

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

C. STIX-HACKL

van 8 december 2005¹

I — Inleiding

1. Met dit beroep wegens niet-nakoming verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland in verschillende opzichten haar verplichtingen in het kader van de regeling voor communautair douanevervoer onder geleide van carnets TIR (hierna: „TIR-regeling”) niet is nagekomen. Inzonderheid verwijt de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland dat zij de uit deze regeling voortvloeiende eigen middelen van de Gemeenschappen niet correct heeft geboekt en niet tijdig ter beschikking heeft gesteld en de Commissie bepaalde inlichtingen betreffende niet-gezuiverde carnets TIR heeft onthouden. Bovendien verzoekt de Commissie, de Bondsrepubliek Duitsland te veroordelen de desbetreffende eigen middelen, met inbegrip van rente, ter beschikking te stellen, alsmede bepaalde gegevens te verstrekken.

eigen (douane)middelen van de Gemeenschappen, zoals die op het voor deze procedure relevante tijdstip in verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89² (hierna: „eigenmiddelenverordening”) geregeld waren. De eigenmiddelenverordening voorziet ten aanzien van vastgestelde rechten van de Gemeenschappen op eigen middelen in twee manieren van boekhouding. Normaliter moeten vastgestelde rechten in de zogenoemde boekhouding A worden geboekt voor zover het geen rechten betreft die in de zogenoemde boekhouding B moeten worden geboekt, bijvoorbeeld omdat zij „nog niet geïnd zijn en geen zekerheid is gesteld”. De wijze waarop de rechten worden geboekt is in zoverre relevant, dat de in boekhouding A opgenomen bedragen uiterlijk op de eerste werkdag na de 19e van de tweede maand die volgt op de maand waarin de vaststelling heeft plaatsgehad op het credit van de rekening van de Commissie moeten worden geboekt, terwijl de creditering van de in boekhouding B opgenomen bedragen pas binnen de overeenkomstige termijn na de *inning* van deze bedragen moet plaatsvinden.

2. Dit geding betreft in de eerste plaats de boeking en de terbeschikkingstelling van de

2 — Verordening van de Raad van 29 mei 1989 houdende toepassing van besluit 88/376/EEG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen (PB L 155, blz. 1).

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

3. In de tweede plaats betreft dit geding de regeling voor communautair douanevervoer onder dekking van carnets TIR, die is gebaseerd op de op 14 november 1975 te Genève ondertekende douaneovereenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets TIR (hierna: „TIR-overeenkomst”), waarbij zowel de Bondsrepubliek Duitsland als ook de Europese Gemeenschap partij zijn.³

5. Deze procedure houdt feitelijk nauw verband met de nog aanhangige zaken C-377/03⁴ en C-378/03⁵, die eveneens betrekking hebben op het boeken en ter beschikking stellen van eigen middelen voortvloeiende uit de TIR-regeling en waarin ik eveneens zal concluderen.

II — Rechtskader

A — Gemeenschapsrecht

1. De eigenmiddelenverordening

4. In wezen betreft deze procedure de vraag of aan de TIR-regeling ontleende rechten in boekhouding B mogen worden geboekt in plaats van in boekhouding A, en wel met het oog op de problemen betreffende de garantie van douanerechten en heffingen door het garantiestelsel dat in het kader van de TIR-regeling is ingevoerd en waarvan de Duitse regering bevestigt dat het met ingang van 1993 op instorten stond. In deze situatie achtten de Duitse autoriteiten zich verplicht om tijdelijk ervan af te zien hun rechten jegens de organisaties die zich garant hadden gesteld geldend te maken, en de betrokken bedragen als rechten waarvoor geen zekerheid was gesteld in boekhouding B op te nemen.

6. Artikel 2, lid 1, van de eigenmiddelenverordening bepaalt met betrekking tot de vaststelling van een recht van de Gemeenschappen het volgende:

„Voor de toepassing van deze verordening geldt een recht van de Gemeenschappen op de in artikel 2, lid 1, sub a en b, van besluit 88/376/EEG, Euratom genoemde middelen als vastgesteld zodra de belastingschuldige door de bevoegde diensten van de lidstaat in kennis wordt gesteld van het verschuldigde bedrag. Deze kennisgeving vindt met inacht-

3 — De Europese Gemeenschap heeft deze overeenkomst goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2112/78 van de Raad van 25 juli 1978 houdende sluiting van de Douaneovereenkomst inzake het internationale vervoer van goederen onder dekking van carnets TIR (TIR-Overeenkomst) gedateerd te Genève, op 14 november 1975 (PB I. 252, blz. 1).

4 — Zaak Commissie/België.

5 — Zaak Commissie/België.

neming van alle ter zake toepasselijke communautaire voorschriften plaats zodra de belastingschuldige bekend is en het bedrag van het recht door de bevoegde overheidsorganen kan worden berekend.”

nen de vastgestelde rechten waarvoor een zekerheid is gesteld, echter eveneens in een specifieke boekhouding opnemen indien deze rechten worden betwist, waardoor de waarde ervan wijziging kan ondergaan als de uitslag van de geschillen bekend is.”

7. Artikel 6, leden 1 en 2, sub a en b, van de genoemde verordening betreffende de boekhouding van de eigen middelen luidt als volgt:

8. Artikel 10, lid 1, van de eigenmiddelenverordening bepaalt met betrekking tot het ter beschikking stellen van de eigen middelen:

„1. Bij de schatkist van iedere lidstaat of bij het orgaan dat de lidstaat aanwijst, wordt een boekhouding van de eigen middelen gevoerd, gespecificeerd naar de aard van de middelen.

2. a) De overeenkomstig artikel 2 vastgestelde rechten worden, onder voorbehoud van het bepaalde sub b, uiterlijk op de eerste werkdag na de 19e van de tweede maand die volgt op de maand waarin de vaststelling heeft plaatsgehad, in de boekhouding opgenomen.

„Na aftrek van 10 % als inningskosten krachtens artikel 2, lid 3, van besluit 88/376/EEG, Euratom, geschiedt de boeking van de eigen middelen, bedoeld in artikel 2, lid 1, sub a en b, van dat besluit, uiterlijk op de eerste werkdag na de 19e dag van de tweede maand die volgt op de maand waarin het recht overeenkomstig artikel 2 is vastgesteld.

b) Vastgestelde rechten die niet in de sub a bedoelde boekhouding zijn opgenomen omdat zij nog niet zijn geïnd en geen zekerheid is gesteld, worden binnen de sub a vastgestelde termijn in een specifieke boekhouding opgenomen. De lidstaten kun-

Voor de volgens artikel 6, lid 2, sub b, in een specifieke boekhouding opgenomen rechten moet de boeking echter uiterlijk geschieden op de eerste werkdag na de 19e van de tweede maand die volgt op de inning van de rechten.”

9. Artikel 17, leden 1 en 2, van de eigen-middelenverordening bepaalt:

2. De TIR-regeling

a) Overzicht van de TIR-regeling

„1. De lidstaten zijn verplicht alle nodige maatregelen te treffen opdat de bedragen van de overeenkomstig artikel 2 vastgestelde rechten ter beschikking van de Commissie worden gesteld op de in deze verordening vastgestelde wijze.

2. De lidstaten behoeven de bedragen van de vastgestelde rechten slechts dan niet ter beschikking van de Commissie te stellen indien door overmacht geen inning heeft kunnen plaatsvinden. Bovendien is het de lidstaten in bijzondere gevallen toegestaan deze bedragen niet ter beschikking van de Commissie te stellen wanneer na een diepgaand onderzoek van alle relevante gegevens van het betrokken geval blijkt dat de inning om redenen onafhankelijk van hun wil definitief onmogelijk is. De gevallen moeten, voor zover de bedragen meer dan 10 000 ECU belopen, worden vermeld in het in lid 3 bedoelde rapport, omgerekend in de nationale munteenheid tegen de wisselkoers van de eerste werkdag van oktober van het voorbije kalenderjaar. In dit verslag moeten de redenen worden vermeld waarom de lidstaat de betrokken bedragen niet ter beschikking heeft kunnen stellen. De Commissie beschikt over een termijn van zes maanden om, in voorkomend geval, haar opmerkingen aan de betrokken lidstaat te doen toekomen.”

10. Een regeling voor douanevervoer is een douaneregeling die beoogt de handel of de doorvoer van goederen binnen een bepaald douanestelsel of tussen verschillende douanegebieden te vergemakkelijken. Douanevervoer is een „opschortende regeling”, dat wil zeggen een regeling die aldus is ontworpen dat tijdens het transport van goederen door een bepaald douanegebied voorschots kan worden afgezien van de inning van douanerechten, heffingen en belastingen die normaliter zijn verschuldigd voor goederen bestemd voor of afkomstig uit een derde land. De TIR-regeling is één van de vele — in velerlei opzicht soortgelijke — varianten van de regeling voor douanevervoer of van de transitostelsels voor goederen, waartoe in de eerste plaats behoren de communautaire regeling inzake douanevervoer en de gemeenschappelijke regeling inzake douanevervoer.

11. De TIR-regeling, die tot de regelingen voor extern douanevervoer behoort, heeft naast de internationale TIR-overeenkomst als communautaire rechtsgrondslag verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek⁶ (hierna: „uitvoeringsverordening

6 — PB L 253, blz. 1.

van het douanewetboek”), die op haar beurt berust op het communautair douanewetboek⁷ (hierna: „douanewetboek”) en in de artikelen 451 e.v. in wezen het bij de TIR-overeenkomst ingevoerde stelsel overneemt respectievelijk uitvoert.

12. Volgens de TIR-overeenkomst moeten de goederen die worden vervoerd in wegvoertuigen, vervoerscombinaties of containers alleen worden gevisiteerd door het douanekantoor van vertrek, en dus niet door de douanekantoren van doorgang of bestemming, behoudens wanneer de douaneautoriteiten onregelmatigheden vermoeden (artikel 5). Bovendien is er in voorzien dat deze goederen niet onderworpen worden aan betaling of consignatie van rechten en heffingen ter zake van de invoer of de uitvoer (artikel 4). De TIR-regeling beoogt de bewaking door de douaneautoriteiten van het transport van goederen door het douanegebied — waarbij met het oog op de TIR-overeenkomst het douanegebied van de Gemeenschap als één enkel douanegebied wordt beschouwd — en strekt ertoe te verzekeren dat de vervoerde goederen qua identiteit en hoeveelheid ongewijzigd op de plaats van bestemming aankomen.

13. Deze doelstelling wordt in wezen door drie elementen van de TIR-regeling mogelijk gemaakt: in de eerste plaats moeten de goederen worden verzonden in wegvoer-

tuigen of containers die bepaalde zekerheids-garanties bieden teneinde te voorkomen dat zij gedurende het traject worden ontvreemd of verwisseld (artikelen 12-14). In de tweede plaats moeten de goederen gedurende het gehele transport vergezeld gaan van een uniform verzenddocument, het carnet TIR, afgegeven door het douanekantoor van vertrek en aan de hand waarvan kan worden vastgesteld dat het transport volgens de regels plaatsvindt (artikel 3). In de derde plaats moet de betaling van de rechten en heffingen die door de douanediens ten van een vervoerder kunnen worden gevorderd, gedeeltelijk gegarandeerd worden door een nationale organisatie die daartoe door de autoriteiten van de overeenkomstsluitende partijen is erkend (artikel 3). Deze garantie wordt wederom door de International Road Transport Union (IRU) alsmede door een in Zwitserland gevestigde groep van verzekeraars gedekt (hierna: „internationale pool van verzekeraars”).

14. De carnets TIR worden door de IRU gedrukt en door de organisaties die zich garant hebben gesteld, afgegeven aan de transportondernemers, die in die carnets TIR een aantal gegevens, met name inzake de vervoerde goederen, invullen. Elk carnet TIR bestaat uit een reeks bladen die twee stroken bevatten. Wanneer de betrokken goederen worden aangeboden aan het douanekantoor van bestemming, dus het kantoor van vertrek uit het douanegebied van de Gemeenschap, en dit laatste het douanekantoor van vertrek, dus het kantoor van binnenkomst in dit douanegebied, zonder voorbehoud op de hoogte brengt, is het TIR-vervoer volgens de regels gezuiverd.

7 — Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 302, blz. 1).

15. Wanneer de zuivering niet volgens de regels plaatsvindt, treedt het in wezen in artikel 8 van de TIR-overeenkomst geregelde garantiestelsel in werking, waarbij de organisaties die zich garant hebben gesteld, tot een bepaald maximum per vrachtautolading aansprakelijk zijn voor de betaling van de in- en uitvoerrechten die op grond van de onregelmatigheid van het TIR-vervoer op- eisbaar worden, en zulks zowel hoofdelijk als gezamenlijk met de personen die deze bedragen rechtstreeks verschuldigd zijn.

b) De relevante bepalingen van de TIR-overeenkomst

16. Hoofdstuk II van de TIR-overeenkomst, waarin de afgifte van de carnets TIR alsmede de aansprakelijkheid van de organisaties die zich garant hebben gesteld worden geregeld, bevat onder meer de volgende bepalingen:

„Artikel 8

1. De organisatie die zich garant heeft gesteld, verbindt zich tot voldoening van de rechten en heffingen ter zake van de invoer of de uitvoer, eventueel vermeerderd met de interest bij achterstallige betaling, welke verschuldigd zijn krachtens douanewetten en -reglementen van het land waarin een

onregelmatigheid met betrekking tot het TIR-vervoer is vastgesteld. Zij is gehouden tot betaling van bovenbedoelde bedragen, zowel hoofdelijk als gezamenlijk met de personen die deze bedragen verschuldigd zijn.

2. Wanneer de wetten en reglementen van de overeenkomstsluitende partij niet voorzien in de betaling van rechten en heffingen ter zake van de invoer of de uitvoer in de gevallen bedoeld in het eerste lid van dit artikel, verbindt de organisatie die zich garant heeft gesteld zich om onder dezelfde voorwaarden een bedrag te voldoen dat gelijk is aan het bedrag van de rechten en heffingen ter zake van de invoer of de uitvoer, eventueel vermeerderd met de verschuldigde interest bij achterstallige betaling.

3. Iedere overeenkomstsluitende partij stelt per carnet TIR het maximum vast van de bedragen die krachtens het bepaalde in het eerste en tweede lid van dit artikel kunnen worden geëist van de organisatie die zich garant heeft gesteld.

4. De organisatie die zich garant heeft gesteld, wordt tegenover de autoriteiten van het land waar het douanekantoor van vertrek is gelegen, aansprakelijk vanaf het tijdstip waarop het carnet TIR door het douanekantoor is ingeschreven. In de landen waar het TIR-vervoer van goederen vervolgens doorkomt, ontstaat deze aansprakelijkheid wanneer de goederen worden ingevoerd of, indien het TIR-vervoer wordt onderbroken krachtens het bepaalde in artikel 26, eerste en tweede lid, wanneer het carnet TIR wordt ingeschreven door het douanekantoor waar het TIR-vervoer wordt hervat.

5. De aansprakelijkheid van de organisatie die zich garant heeft gesteld, heeft niet alleen betrekking op de goederen die in het carnet TIR zijn vermeld, doch strekt zich tevens uit tot de goederen die, hoewel zij niet in dat carnet zijn vermeld, zich in het verzegelde gedeelte van het wegvoertuig of in de verzegelde container bevinden; de aansprakelijkheid heeft geen betrekking op andere goederen.

6. Voor het vaststellen van de rechten en heffingen bedoeld in het eerste en tweede lid van dit artikel, gelden de in het carnet TIR vermelde gegevens betreffende de goederen, zolang het tegendeel niet is bewezen.

7. Wanneer de bedragen bedoeld in het eerste en tweede lid van dit artikel opeisbaar worden, moeten de bevoegde autoriteiten voor zover mogelijk de betaling hiervan eisen van de persoon of personen die rechtstreeks deze bedragen verschuldigd is of zijn, alvorens een vordering tot betaling in te dienen bij de organisatie die zich garant heeft gesteld."

„besluit van het Bondsministerie") bevat in punt 3 betreffende de in het kader van transitohandelingen verstrekte garanties onder meer de volgende regeling:

„Met betrekking tot vorderingen tot betaling van invoerrechten in het kader van de regeling voor communautair douanevervoer of de gemeenschappelijke regeling voor vervoer, geldt dat voor de vorderingen alleen dan zekerheid is gesteld wanneer voor elke vervoershandeling een afzonderlijke garantie is gesteld en deze garantie nog niet is vrijgegeven.

Alle andere vorderingen die uit de regeling voor communautair douanevervoer, de gemeenschappelijke regeling voor vervoer of de TIR-regeling voortvloeien, worden beschouwd als vorderingen waarvoor geen zekerheid is gesteld [...]"

III — Feiten en procesverloop

B — Nationale regeling

17. Het besluit van het Bondsministerie van Financiën van 11 september 1996 (hierna:

A — Crisis van de TIR-regeling

18. Met name de Duitse regering heeft de aandacht van het Hof gevestigd op de feitelijke achtergrond met inachtneming

waarvan dit beroep moet worden beoordeeld, te weten een duidelijk waarneembare crisis waarin de in de Gemeenschap toegepaste regelingen voor douanevervoer, waaronder de TIR-regeling, sedert het begin van de jaren 90 en inzonderheid sedert het in werking treden van de interne markt op 1 januari 1993 zijn geraakt, en die heeft geleid tot het mislukken van het aan de TIR-regeling ten grondslag liggende garantiesysteem en daarmee — althans volgens de Duitse regering — tot een „quasi-ineenstorting” van de gehele TIR-regeling. Deze crisis vormde ook het onderwerp van een onderzoek naar beweerde overtredingen of wanbeheer van de regeling voor communautair douanevervoer, ingesteld door een enquêtecommissie die in december 1995 door het Europees Parlement werd opgericht en haar verslag op 20 februari 1997⁸ (hierna: „onderzoeksverslag van het Europees Parlement”) heeft ingediend. Dit verslag behandelt weliswaar voornamelijk de regeling voor communautair douanevervoer, maar behandelt ook uitvoerig de TIR-regeling.

19. De crisis — over de precieze omvang waarvan de procespartijen het overigens niet eens zijn — werd veroorzaakt door een drastische toename van onregelmatigheden in het kader van de TIR-regeling als gevolg van de opening van de grenzen met Oost-Europa alsmede het creëren van de interne markt en de toename van de georganiseerde criminaliteit, hetgeen heeft geleid tot meer aanspraken jegens de internationale pool van verzekeraars, die steeds vaker de op de garantie gebaseerde vorderingen afwees. Volgens de verklaringen van de Duitse regering alsmede het onderzoeksverslag van

het Europees Parlement, hadden de centrale organen van de TIR-overeenkomst — het dagelijks TIR-bestuur en vooral de werkgroep voor douaneproblemen inzake het verkeer WP.30, waarin alle overeenkomstsluitende partijen, met inbegrip van de Europese Commissie, zijn vertegenwoordigd — zich herhaaldelijk met deze ontwikkelingen beziggehouden.

20. Op initiatief van de IRU alsmede van de internationale pool van verzekeraars werd op deze ontwikkelingen aanvankelijk in juli 1993 gereageerd met de vaststelling van een specifiek carnet TIR voor bijzonder gevoelige goederen, te weten tabak en alcohol, met een verhoogde waarborg van 200 000 USD. Op 5 december 1994 werd evenwel de herverzekeringsovereenkomst opgezegd door de internationale pool van verzekeraars, die dit met name motiveerde met de excessieve verhoging van risico's die de verzekeraars niet hadden voorzien, en de omstandigheid dat frauduleuze gevallen zich steeds meer en systematisch voordeden. Deze opzegging leidde vervolgens tot een arbitrageprocedure.

21. Zoals de Duitse regering uiteenzet, heeft zij, geconfronteerd met de insolventie van de Duitse organisaties die zich garant hadden gesteld, BDF⁹ en AIST¹⁰, en bevreesd dat het garantiesysteem van de TIR-regeling zou instorten, ten slotte door middel van over-

9 — Bundesverband des deutschen Güterfernverkehrs.

10 — Arbeitsgemeinschaft zur Forderung und Entwicklung des internationalen Strassenverkehrs.

eenkomsten van 31 juli 1996 en 26 mei 1997 de betaling van de uitstaande vorderingen door de organisaties die zich garant hadden gesteld, opgeschort (hierna: „uitstelovereenkomsten”).

haar in kennis te stellen van de inhoud van deze overeenkomsten en vergelijkbare overeenkomsten met andere organisaties die zich garant hadden gesteld, en haar met betrekking tot de in verband met de niet-gezuiverde carnets TIR vastgestelde en niet-geïnde eigen middelen aan te geven, op welk tijdstip en in welke vorm deze middelen ter beschikking van de Commissie zouden zijn gesteld.

B — *Precontentieuze procedure en conclusies*

22. Bij van 24 tot en met 28 november 1997 in Duitsland verrichte controles van de traditionele eigen middelen stelde de Commissie vast dat de Duitse autoriteiten in het kader van de regeling voor communautair douanevervoer bepaalde vervoersdocumenten niet volgens de regels hadden gezuiverd (509 carnets TIR uit de jaren 1993, 1994 en 1995 betrekking hebbende op eigen middelen van circa 20 miljoen DEM). Weliswaar hadden de douanekantoren tijdig een vordering tot betaling van de rechten gericht tot de organisatie die zich garant had gesteld en haar een termijn opgelegd, maar betalingen waren uitgebleven en de Duitse autoriteiten hadden de verschuldigde bedragen niet in rechte ingevorderd. De inningsprocedures werden op grond van de uitstelovereenkomsten opgeschort. Volgens de Duitse autoriteiten moesten de betrokken bedragen worden aangemerkt als bedragen waarvoor in de zin van het federaal besluit geen zekerheid was gesteld, zodat zij in boekhouding B werden opgenomen.

24. Bij schrijven van 22 januari 1998 hebben de Duitse autoriteiten betoogd, dat het feit dat zij tijdelijk ervan hebben afgezien om hun aanspraken op betaling in rechte geldend te maken wegens de toename van fraude met betrekking tot doorvoer onder geleide van carnets TIR en de op grond daarvan gedane opzegging van de herverzekeringsovereenkomst door de internationale pool van verzekeraars op 5 december 1994 en de opschorting van betalingen door deze pool aan de via de IRU herverzekerde Duitse organisaties die zich garant hadden gesteld, noodzakelijk was om het faillissement van deze organisaties en bijgevolg het ineensinken van het TIR-stelsel in de gehele Europese Unie te voorkomen. Overigens loopt met betrekking tot de te garanderen rechten nog een arbitrageprocedure tussen de IRU en de internationale pool van verzekeraars. De vorderingen die voortvloeien uit de niet-zuivering van vervoershandelingen kunnen slechts worden aangemerkt als vorderingen waarvoor zekerheid is gesteld, indien de gestelde zekerheden afzonderlijke vervoershandelingen betreffen en een bescherming verlenen die in overeenstemming is met het daadwerkelijke risico.

23. Bij brief van 19 december 1997 heeft de Commissie de Duitse autoriteiten verzocht

25. Bij brief van 30 maart 1998 heeft de Commissie haar verzoek om terbeschikkingstelling van de in geding zijnde eigen

middelen herhaald. Bij brief van 22 mei 1998 hebben de Duitse autoriteiten geantwoord dat zij aan dit verzoek niet konden voldoen, onder meer omdat, wanneer men het standpunt van de Commissie zou volgen, de Duitse begroting op onevenredige wijze zou worden belast.

26. Bij schrijven van 8 juni 1998 heeft de Commissie de Duitse autoriteiten wederom verzocht om haar de eerder gevraagde informatie te verschaffen voor de berekening van eventuele verdragingsrente overeenkomstig artikel 11 van de eigenmiddelenverordening.

27. De Duitse autoriteiten hebben echter in hun antwoord van 18 september 1998 hun standpunt opnieuw bevestigd.

28. Bij brief van 30 oktober 1998 heeft de Commissie de Duitse regering onder meer verzocht om vóór de laatste dag van de tweede maand na het versturen van die brief bij wijze van voorschot op de verschuldigde rechten een bepaald bedrag over te maken en haar in kennis te stellen van alle andere niet-betwiste douanebedragen die in boekhouding B in plaats van in boekhouding A waren opgenomen, en die betrekking hadden op door de Duitse douanekantoren van 1994 tot en met 1998 niet-gezuiverde carnets TIR.

29. In hun antwoord van 4 maart 1999 hebben de Duitse autoriteiten niet voldaan aan deze verzoeken.

30. In haar aanmaningsbrief van 15 november 1999 herhaalde de Commissie haar opvatting en voerde zij aan dat het, anders dan de Duitse autoriteiten meenden, niet ging om voor meerdere vorderingen gestelde globale zekerheden, maar om zekerheden voor elk carnet TIR die in het merendeel van de gevallen de vorderingen volledig of grotendeels dekten. Wat overigens met name de gewraakte carnets TIR uit 1995 betreft, zou de Bondsrepubliek Duitsland tijdelijk van inning van haar vorderingen bij de organisatie die zich garant had gesteld hebben afgezien, op voorwaarde dat de aansprakelijkheid van die organisatie gehandhaafd blijft ten belope van een „passende eigen bijdrage” en zij haar vorderingen op de herverzekeraar tot zekerheid cedeert. Bijgevolg waren de vorderingen voor 1995 en de daaropvolgende jaren ook door garanties gedekt en hadden zij — ten minste voor een deel — in boekhouding A moeten worden opgenomen en ter beschikking van de Commissie worden gesteld, voor zover zij niet tijdig waren betwist.

31. In hun antwoord van 1 februari 2000 hebben de Duitse autoriteiten hun standpunt gehandhaafd en nader onderbouwd. Bij die brief waren de met de organisaties die zich garant hadden gesteld gesloten uitstelovereenkomsten gevoegd.

32. Op 8 november 2000 heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland een met redenen omkleed advies gestuurd. Anders dan de Duitse autoriteiten stellen, had de arbitrageprocedure tussen de IRU en de pool van verzekeraars niet tot gevolg dat de

vorderingen als betwist konden worden aangemerkt. De belastingschuldigen hadden de hoofdvorderingen niet betwist. De weigering van de herverzekeraar om de aansprakelijkheid van de organisaties die zich garant hadden gesteld over te nemen, zou evenmin als een betwisting van de hoofdvorderingen kunnen worden aangemerkt. Ten slotte had de afstand door de Duitse autoriteiten van hun vorderingen enkel en alleen betrekking op de aansprakelijkheid van de verzekeraars achter de organisaties die zich garant hadden gesteld. De verplichting van de belastingschuldigen en daarmee van de Bondsrepubliek Duitsland met betrekking tot de communautaire begroting blijft onverkort bestaan. Bovendien zou, anders dan de Bondsrepubliek Duitsland stelt, artikel 17, lid 2, van de eigenmiddelenverordening niet van toepassing zijn.

33. De Commissie heeft de Duitse autoriteiten opnieuw verzocht om haar, ter voorkoming van extra vertragsrente, een bedrag van 10 552 875 DEM onverwijld ter beschikking te stellen, haar op de hoogte te brengen van alle andere niet-betwiste douanebedragen die met betrekking tot het niet-zuiveren van carnets TIR door de Duitse douanekantoren vanaf 1994 tot de wijziging van het federaal besluit van 1996 een soortgelijke behandeling hebben ondergaan, en haar de betrokken eigen middelen onverwijld ter beschikking te stellen opdat geen extra vertragsrente verschuldigd zou worden.

34. De Bondsrepubliek Duitsland heeft op het met redenen omkleed advies geantwoord bij brief van 10 januari 2001, waarin zij in

wezen haar eerder uiteengezette standpunt herhaalde en het betoog van de Commissie verwierp.

35. Aangezien de Duitse autoriteiten niet aan de verzoeken van de Commissie hebben voldaan, heeft deze besloten het onderhavige beroep in te stellen, met conclusie dat het het Hof behage vast te stellen:

De Bondsrepubliek Duitsland is de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 van de Raad van 7 juni 1989, per 31 mei 2000 vervangen door verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 houdende toepassing van besluit 94/728/EG, Euratom, betreffende het stelsel van eigen middelen:

- 1) door bepaalde documenten voor douanevervoer (carnets TIR) niet volgens de regels te zuiveren, zodat de daaruit voortvloeiende eigen middelen niet correct werden geboekt en niet tijdig ter beschikking van de Commissie werden gesteld;
- 2) door de Commissie niet in kennis te stellen van alle andere niet-betwiste douanebedragen die op soortgelijke wijze zijn behandeld (opneming in

„boekhouding B” in plaats van in „boekhouding A”), wat het niet-zuiveren van carnets TIR door de Duitse douane vanaf 1994 tot aan de wijziging van het besluit van het Bundesministerium der Finanzen van 1996 (besluit van 11 september 1996, III B 1 — Z 0912 — 31/96) betreft.

IV — Onderzoek van het beroep

A — Ontvankelijkheid

3) De Bondsrepubliek Duitsland is verplicht de eigen middelen die wegens de in de leden 1 en 2 gestelde inbreuken niet zijn overgemaakt, onverwijld over te maken naar de rekening van de Commissie.

4) De Bondsrepubliek Duitsland is verplicht om met betrekking tot eventueel reeds naar die rekening overgemaakte bedragen de datum van de opeisbaarheid van de vordering, het verschuldigde bedrag en eventueel de datum van de overmaking aan te geven.

5) De Bondsrepubliek Duitsland is verplicht overeenkomstig artikel 11 van verordening nr. 1552/89 voor het tijdvak tot en met 31 mei 2000, en artikel 11 van verordening nr. 1150/2000 voor het tijdvak na 31 mei 2000, aan de gemeenschapsbegroting de rente te betalen die verschuldigd is in geval van te late inschrijving in de boeken.

6) De Bondsrepubliek Duitsland wordt verwezen in de kosten.

1. Voornaamste argumenten van partijen

36. De *Duitse regering* beroept zich allereerst op de niet-ontvankelijkheid van de derde tot en met de vijfde conclusie van het beroep, die ertoe strekken haar te verplichten de nog niet overgemaakte eigen middelen onverwijld naar de rekening van de Commissie over te maken, bepaalde inlichtingen betreffende eventueel reeds overgemaakte bedragen te verschaffen en de rente te betalen die verschuldigd is wegens de (gestelde) te late inschrijving in de boeken. In deze conclusies formuleert de Commissie niets anders dan „betalingsverzoeken” en „inlichtingenverzoeken”. De rol van het Hof in het kader van een niet-nakomingsprocedure is echter beperkt tot de vaststelling van de niet-nakoming. Vervolgens staat het aan de lidstaat om de maatregelen te treffen die uit deze vaststelling voortvloeien. Bovendien leidt de vierde conclusie tot een omkering van de bewijslast van de niet-nakoming, aangezien die op de Commissie rust.

37. De *Belgische regering*, die in deze zaak intervenieert ter ondersteuning van de

Bondsrepubliek Duitsland, deelt in wezen de mening van de Duitse regering.

38. De *Commissie* voert daartegen aan dat artikel 228 EG het Hof niet belet nuttige uitspraken te doen over het laten ophouden van een geconstateerde inbreuk. Zij merkt bovendien op dat artikel 11 van de eigenmiddelenverordening een nauwkeurig bepaalde en onvoorwaardelijke verplichting van de lidstaat tot betaling van vertragsrente in geval van te late inschrijving van de eigen middelen bevat. Wat de vierde conclusie van haar beroep betreft, wijst de Commissie erop dat zij in vergaande mate afhankelijk is van de door de lidstaten verstrekte gegevens om te kunnen nagaan of de lidstaten correct de eigen middelen overmaken, reden waarom zij in dergelijke gevallen ook niet de volledige bewijslast draagt.

39. Ter terechtzitting heeft de Commissie ten slotte verzocht de vijfde conclusie van het beroep in die zin te herformuleren, dat het Hof wordt verzocht vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland artikel 11 van de eigenmiddelenverordening heeft geschonden door de verschuldigde rente niet naar de gemeenschapsbegroting over te maken.

2. Beoordeling

40. Om te beginnen zij eraan herinnerd dat — zoals de Duitse regering terecht heeft

opgemerkt — de niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 226 EG alleen beoogt te doen vaststellen dat een lidstaat in strijd met het gemeenschapsrecht heeft gehandeld.¹¹ De vaststelling van een dergelijke niet-nakoming verplicht vervolgens een lidstaat al op grond van de tekst van artikel 228 EG de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest.

41. Weliswaar kan het Hof zich, zoals de Commissie heeft uiteengezet, in de overwegingen van zijn arrest op dienstige wijze uitspreken over de opheffing van een vastgestelde schending van het Verdrag, maar het kan — anders dan de Commissie in de precontentieuze procedure — de lidstaat niet bevelen met name genoemde maatregelen te nemen.¹²

42. In deze zaak zijn de derde, de vierde en de vijfde conclusie van het beroep er echter op gericht een lidstaat te gelasten om de niet-overgemaakte eigen middelen naar de rekening van de Commissie over te maken, over bepaalde bedragen inlichtingen te verstrekken en vertragsrente te betalen.

43. De Commissie zelf heeft overigens in haar repliek niet betwist dat de genoemde

11 — Zie reeds arrest van 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie (15/76 en 16/76, Jurispr. blz. 321, punt 27).

12 — Zie arrest van 14 april 2005, Commissie/Duitsland (C-104/02, Jurispr. blz. I-2689, punt 49).

conclusies verder gaan dan een vaststellings-verzoek, maar zij heeft er de voorkeur aan gegeven de — op zichzelf juiste — mening van de Duitse regering dat de conclusie tot een vaststelling moet worden beperkt, als niet steekhoudend af te wijzen. De omstandigheid dat, zoals de Commissie heeft aangevoerd, de verplichtingen waarop deze conclusies berusten, zoals die betreffende de betaling van verdragingsrente of de verplichting tot loyale samenwerking, duidelijk en onvoorwaardelijk zijn of dat de lidstaat ten aanzien van deze verplichtingen geen beoordelingsmarge heeft, kan daaraan geen afbreuk doen, aangezien in het EG-Verdrag is bepaald dat de bevoegdheid van het Hof in het kader van een niet-nakomingsprocedure beperkt is tot de vaststelling dat het Verdrag is geschonden.

44. De derde, de vierde en de vijfde conclusie van het beroep van de Commissie moeten derhalve op grond van de rechtspraak van het Hof niet-ontvankelijk worden verklaard.¹³

45. Wel moet nog worden ingegaan op de tot de vijfde conclusie van het beroep beperkte herformulering, waarom de Commissie ter terechtzitting heeft verzocht.

46. Dienaangaande moet allereerst worden vastgesteld dat volgens vaste rechtspraak de in artikel 226 EG voorziene precontentieuze

procedure de betrokken lidstaat de gelegenheid moet geven de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen na te komen en nuttig verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde bezwaren.¹⁴

47. Daarbij is het regelmatig verloop van deze procedure niet alleen een door het Verdrag gewilde wezenlijke waarborg voor de bescherming van de rechten van de betrokken lidstaat, maar ook om te verzekeren dat in de eventuele procedure in rechte het voorwerp van het geding duidelijk is omschreven.¹⁵

48. Volgens de rechtspraak van het Hof moet daarom in beginsel het voorwerp van het geschil worden bepaald door de aanmaningsbrief en het daaropvolgende met redenen omkleed advies van de Commissie, waarmee de precontentieuze procedure wordt ingeleid.¹⁶

49. Dit betekent evenwel niet, dat de formulering van de grieven in de aanmaningsbrief, in het dispositief van het met redenen

14 — Arresten van 2 februari 1988, Commissie/België (293/85, Jurispr. blz. 305, punt 13); 20 maart 1997, Commissie/Duitsland (C-96/95, Jurispr. blz. I-1653, punt 22); 15 januari 2002, Commissie/Italië (C-439/99, Jurispr. blz. I-305, punt 10), en 24 juni 2004, Commissie/Nederland (C-350/02, Jurispr. blz. I-6213, punt 18).

15 — Arresten van 13 december 2001, Commissie/Frankrijk (C-1/00, Jurispr. blz. I-9989, punt 53); 20 juni 2002, Commissie/Duitsland (C-287/00, Jurispr. blz. I-5811, punt 17), en 24 juni 2002, Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 14, punt 19).

16 — Onder meer arresten van 9 november 1999, Commissie/Italië (C-365/97, Jurispr. blz. I-7773, punt 23), en 12 juni 2003, Commissie/Finland (C-229/00, Jurispr. blz. I-5727, punt 44).

13 — Ibidem, punt 51.

omkleed advies en in het petitum van het verzoekschrift steeds volkomen gelijkluidend moet zijn, wanneer het voorwerp van het geschil niet is verruimd of gewijzigd.¹⁷

50. Op deze gedachte berust eveneens de rechtspraak in procedures tot nietigverklaring en schadevergoeding van het Gerecht van eerste aanleg, dat zich bij herhaling met het specifieke geval van een latere herformulering van de in het verzoekschrift vermelde verzoeken heeft moeten bezighouden, te weten dat een dergelijke herformulering alleen toelaatbaar is wanneer zij „de verzoeken in het verzoekschrift slechts preciseert of wanneer de geherformuleerde verzoeken minder ver gaan dan de oorspronkelijke”.¹⁸

51. Naar mijn mening gaat de in casu verzochte herformulering verder dan toelaatbaar kan worden geacht, omdat deze herformulering in de zin van een vaststellingsverzoek niet meer gezien moet worden als een loutere precisering van de vijfde conclusie, maar veeleer als een wezenlijke wijziging van het doel van het beroep.

52. Met het oog op de mogelijkheid voor de aangeklaagde lidstaat om zich te verdedigen, moet eveneens in aanmerking worden genomen dat deze wijziging heel laat plaatsvond, namelijk pas ter terechtzitting. Nog in haar uiteenzettingen in de memorie van repliek bevestigde de Commissie dat dit punt van haar conclusie aldus moet worden begrepen dat het betrekking heeft op betaling van de betrokken vertragsrenten.

53. Op grond hiervan ben ik van mening dat de onderhavige procedure geen betrekking kan hebben op de door de Commissie ter terechtzitting gevraagde herformulering van de vijfde conclusie, waarmee een niet-ontvankelijk verzoek tot het opleggen van een gebod wordt omgezet in een ontvankelijk verzoek tot het vaststellen van een niet-nakoming.

54. Gelet op het bovenstaande dient het onderhavige verzoek niet-ontvankelijk te worden verklaard, voor zover het betrekking heeft op niet-overgemaakte eigen middelen, het verstrekken van inlichtingen betreffende bepaalde bedragen en overmakingen en de betaling van rente (derde, vierde en vijfde conclusie).

55. Derhalve is de nu volgende analyse van het onderhavige beroep beperkt tot de beoordeling van de middelen die betrekking hebben op de eerste en de tweede conclusie van het beroep.

17 — Onder meer arrest van 23 september 2004, Commissie/Frankrijk (C-280/02, Jurispr. blz. I-8573, punt 30), en arrest Commissie/Finland (aangehaald in voetnoot 16, punt 44).

18 — Zie arresten Gerecht van 21 oktober 1998, Vicente-Núñez/Commissie (T-100/96, JurAmbt blz. I-A-591 en II-1779, punt 51), en 2 juni 2005, Strohml/Commissie (T-177/03, JurAmbt blz. I-A-147 en II-651, punt 21).

B — *Ten gronde*

1. Eerste conclusie van het beroep: onregelmatigheden bij de behandeling van bepaalde carnets TIR, onjuiste boekhouding en niet tijdig ter beschikking stellen van eigen middelen

56. De eerste conclusie van het beroep van de Commissie berust in wezen op twee grieven. In de eerste plaats verwijt de Commissie de Duitse autoriteiten dat zij eenzijdig en zonder zich met de Commissie dienaangaande te verstaan, hebben afgezien van de (gerechtelijke) inning van de betrokken vastgestelde vorderingen respectievelijk dat zij met de organisaties die zich garant hadden gesteld, in uitstelovereenkomsten zijn getreden. In de tweede plaats verwijt de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland, de uit deze handelingen aan de Gemeenschappen toekomende eigen middelen onjuist te hebben geboekt en om die reden niet tijdig ter beschikking te hebben gesteld. Zij voert aan dat deze bedragen in boekhouding A hadden moeten worden opgenomen.

57. De Commissie ziet daarin een niet-nakoming van de verplichtingen voortvloeiende uit de communautaire voorschriften betreffende de eigen middelen van de Gemeenschap, inzonderheid een schending van de verplichting op grond van artikel 17 van de eigenmiddelenverordening om alle nodige maatregelen te nemen opdat de eigen middelen aan de Commissie ter beschikking

worden gesteld, alsmede een daarmee verband houdende schending van de verplichting loyaal samen te werken.

a) Voornaamste argumenten van partijen

58. Met betrekking tot het voorlopig afzien van de inning van de vorderingen voert de *Commissie* aan, dat de Duitse regering niet heeft aangetoond dat zij plaatsvervangend in het belang van de Gemeenschap heeft gehandeld om de ineensorting van het TIR-stelsel te voorkomen. Zoals ook uit het onderzoek van het Europees Parlement is gebleken, is van een volledige ineensorting van het garantiesysteem van de TIR-regeling geen sprake geweest. In ieder geval hadden de Duitse autoriteiten zich met de Commissie en de andere lidstaten moeten verstaan alvorens te besluiten voorlopig af te zien van de inning van de vorderingen. Dit eenzijdig handelen van de Duitse autoriteiten levert evenzeer een schending op van de samenwerkingsverplichting van artikel 10 EG als het feit dat de Duitse autoriteiten eerst in hun antwoord op de aanmaningsbrief hebben voldaan aan het al enige malen genoemde verzoek van de Commissie om de details van de uitstelovereenkomsten en andere dergelijke overeenkomsten mee te delen. De loutere verwijzing naar onderzoeken van de insolventie van de organisaties die zich garant hebben gesteld, zonder concrete executoriale maatregelen te treffen, volstaat niet om te bewijzen dat sprake was van omstandigheden die volgens artikel 17, lid 2, tweede zin, van de eigenmiddelenverordening het afzien van inning zouden

kunnen rechtvaardigen. Het optreden van de Duitse autoriteiten is in strijd met artikel 17, lid 1, van de eigenmiddelenverordening, te weten dat de lidstaten alle nodige maatregelen moeten nemen om de eigen middelen ter beschikking van de Commissie te stellen.

59. Vervolgens betoogt de Commissie tot staving van haar mening, dat de onderhavige rechten als gegarandeerde vorderingen overeenkomstig artikel 6, lid 2, sub a, van de eigenmiddelenverordening in boekhouding A moesten worden opgenomen, dat de betaling van de douanerechten volgens de TIR-regeling door de carnets TIR wordt gegarandeerd en dat de organisaties die zich garant hebben gesteld, bij onregelmatigheden hoofdelijk aansprakelijk zijn. Boekhouding B strekt overeenkomstig artikel 6, lid 2, sub b, van de eigenmiddelenverordening evenwel niet ertoe om de lidstaten en hun begrotingen te beschermen, maar, zoals uit de overwegingen van de considerans van de eigenmiddelenverordening blijkt, om het optreden van de lidstaten in verband met de inning van de eigen middelen van meer nabij te volgen. Deze doelstelling zou geen enkele zin meer hebben wanneer het de lidstaten vrij zou staan de kwaliteit van de garanties naar eigen inzicht te beoordelen en zonder overleg met de Commissie te besluiten in welke boekhouding een vordering waarvoor zekerheid is gesteld, moet worden ingeschreven.

60. Een garantie in de zin van boekhouding A behoeft niet „rechtstreeks en onmiddellijk”

realiseerbaar te zijn, maar alleen dan wanneer de op het tijdstip van de zekerheidstelling insolvable debiteur uiteindelijk de douaneschuld niet zou kunnen betalen.

61. Volgens de Commissie betwist de Duitse regering alleen globaal maar niet concreet, dat de betrokken garanties in casu volstonden. Zij betwist evenmin dat de in het geding zijnde garanties op zijn minst volstonden om de vorderingen telkens deels te dekken. Bijgevolg hadden deze in ieder geval voor dat deel in boekhouding A moeten worden opgenomen, tenzij wegens de opzegging door de herverzekeraar een andere beoordeling aan de orde is. Principieel is bepalend de datum waarop het TIR-vervoer is aangevangen en waarop de desbetreffende zekerheid is gesteld.

62. Vorderingen, ontstaan vóór 1995, hadden daarom in elk geval in boekhouding A moeten worden opgenomen en ter beschikking van de Commissie moeten worden gesteld. Wat de na 1995 ontstane vorderingen betreft, had de stelling van de Duitse autoriteiten, dat de vorderingen vanaf die datum als niet-gedekt moesten worden aangemerkt wegens de opzegging van de herverzekeraar, die autoriteiten ertoe moeten brengen de TIR-procedure wegens het ontbreken van zekerheid niet toe te staan. Als zij die niettemin hebben aanvaard en de vordering om deze reden in boekhouding B hebben opgenomen, moeten zij ook het aan de inning van die vorderingen verbonden

risico dragen. Gezien de uitstelovereenkomsten moet ervan worden uitgegaan dat op zijn minst een gedeeltelijke garantie was verstrekt. Bijgevolg hadden de vorderingen ook vanaf 1995 als gegarandeerde vorderingen in boekhouding A moeten worden opgenomen.

63. De Commissie wijst er vervolgens op dat de lidstaten overeenkomstig artikel 8 van de TIR-overeenkomst de mogelijkheid hebben hun rechten jegens de organisaties die zich garant hebben gesteld, geldend te maken. Het is van weinig belang dat die organisaties alleen subsidiair aansprakelijk zijn. Het beroep betreft uitsluitend rechte vaststaande vorderingen, geen betwiste vorderingen. Artikel 6, lid 2, sub b, tweede zin, van de eigenmiddelenverordening is op het onderhavige geval, waarin het gaat om een door een zekerheidsteller voor een vordering gestelde zekerheid, niet van toepassing, aangezien hij niet de hoofdvordering betwist, maar alleen onzeker is of hij de garantie kan betalen.

64. De *Duitse regering* betoogt dat de douaneautoriteiten de vorderingen tot betaling daarentegen terecht in boekhouding B hebben opgenomen, nadat de organisaties die zich garant hebben gesteld, vanaf 1993 niet langer voldoende zekerheid hadden geboden. Uit de bewoordingen, de systematiek en het doel van de eigenmiddelenverordening blijkt dat een garantie die geen zekerheid biedt dat de zekerheidsgever de

door hem verschuldigde bedragen betaalt — derhalve alleen een „papieren” garantie — geen zekerheid in de zin van artikel 6, lid 2, sub b, vormt. Alleen al volgens de bewoordingen van deze bepaling en de overwegingen van de considerans van deze verordening moeten alleen in boekhouding A worden opgenomen de gegarandeerde vorderingen waarvoor zekerheid is gesteld en ten aanzien waarvan vaststaat dat het beroep op de garantie daadwerkelijk zal worden gehonoreerd, hetgeen bij insolvable zekerheidstellers (kennelijk onvoldoende vermogenstoestand van de betrokken organisaties; volgens een in de precontentieuze procedure opgestelde juridische expertise stonden de zekerheidstellers, die niet eens in staat waren een twaalfde van de vorderingen van de Staat te honoreren, op het punt failliet te worden verklaard) of ontbonden (weigering van de internationale pool van verzekeraars tot betaling over te gaan) respectievelijk in gebreke blijvende „internationale garantieketens” niet het geval is. Niet-geïnde maar wel gegarandeerde vorderingen behoren principieel tot de „rechten die nog niet zijn geïnd” (artikel 6, lid 2, sub b, van de verordening). Dit beginsel kan slechts een (beperkt uit te leggen) uitzondering lijden als honorering van de garanties niet op moeilijkheden zal stuiten. De lidstaten zijn niet gehouden tot het bij voorbaat overmaken van rechten waarvoor geen of onvoldoende zekerheid is gesteld.

65. De Commissie onderscheidt ten onrechte tussen de tijdvakken vóór en na 1 januari 1995. Om te beginnen is onjuist, de veronderstelling dat de terbeschikkingstelling van eigen middelen wegens de gestelde garanties afhangt van de aanvang van de TIR-regeling. De opzegging door de herverzekeraar impliceerde de onmiddellijke sta-

king met terugwerkende kracht van de betalingen. Aangezien de zekerheid een accessoir karakter heeft, moesten de Duitse autoriteiten bovendien, alvorens zich rechte tot de organisaties die zich garant hadden gesteld te kunnen wenden, dus na 1994, de onderzoeks- en fiscale procedures voeren (artikel 8, lid 7, van de TIR-overeenkomst). Deze procedures konden soms meerdere jaren in beslag nemen.

66. Anders dan de Commissie betoogt, konden de Duitse autoriteiten na de opzegging van de herverzekeringsovereenkomst (eind 1994) niet weigeren het gebruik van de TIR-procedure toe te staan, tenzij zij bereid waren om, afgezien van de bijna volledige verlamming van het handelsverkeer tussen Oost en West, eenzijdig een integreerend deel van het gemeenschapsrecht (artikel 91 van het douanewetboek) te schenden. Een lidstaat kan namelijk niet op eigen initiatief aanvullende garanties eisen zonder de TIR-overeenkomst (artikel 4) en de TIR-besluiten te schenden.

67. Subsidiair zet de Duitse regering uiteen dat de genoemde bedragen, zelfs wanneer het zou gaan om „vorderingen waarvoor zekerheid is gesteld”, niet ter beschikking van de Commissie hadden moeten worden gesteld, daar zij onder meer wegens overmacht zoals bedoeld in artikel 17, lid 2, eerste zin, van de eigenmiddelenverordening niet hadden kunnen worden geïnd. De Duitse autoriteiten hebben alles gedaan om de uitstaande vorderingen te innen (proef-

proces tegen de organisaties die zich garant hebben gesteld en verificatie van hun werkelijk vermogen).

68. Overigens moet het verwijt, dat de Duitse autoriteiten bij de vaststelling van de feiten, inzonderheid betreffende de inhoud van de uitstelovereenkomsten, onvoldoende met de Commissie hebben samengewerkt, van de hand worden gewezen. De wezenlijke inhoud van deze overeenkomsten is al enige weken na de desbetreffende brief aan de Commissie meegedeeld.

69. De *Belgische regering* beschouwt de betrokken bedragen als „betwiste” bedragen in de zin van artikel 6, lid 2, sub b, van de eigenmiddelenverordening; aangezien de borg gezamenlijk met de hoofdschuldenaar hoofdelijk aansprakelijk is, moet hij de betalingsverplichting op gelijke wijze als de hoofdschuldenaar kunnen betwisten.

70. Bovendien moeten de lidstaten de douanerechten alleen ter beschikking van de Commissie stellen wanneer zij daadwerkelijk volledig zijn voldaan, en niet, zoals de Commissie betoogt, al eerder, zodra een deel van de rechten door een garantie wordt gedekt. Van een te late terbeschikkingstelling van de bedragen is daarom geen sprake.

71. Evenmin heeft de Bondsrepubliek Duitsland het beginsel van communautaire loyaliteit geschonden, aangezien zij door de uitstelovereenkomsten een nog omvangrijkere schade voor het TIR-stelsel heeft voorkomen. Bovendien was de Commissie op de hoogte van de betalingsproblemen van de organisaties die zich garant hebben gesteld.

van de eigenmiddelenverordening. Het Hof behoeft derhalve niet specifiek te onderzoeken of de Bondsrepubliek Duitsland de regelingen van het douanerecht respectievelijk de TIR-overeenkomst heeft geschonden. Dergelijke eventuele schendingen zijn in casu alleen relevant voor zover zij eveneens schendingen van de regeling inzake de eigen middelen impliceren respectievelijk van invloed zijn op de terbeschikkingstelling van eigen middelen uit de ontvangsten van douanerechten.

b) Beoordeling

72. Allereerst zij opgemerkt dat de Duitse regering de aan deze procedure ten grondslag liggende vaststelling van de feiten door de Commissie niet betwist, volgens welke de procedures tot inning betreffende carnets TIR uit de jaren 1993, 1994 en 1995 zijn opgeschort of — op grond van de uitstelovereenkomsten — in het geheel niet zijn ingeleid, en de desbetreffende bedragen in boekhouding B zijn opgenomen. In geding is evenwel of de Bondsrepubliek Duitsland daardoor haar verplichtingen jegens de Gemeenschap niet is nagekomen. Zij verschillen eveneens van mening over de bijkomende omstandigheden, betrekking hebbende op het functioneren van het TIR-stelsel en in hoeverre dit in casu relevant is.

74. In de derde plaats heeft dit beroep, zoals de Commissie uitdrukkelijk heeft gesteld, alleen betrekking op al rechtsgeldig vastgestelde vorderingen uit de TIR-regeling, derhalve op vastgestelde rechten in de zin van artikel 2, lid 1, van de eigenmiddelenverordening. De vaststelling van de vorderingen is in casu niet in geding, het kader van het geschil wordt veeleer gevormd door de vraag onder welke omstandigheden de tegenwaarde van vastgestelde maar nog niet geïnde rechten van de Gemeenschappen aan hen ter beschikking moet worden gesteld. Dit is eveneens beslissend voor de vraag te wiens laste het risico betreffende de afhandeling van het douaneverkeer door de autoriteiten van de lidstaten en de uitoefening van de rechten van de Gemeenschappen op eigen middelen komt.

73. In de tweede plaats moet worden geconstateerd dat de grieven van de Commissie in de onderhavige procedure volgens de conclusie beperkt zijn tot niet-nakoming

75. Daarmee wordt tevens aan de orde gesteld de verhouding tussen de eigenmiddelenregeling, waarin de modaliteiten zijn

vastgelegd volgens welke de lidstaten de eigen middelen der Gemeenschap ter beschikking stellen¹⁹, en de voorschriften betreffende het ontstaan en de inning van de verschillende eigen middelen — in casu douanerechten —, die primair worden geregeld in de communautaire douaneregelingen (derhalve voornamelijk het douanewetboek, de uitvoeringsverordening van het douanewetboek en de TIR-overeenkomst) alsmede de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen.

76. Volgens vaste rechtspraak, waarnaar ook de Commissie herhaaldelijk heeft verwezen, bestaat er een „onlosmakelijk verband [...] tussen de verplichting de eigen middelen van de Gemeenschap vast te stellen, de verplichting ze binnen de gestelde termijn te boeken op de rekening van de Commissie, en ten slotte de verplichting verdragingsrente te betalen”.²⁰

77. Deze rechtspraak inzake het „onlosmakelijk verband” dateert evenwel — in ieder geval qua oorsprong — van vóór de in casu relevante versie van de eigenmiddelenverordening²¹, waarbij boekhouding B is ingevoerd waarvan de toepassing in casu juist in geschil is.

78. Tot dat tijdstip was de boeking niet van bijzondere betekenis voor de verplichting de vastgestelde rechten over te maken. De bedragen die overeenkwamen met de vastgestelde rechten moesten — ongeacht de daadwerkelijke inning daarvan — tijdig aan de Gemeenschappen ter beschikking worden gesteld. De lidstaten behoefden deze bedragen slechts dan niet ter beschikking te stellen indien door overmacht geen inning kon plaatsvinden.²² Zo heeft het Hof al in een arrest van 5 mei 1977 geoordeeld dat „de lidstaten gehouden zijn al deze eigen middelen niet alleen vast te stellen, doch ook in hun geheel ter beschikking van de Commissie te stellen, met inbegrip van de eventueel niet-geïnde bedragen, tenzij de inning door overmacht niet heeft kunnen plaatsvinden; dat aldus de lidstaten belast blijven met de vervolgingen en vorderingen met betrekking tot de inning van de eigen middelen en te dien einde jegens de betalingsplichtigen blijven optreden”.²³

79. In dit arrest komt tot uiting wat advocaat-generaal Geelhoed in zijn conclusie van 10 maart 2005, waarnaar partijen hebben verwezen, als een „strikte scheiding tussen de

19 — Zie de tweede overweging van de considerans van de eigenmiddelenverordening.

20 — Onder meer arresten van 16 mei 1991, Commissie/Nederland (C-96/89, Jurispr. blz. I-2461, punt 38), en 14 april 2005, Commissie/Duitsland (aangehaald in voetnoot 12, punt 69).

21 — Zie bijvoorbeeld arresten van 20 maart 1986, Commissie/Duitsland (303/84, Jurispr. blz. 1171, punt 11), en 21 september 1989, Commissie/Griekenland (68/88, Jurispr. blz. 2965, punt 17).

22 — Vergelijk de artikelen 7, 9 en 17, lid 2, van verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 2891/77 van de Raad van 19 december 1977 houdende toepassing van het besluit van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de lidstaten door eigen middelen van de Gemeenschappen (PB L 336, blz. 1).

23 — Arrest van 5 mei 1977, Pretore di Cento/X (110/76, Jurispr. blz. 851, punten 5 en 6).

sfeer van de eigen middelen en die van de douanewetgeving" heeft gekwalificeerd.²⁴

80. Gezien vanuit de risicoverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten betekent dit dat de lidstaten, aangezien zij ook de bedragen van de vastgestelde rechten die niet zijn geïnd aan de Gemeenschappen ter beschikking moeten stellen, hoe dan ook de financiële consequenties van problemen of fouten bij de heffing en de inning van douanerechten voor hun rekening moeten nemen, behoudens wanneer de niet-inning door overmacht werd veroorzaakt.

81. Met de invoering van boekhouding B in de eigenmiddelenverordening werd deze risicoverdeling kennelijk in zoverre ten gunste van de lidstaten gewijzigd, dat de verplichting tot terbeschikkingstelling ten aanzien van bepaalde vastgestelde rechten werd gekoppeld aan de inning van de desbetreffende bedragen. Bij de in boekhouding B opgenomen rechten moet de boeking volgens artikel 10, lid 1, van de eigenmiddelenverordening namelijk pas binnen een bepaalde termijn *vanaf de inning* van de bedragen van deze rechten plaatsvinden. Voorts geldt, zoals voordien, volgens artikel 17, lid 2, van deze verordening dat de verplichting om de bedragen van de vastgestelde rechten ter beschikking te stellen,

komt te vervallen wanneer de inning door overmacht niet kon plaatsvinden en — anders dan verordening nr. 2891/77 bepaalt — ook wanneer na een diepgaand onderzoek blijkt dat de inning om redenen onafhankelijk van de wil van de betrokken lidstaat, definitief onmogelijk is.

82. Ik wijs erop dat krachtens de in casu relevante versie van de eigenmiddelenverordening voor de rechten die in boekhouding B moeten worden opgenomen, tot de inning van de desbetreffende bedragen ook los van de in artikel 17, lid 2, van deze verordening geregelde gevallen van overmacht en definitieve onmogelijkheid, geen verplichting tot creditering bestaat en daarmee evenmin een verplichting tot betaling van vertragingsrente kan ontstaan. Met betrekking tot deze rechten behoort in zoverre het „onlosmakelijk verband” tussen de verplichtingen tot vaststelling van de eigen middelen, de verplichting deze te crediteren en de verplichting tot betaling van vertragingsrente, te worden gerelativeerd.

83. Voor de onderhavige zaak is nu beslissend welke rechten in boekhouding B moeten worden opgenomen en bijgevolg pas op de rekening van de Gemeenschap moeten worden gecrediteerd nadat zij geïnd zijn. Volgens de bewoordingen van artikel 6, lid 2, sub b, van de eigenmiddelenverordening gaat het enerzijds om nog niet geïnde vastgestelde rechten waarvoor geen zeker-

²⁴ — Conclusie in de zaak Commissie/Denemarken (arrest van 15 november 2005, C-392/02, Jurispr. blz. I-9811), punten 62 en 63, voetnoot 24.

heid is gesteld, en anderzijds om (niet-geïnde²⁵) vastgestelde rechten waarvoor weliswaar een zekerheid is gesteld, maar die worden betwist, waardoor de waarde ervan wijzigingen kan ondergaan als de uitslag van het betrokken geschil bekend is. Geïnde vorderingen moeten derhalve in boekhouding A worden opgenomen, niet-geïnde vorderingen alleen wanneer een zekerheid is gesteld en de vorderingen bovendien niet worden betwist.

betwist, zoals de Belgische regering heeft betoogd, speelt daarom in deze procedure geen rol.

84. In deze zaak heeft de Duitse regering voor het Hof niet gesteld dat de bewuste vorderingen werden betwist, en de Commissie heeft haar beroep ook beperkt tot „rechtsgeldig vastgestelde vorderingen” die niet worden betwist. Overigens ben ik het met de Commissie in zoverre eens, dat de betwisting, zoals al blijkt uit de bewoordingen van artikel 6, lid 2, sub b, van de eigenmiddelenverordening, op het recht zelf en niet op de zekerheid betrekking moet hebben, waarmee derhalve een betwisting van de onderliggende douaneschuld is bedoeld. In de onderhavige zaak gaat het evenwel om het geldend maken van de rechten uit de zekerheidstelling jegens de organisaties die zich garant hebben gesteld en dus om de realisering van de garanties. Of de onderliggende vorderingen ook door de zekerheidstellers, dus de organisaties die zich garant hebben gesteld, konden worden

85. Wat vervolgens de vraag betreft of het bij de onderhavige uit de TIR-regeling voortvloeiende vastgestelde rechten gaat om gegarandeerde vorderingen in de zin van artikel 6, lid 2, sub b, van de eigenmiddelenverordening, die derhalve in boekhouding A hadden moeten worden opgenomen, zij erop gewezen dat dit artikel alleen verlangt dat „zekerheid is gesteld”, zonder verder te definiëren wat onder „zekerheid” moet worden verstaan.

86. Aangaande de uitlegging van deze bepaling ben ik allereerst van mening dat de argumenten van de Commissie, volgens welke boekhouding B niet de bescherming van de financiële belangen van de lidstaten tot doel heeft maar veeleer een betere controle op het optreden van de lidstaten bij de inning van eigen middelen, niet overtuigend zijn. Weliswaar wordt dit laatstgenoemde doel in de derde overweging van de considerans van de eigenmiddelenverordening genoemd, maar dit sluit niet uit dat ook rekening moet worden gehouden met het financiële risico van de lidstaten, zoals ik *supra* heb uiteengezet. Dit volgt naar mijn mening juist uit de naar boekhouding B verwijzende regeling van artikel 10, lid 1, van

25 — Dat het daarbij ook om niet-geïnde rechten gaat, blijkt naar mijn mening uit artikel 10, lid 1, van de eigenmiddelenverordening, waarin tussen de boeking van de eigen middelen en de inning een verband wordt gelegd.

de eigenmiddelenverordening, volgens welke de in deze boekhouding opgenomen rechten pas na de inning moeten worden geboekt.

87. Ook na de invoering van boekhouding B moeten nog niet geïnde bedragen ter beschikking van de Gemeenschappen worden gesteld, maar de „zekerheidsstelling” verkleint het risico voor de lidstaten om de ter beschikking gestelde eigen middelen uiteindelijk zelf te moeten betalen. Aldus gezien, pleit niets tegen het voorstel van de Duitse regering, in casu uit te gaan van de algemene definitie van „zekerheid” in artikel 3, sub a, van verordening (EEG) nr. 2220/85 van de Commissie van 22 juli 1985²⁶, te weten dat het gaat om de „verzekering dat een bepaald bedrag wordt betaald of verbeurd aan een bevoegde autoriteit, als een bepaalde verplichting niet wordt nagekomen”. Tot de klassieke zekerheden in deze zin behoren ongetwijfeld borgtochten, waarbij een borg zich, in het algemeen, op verschillende manieren jegens een crediteur verplicht ervoor in te staan dat een derde zijn verplichtingen nakomt.

88. Door middel van de borgtocht overeenkomstig artikel 8 van de TIR-overeenkomst, waarvan de inhoud bovendien wordt bepaald door het gemeenschapsrecht en de met de

Bondsrepubliek Duitsland gesloten overeenkomst van borgtocht naar Duits recht²⁷, verbinden de organisaties die zich garant hebben gesteld zich ertoe de door de belastingschuldigen verschuldigde douanerechten te betalen, en zijn zij zowel hoofdelijk als gezamenlijk met de belastingschuldigen gehouden die bedragen te betalen, ook al moeten de bevoegde autoriteiten voor zover mogelijk de betaling eerst van de hoofdschuldenaren vorderen. Ik kan niet inzien waarom deze borgtocht voor de douanerechten, ook wanneer het een gezamenlijke borgtocht betreft en niet een individuele garantie, in principe niet als een zekerheid in de zin van artikel 6, lid 2, sub b, van de eigenmiddelenverordening kan worden beschouwd.

89. Bij de TIR-regeling gaat het evenwel om een borgtocht voor een beperkt bedrag, zodat, zoals de Duitse regering met nadruk heeft gesteld, het bedrag van de douaneschuld groter kan zijn dan dat van de zekerheid. Naar mijn mening moeten dan de desbetreffende rechten slechts voor het bedrag van de zekerheid, dus voor zover zij qua bedrag door de borgtocht worden gedekt, in boekhouding A worden opgenomen. Het komt mij voor, dat dit het meest beantwoordt aan het al genoemde streven om door middel van de invoering van boekhouding B, in combinatie met de regeling van de terbeschikkingstelling overeenkomstig artikel 10, lid 1, van de eigenmiddelenverordening, het financiële risico van de lidstaat met het oog op de nog niet

26 — Verordening tot vaststelling van gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake de regeling voor het stellen van zekerheden voor landbouwproducten (PB L 205, blz. 5).

27 — Zie arrest van 23 september 2003, BGL (C-78/01, Jurispr. blz. I-9543, punt 45).

geïnde rechten beter te beschermen, respectievelijk de verplichting om de eigen middelen over te maken nauwer met de daadwerkelijke inning te verbinden. Deze doelstelling blijkt overigens ook uit artikel 6, lid 2, sub b, van de eigenmiddelenverordening betreffende de betwiste rechten, waarin wordt verwezen naar mogelijke wijzigingen van de waarde van deze rechten op grond van de uitslag van het desbetreffende geschil.

90. Bijgevolg moeten de met betrekking tot de carnets TIR vastgestelde rechten in beginsel in ieder geval tot het bedrag van het in het TIR-stelsel overeengekomen plafond van de dekking, tot betaling waarvan de organisaties die zich voor de douaneschulden garant hebben gesteld aansprakelijk zijn, in boekhouding A worden opgenomen en binnen de in artikel 10, lid 1, eerste alinea, van de eigenmiddelenverordening bepaalde termijn ter beschikking van de Gemeenschappen te worden gesteld.

91. Deze vaststelling volstaat in dit geval evenwel niet, omdat zij uitsluitend berust op de normatieve grondslagen van de TIR-regeling, en tot op zekere hoogte de ideale situatie van deze regeling en het daarin voorziene garantiestelsel weerspiegelt. Feitelijk traden in de jaren 90 steeds duidelijkere zwakke plekken in het systeem aan het licht, die uitmondten in de „crisis” van het TIR-stelsel zoals al beschreven onder „Feiten en procesverloop”.²⁸

92. Het is naar mijn mening niet mogelijk om op grond van het dossier een definitief oordeel te geven over de precieze omvang, oorzaken en gevolgen van deze crisis, met name met het oog op de draagkracht van het garantiestelsel in het algemeen en de Duitse organisaties die zich garant hebben gesteld in het bijzonder. Zelfs het door het Europees Parlement over deze complexe vragen opgestelde onderzoeksrapport geeft uiteindelijk dienaangaande geen duidelijk beeld.

93. Wat echter wel kan worden vastgesteld, is enerzijds dat, zoals de Duitse regering heeft uiteengezet, de handelingsvrijheid van de lidstaten op dit gebied wordt beperkt door de TIR-overeenkomst, waarbij ook de Gemeenschap partij is en waarin een bepaald garantiestelsel is voorgeschreven. Anderzijds kan de Commissie, wegens haar participatie in de desbetreffende organen in het kader van de TIR-overeenkomst, ook zelf niet van verantwoordelijkheid voor het functioneren van het TIR-stelsel worden vrijgepleit. In dit verband dient erop te worden gewezen dat in het verslag van het Europees Parlement de (mede)verantwoordelijkheid van de Commissie voor de ontwikkeling van de crisis van het douanevervoer respectievelijk de TIR-regeling en voor het gebrekkige beheer daarvan herhaaldelijk wordt beklemtoond.²⁹

94. De zwakke kanten van de TIR-regeling, de problemen bij de inning van de verschul-

28 — Zie bijvoorbeeld de conclusies in de samenvatting van het onderzoeksverslag van het Europees Parlement in punt 1.1.5. Zie ook de conclusie in punt 9.2.3.4 inzake het „stilzitten van de Commissie”: „Alles bij elkaar genomen was het optreden van de Commissie tot voor betrekkelijk kort een deprimerend vertrouwe vertoning van bureaucratische passiviteit. Met betrekking tot het douanevervoer heeft zij zich ertoe beperkt te reageren, in plaats van zelf actief het voortouw te nemen.”

28 — Zie hierboven punten 20 e.v.

digde douanerechten en het risico betreffende de eigen middelen moeten daarom niet voorbarig forfaitair ten laste van de lidstaten, in het onderhavige geval dus de Bondsrepubliek Duitsland, worden gebracht.

95. Nochtans moet worden nagegaan of de Bondsrepubliek Duitsland, door de wijze waarop zij heeft gereageerd op de crisis van de TIR-regeling en de gevolgen daarvan — te weten het betalingsuitstel voor de betrokken vorderingen en de boeking daarvan in boekhouding B —, haar gemeenschapsrechtelijke verplichtingen betreffende de eigen middelen niet is nagekomen.

96. Overeenkomstig een algemeen beginsel, dat inzonderheid aan artikel 10 EG ten grondslag ligt³⁰, maar met betrekking tot eigen middelen ook in de eigenmiddelenverordening tot uiting komt³¹, zijn de lidstaten en de gemeenschapsinstellingen over en weer tot loyale samenwerking verplicht. Volgens de rechtspraak van het Hof zijn de lidstaten verplicht de taken van de Commissie te vergemakkelijken, die er met name in bestaan toe te zien op de toepassing van zowel de bepalingen van het Verdrag als van die welke de instellingen ingevolge het

Verdrag vaststellen.³² Daaruit heeft het Hof bijvoorbeeld afgeleid dat een lidstaat verplicht is in loyale samenwerking met de Commissie de maatregelen te treffen die de toepassing verzekeren van de bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende de vaststelling van eventuele eigen middelen.³³

97. In verband met problemen bij de uitvoering van een beschikking van de Commissie inzake staatssteun heeft het Hof bovendien vastgesteld dat de Commissie en de lidstaat overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking te goeder trouw moeten samenwerken om met volledige inachtneming van de verdragsbepalingen de moeilijkheden te overwinnen.³⁴ Daartoe moet de lidstaat ook de problemen die zich hebben voorgedaan aan de Commissie ter beoordeling voorleggen. Dit beginsel kan ook worden getransponeerd naar problemen op andere gebieden van het gemeenschapsrecht.

98. Ten slotte heeft het Hof weliswaar erkend dat een lidstaat op een gebied waarop uitsluitend de Gemeenschap bevoegd is, niet anders dan als beheerder van het gemeenschappelijk belang kan handelen en dat hij, indien passend optreden van het bevoegde gemeenschapsorgaan uitblijft, eventueel noodzakelijke tijdelijke instandhoudingsmaatregelen mag nemen; zulke maatregelen

30 — Zie onder meer al arresten van 15 januari 1986, *Hurd* (44/84, jurispr. blz. 29, punt 38), en 22 september 1988, *Frankrijk/Parlement* (358/85 en 51/86, jurispr. blz. 4821, punt 34).

31 — Met name in de artikelen 17, lid 1, en 18, lid 2, van de eigenmiddelenverordening; zie eveneens arrest van 7 maart 2002, *Commissie/Italië* (C-10/00, jurispr. blz. 1-2357, punt 90).

32 — Onder andere arrest van 12 september 2000, *Commissie/Nederland* (C-408/97, jurispr. blz. 1-6417, punt 16).

33 — Arrest van 7 maart 2002, *Commissie/Italië* (aangehaald in voetnoot 31, punt 89).

34 — Zie onder meer arresten van 22 maart 2001, *Commissie/Frankrijk* (C-261/99, jurispr. blz. 1-2537, punt 24); 3 juli 2001, *Commissie/België* (C-378/98, jurispr. blz. 1-5107, punt 31), en 2 juli 2002, *Commissie/Spanje* (C-499/99, jurispr. blz. 1-6031, punt 24).

moeten evenwel in samenwerking met de Commissie worden genomen. Hoe dan ook mogen geen nationale instandhoudingsmaatregelen worden ingevoerd tegen de door de Commissie geformuleerde bezwaren, voorbehouden of voorwaarden.³⁵

99. Gelet op deze rechtspraak zou een loyale samenwerking bij de toepassing van de bepalingen inzake de eigen middelen in casu hoe dan ook hebben vereist dat de Bondsrepubliek Duitsland zich met betrekking tot de problemen die zich in de TIR-regeling hebben voorgedaan, inzonderheid die betreffende het garantiesysteem, met de Commissie in verbinding had gesteld om met deze overeen te komen hoe zij de communautaire voorschriften inzake de eigen middelen moest toepassen. In plaats daarvan heeft de Bondsrepubliek Duitsland zonder overleg met de Commissie — een bespreking met de Commissie vond eerst achteraf en op dier verzoek plaats in aansluiting op de door haar uitgevoerde controles — de inningsprocedures jegens de borgen opgeschort respectievelijk uitstelovereenkomsten gesloten, en de betrokken rechten van de Gemeenschappen op eigen middelen in boekhouding B opgenomen, zodat de desbetreffende bedragen, in ieder geval vooralsnog, niet behoeften te worden overgemaakt.

100. Zonder dat nog in details behoeft te worden onderzocht in hoeverre de door de Bondsrepubliek Duitsland getroffen maatregelen met het oog op de omstandigheden geboden waren dan wel of en in hoeverre de rechten uit de TIR-regeling inderdaad niet meer waren gegarandeerd, en of daarom de inning van de betrokken bedragen in de zin van artikel 17, lid 2, van de eigenmiddelenverordening op grond van overmacht niet kon plaatsvinden respectievelijk definitief onmogelijk werd, moet daarom worden vastgesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland hoe dan ook met de eigenmachtige stopzetting van de inning van de betrokken vastgestelde vorderingen en hun boeking in boekhouding B, haar met name uit artikel 17, lid 1, van de eigenmiddelenverordening blikkende verplichting om in loyale samenwerking met de Commissie de noodzakelijke maatregelen te nemen teneinde deze, overeenkomstig de eigenmiddelenverordening, de eigen middelen der Gemeenschappen ter beschikking te stellen, niet is nagekomen.

101. De eerste conclusie van het beroep van de Commissie is derhalve gegrond.

2. Tweede conclusie van het beroep: het nalaten de Commissie in kennis te stellen van andere niet-betwiste douanebedragen die op soortgelijke wijze boekhoudkundig zijn behandeld

102. In het kader van de tweede grief beklaagt de Commissie zich erover dat de

35 — Zie arresten van 5 mei 1981, Commissie/Verenigd Koninkrijk (804/79), Jurispr. blz. 1045, punten 30-32 en 37), en 15 december 1987, Ierland/Commissie (325/85, Jurispr. blz. 5041, punten 15 en 16).

Duitse autoriteiten hebben nagelaten haar in kennis te stellen van alle andere niet-betwiste douanebedragen in verband met bij Duitse douanekantoren niet-gezuiverde carnets TIR vanaf 1994 tot aan de wijziging door het besluit van 1996, die op soortgelijke wijze (als de gecontroleerde carnets TIR) zijn behandeld, dat wil zeggen in boekhouding B zijn opgenomen.

maken op een algemeen informatierecht. Voor de vervulling van de haar opgedragen taken heeft de Commissie alleen binnen de grenzen van de door de Raad vastgestelde bepalingen het recht om geïnformeerd te worden (artikel 284 EG). Een algemene regeling voor het verstrekken van informatie of algemene controlerechten heeft de Raad niet vastgesteld. Het algemene informatierecht waarop de Commissie zich beroept, bestaat dus niet.

a) Voornaamste argumenten van partijen

103. De *Commissie* merkt op dat de lidstaten op het gebied van de eigen middelen een bijzondere plicht tot samenwerking hebben, op grond waarvan zij ervoor verantwoordelijk zijn dat de Commissie de noodzakelijke gegevens ter beschikking worden gesteld, opdat deze aan haar verplichtingen ten aanzien van de controle op de correcte toepassing van de eigenmiddelenbepalingen kan voldoen. In casu mag de Commissie van de Bondsrepubliek Duitsland eisen dat zij in kennis wordt gesteld van de noodzakelijke gegevens om te kunnen nagaan of inderdaad sprake is van de op aannemelijke wijze geschetste niet-nakoming en in hoeverre daarin al is voorzien. De lidstaten zijn hunnerzijds verplicht hun douaneadministraties aldus te organiseren dat aan dit verzoek om inlichtingen kan worden voldaan.

b) Beoordeling

105. Volgens vaste rechtspraak moeten de lidstaten op grond van het beginsel van loyale samenwerking, zoals dit met name aan artikel 10 EG ten grondslag ligt, loyaal meewerken aan ieder door de Commissie krachtens artikel 226 EG verricht onderzoek en haar daartoe alle gevraagde inlichtingen verstrekken.³⁶

106. Betreffende met name het gebied van de eigen middelen, heeft het Hof in zijn arrest in zaak C-10/00 vastgesteld dat een verplichting — specifiek neergelegd in de bepalingen inzake de controle van de eigen middelen — bestaat om in loyale samenwerking met de Commissie de maatregelen te

104. De *Duitse regering* brengt hiertegen in dat de Commissie geen aanspraak kan

36 — Onder meer arresten van 11 december 1985, *Commissie/Griekenland* (192/84, Jurispr. blz. 3967, punt 19), en 6 maart 2003, *Commissie/Luxemburg* (C-478/01, Jurispr. blz. I-2351, punt 24).

treffen die de toepassing verzekeren van de bepalingen van gemeenschapsrecht betreffende de vaststelling van de eigen middelen.³⁷

107. Op grond van deze verplichting moet de betrokken lidstaat de Commissie, wanneer deze „grotendeels op de door de betrokken lidstaat aangebrachte elementen is aangewezen, [...] alle bewijsstukken en andere nuttige documenten onder redelijke voorwaarden ter beschikking van de Commissie [...] stellen, zodat zij kan verifiëren of, en zo ja, in welke mate de betrokken bedragen eigen middelen van de Gemeenschappen vormen”.³⁸

108. In casu heeft de Commissie de Duitse autoriteiten in het kader van de precontentieuze procedure herhaaldelijk en in precieze bewoordingen verzocht haar te informeren over alle andere niet-betwiste douanerechten in verband met door Duitse douanekantoren in een bepaald tijdvak niet-gezuiverde carnets TIR, die eveneens in boekhouding B zijn opgenomen. Deze verzoeken waren bovendien niet als „algemene verzoeken om inlichtingen” geformuleerd, maar in aansluiting op door de Commissie uitgevoerde controles die aan het licht hadden gebracht dat een aantal carnets TIR op die wijze waren geboekt.

109. Gezien de genoemde rechtspraak inzake het beginsel van loyale samenwerking, dat ook uitdrukking vindt in artikel 18, lid 2, van de eigenmiddelenverordening, volgens hetwelk de lidstaten met betrekking tot de vaststelling en de terbeschikkingstelling van eigen middelen „alle maatregelen waardoor deze controles kunnen worden vergemakkelijkt” moeten nemen, had de Bondsrepubliek aan het verzoek om inlichtingen van de Commissie moeten voldoen.

110. De voorschriften inzake de boekhouding van eigen middelen in titel II van de eigenmiddelenverordening dienen er bovendien juist toe de transparantie bij de toepassing van de voorschriften inzake de eigen middelen door de lidstaten te garanderen en de Commissie in voorkomend geval in staat te stellen deze toepassing te controleren, waarbij de lidstaten de Commissie moeten ondersteunen.³⁹

111. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland aan het verzoek om inlichtingen van de Commissie niet heeft voldaan, is zij haar op de eigenmiddelenverordening berustende verplichtingen niet nagekomen.

112. Ook de tweede conclusie van het beroep van de Commissie is dus gegrond.

³⁷ — Zie arrest aangehaald in voetnoot 31, punten 88-90.

³⁸ — *Ibidem*, punt 91.

³⁹ — Zie de reeds in voetnoot 37 genoemde rechtspraak.

V — Kosten

113. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Volgens artikel 69, lid 3, van dit reglement kan het Hof de proceskosten evenwel over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.

114. Aangezien de Commissie en de Bondsrepubliek Duitsland beide gedeeltelijk in het ongelijk moeten worden gesteld — enerzijds zijn de eerste twee conclusies van het beroep gegrond, anderzijds zijn de derde, de vierde en de vijfde conclusie niet-ontvankelijk — geef ik in overweging elke partij in haar eigen kosten te verwijzen. Het Koninkrijk België, dat in het geding is tussengekomen, draagt overeenkomstig artikel 69, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering zijn eigen kosten.

VI — Conclusie

115. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Door bepaalde documenten voor douanevervoer (carnets TIR) in zoverre niet volgens de regels te zuiveren, dat de daaruit voortvloeiende rechten van de Gemeenschappen zonder voorafgaand overleg zijn geschorst en in boekhouding B werden opgenomen, waardoor de betrokken eigen middelen niet tijdig ter beschikking van de Commissie werden gesteld, alsmede

— door de Commissie niet in kennis te stellen van alle andere niet-betwiste douanebedragen in verband met door Duitse douanekantoren niet-

gezuiverde carnets TIR vanaf 1994 tot aan de wijziging van het besluit van het Bondsministerie van Financiën van 1996 (besluit van 11 september 1996, III B 1 — Z 0912 — 31/96), die op dezelfde wijze zijn behandeld (opneming in boekhouding B in plaats van in boekhouding A),

- is de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens verordening (EEG, Euratom), nr. 1552/89 van de Raad van 29 mei 1989 houdende toepassing van besluit 88/376/EEG, Euratom, betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen, inzonderheid ook haar verplichting om in loyale samenwerking met de Commissie de noodzakelijke maatregelen te treffen om haar de eigen middelen van de Gemeenschappen ter beschikking te stellen.

- 2) Het beroep wordt voor het overige niet-ontvankelijk verklaard.
- 3) De Commissie, de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk België dragen ieder hun eigen kosten.”