemmin ja komission tarkastustensa perusteella tekemän tiedustelun jälkeen.

100. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen enää tutkia yksityiskohtaisesti sitä, missä määrin Saksan liittotasavallan toteuttamat toimet olivat kyseisessä tilanteessa sääntöjenvastaisia tai olivatko TIR-menettelyn maksut tosiasiassa kyseisessä tilanteessa vakuudettomia, ja jos olivat, missä määrin, tai jos kyseisiä määriä ei voitu periä omista varoista annetun asetuksen 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun ylivoimaisen esteen takia taikka jos periminen on muuten tullut mahdottomaksi. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Saksan liittotasavalta on joka tapauksessa lykkäämällä omavaltaisesti kyseisten todettujen saatavien perimistä ja ottamalla ne B-kirjanpitoon jättänyt noudattamatta velvoitettaan, josta säädetään erityisesti omia varoja koskevan asetuksen 17 artiklan 1 kohdassa ja jonka mukaan tarvittavat toimenpiteet on toteutettava lojaalissa yhteistyössä komission kanssa, jotta yhteisön omat varat voidaan asettaa komission käytettäviksi omia varoja koskevan asetuksen mukaisesti.

101. Komission ensimmäinen kanneperuste on näin ollen hyväksyttävä.

2. Toinen kanneperuste, joka koskee komissiolle ilmoittamatta jättämistä tietyistä muista riidattomista tullimaksuista, joita on käsitelty kirjanpidollisesti vastaavalla tavalla

102. Komissio väittää toisessa kanneperusteessaan, että Saksan viranomaiset eivät ole

35 – Ks. asia 804/79, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 5.5.1981 (Kok. 1981, s. 1045, Kok. Ep. VI, s. 81, 30–32 ja 37 kohta) ja asia 325/85, Irlanti v. komissio, tuomio 15.12.1987 (Kok. 1987, s. 5041, 15 ja 16 kohta).

ilmoittaneet sille kaikista muista riidattomista tullimaksuista, jotka liittyvät Saksan tullitoimipaikkoihin toimittamatta jätettyihin TIR-carnet'isiin vuoden 1994 ja vuonna 1996 tapahtuneen ministeriön asetuksen muuttamisen välisenä ajanjaksona ja jotka on käsitelty vastaavalla tavalla kuin tarkastetut TIR-carnet't, eli otettu B-kirjanpitoon.

on tiedonsaantioikeus sille uskottujen tehtävien hoitamiseksi niillä edellytyksin, jotka neuvosto vahvistaa (EY 284 artikla). Neuvosto ei ole säättänyt yleisestä tiedonjaosta tai yleisistä tarkastusoikeuksista. Komissiolla ei näin ollen ole väittämäänsä yleistä tiedonsaantioikeutta.

a) Asianosaisten keskeiset lausumat

103. Komissio väittää, että jäsenvaltioilla on omien varojen alalla erityinen yhteistyövelvollisuus, minkä vuoksi ne ovat vastuussa tarvittavien tietojen asettamisesta komission käyttöön, jotta tämä voi täyttää velvollisuutensa, eli valvoa omia varoja koskevien säännösten asianmukaista soveltamista. Komissio väittää, että sillä oli nyt esillä olevassa asiassa oikeus vaatia Saksan liittotasavallalta välttämättömiä tietoja voidakseen varmistaa, oliko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen ilmeistä ja missä määrin tilanne oli jo korjattu. Jäsenvaltioilla on komission mukaan puolestaan velvollisuus järjestää tullimenettelynsä siten, että kyseiset tiedot ovat saatavilla.

104. Saksan hallitus väittää, ettei komissiolla ole yleistä tiedonsaantioikeutta. Komissiolla

b) Arviointi

105. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan lojaalin yhteistyön perustana olevasta EY 10 artiklasta seuraa, että jäsenvaltioiden on toimittava vilpittömässä mielessä yhteistyössä komission kanssa tämän EY 226 artiklan perusteella aloittaman tutkinnan yhteydessä ja toimitettava komissiolle kaikki sen tätä tarkoitusta varten pyytämät tiedot.³⁶

106. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa C-10/00 antamassaan tuomiossa erityisesti omista varoista, että jäsenvaltiolla on velvoite – joka vahvistetaan erikseen omien varojen valvontaa koskevilla säännöksissä –

36 – Mm. asia 192/84, komissio v. Kreikka, tuomio 11.12.1985 (Kok. 1985, s. 3967, 19 kohta) ja asia C-478/01, komissio v. Luxemburg, tuomio 6.3.2003 (Kok. 2003, s. I-2351, 24 kohta).

ryhtyä lojaalissa yhteistoiminnassa komission kanssa toimiin, joilla voidaan taata mahdollisten omien varojen toteamista koskevien yhteisön säännösten soveltaminen.³⁷

107. Tästä velvoitteesta seuraa, että ”kun komissio on suurelta osin riippuvainen asianomaisen jäsenvaltion antamista tiedoista, tämän on annettava komissiolle tositteet ja muut tarpeelliset asiakirjat kohtuullisin ehdoin, jotta tämä voi todentaa, onko – ja jos on, niin missä määrin – summien osalta ollut kyse yhteisön varoista”.³⁸

108. Nyt esillä olevassa asiassa komissio on oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana vaatinut Saksan viranomaisia useaan otteeseen ja täsmällisesti ilmoittamaan komissiolle kaikista muista riidattomista tullimaksuista, jotka liittyvät Saksan tullitoimipaikkoihin toimittamatta jätettyihin TIR-carnet’isiin tietyn ajanjakson aikana ja jotka myös otettiin B-kirjanpitoon. Tämä vaatimus ei myöskään ollut ”yleinen tietopyyntö” vaan liittyi komission tekemiin tarkastuksiin, joissa oli ilmennyt, että useita TIR-carnet’ita oli käsitelty kirjanpidossa vastaavalla tavalla.

109. Saksan liittotasavallan olisi pitänyt noudattaa komission tietopyyntöä sen edellä mainitun lojaalia yhteistyötä koskevan oikeuskäytännön nojalla, joka mainitaan myös omia varoja koskevan asetuksen 18 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan jäsenvaltiot toteuttavat ”kaikki toimenpiteet, jotka ovat omiaan helpottamaan” omien varojen toteamista ja käyttöön asettamista koskevia tarkastuksia.

110. Omia varoja koskevan asetuksen omien varojen tilinpitoa käsittelevän II osaston säännösten tarkoituksena on nimenomaan varmistaa omia varoja koskevien säännösten soveltamisen avoimuus jäsenvaltioissa ja avoimuus komission tähän soveltamiseen kohdistuvassa valvonnassa, jossa jäsenvaltioiden on tähän liittyen tuettava komissiota.³⁹

111. Koska Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut kyseessä olevaa komission tietopyyntöä, se on näin ollen jättänyt noudattamatta omia varoja koskevasta asetuksesta johtuvia jäsenyysvelvoitteitaan.

112. Myös komission toinen kanneperuste on näin ollen hyväksyttävä.

37 – Vrt. edellä alaviitteessä 31 mainittu asia C-10/00, tuomion 88–90 kohta.

38 – Em. asia, tuomion 91 kohta.

39 – Vrt. tästä edellä alaviitteessä 37 mainittu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

V Oikeudenkäyntikulut

113. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan nojalla asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Saman työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan nojalla jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisten ja osa toisen asianosaisten hyväksi, yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan.

114. Koska komissio ja Saksan liittotasavalta ovat hävinneet asian osittain – ensimmäinen kanneperuste on hyväksyttävä, mutta kolmas, neljäs ja viides kanneperuste hylättävä – ehdotan, että molempien asianosaisten on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan. Väliintulijana ollut Belgian kuningaskunta vastaa yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VI Ratkaisuehdotus

115. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian toteamalla seuraavaa:

- 1) Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut yhteisön omista varoista tehdyn päätöksen 88/376/ETY, Euratom soveltamisesta 29 päivänä toukokuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1552/89 mukaisia velvoitteitaan ja erityisesti velvoitteitaan toteuttaa lojaalissa yhteistyössä komission kanssa tarvittavia toimia yhteisön omien varojen käyttöön asettamiseksi, koska

- se on käsitellyt sääntöjenvastaisesti tiettyjä kuljetusasiakirjoja (TIR-carnet'ita), koska se on etukäteen asiasta neuvottelematta luopunut kyseisiä

yhteisön varoja koskevista vaatimuksista, ottanut kyseiset varat B-kirjanpitoon ja jättänyt näin ollen asettamatta kyseisiä varoja oikea-aikaisesti komission käyttöön

- se ei ole ilmoittanut komissiolle kaikista muista riidattomista tullimaksuista, jotka liittyvät Saksan tullitoimipaikoissa toimittamatta jätettyihin TIR-carnet'ihin vuoden 1994 ja vuonna 1996 tapahtuneen ministeriön asetuksen muuttamisen (11.9.1996 annettu asetus, III B 1 – Z 0912 – 31/96) välisenä ajanjaksona ja jotka on käsitelty vastaavalla tavalla (otettu A-kirjanpidon sijasta B-kirjanpitoon).

2) Kanne jätetään muilta osin tutkimatta.

3) Komissio, Saksan liittotasavalta ja Belgian kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.