DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

7. marts 2002 *

I sag C-10/00,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. Traversa og H.P. Hartvig, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato I. Braguglia, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsbestemmelserne om Fællesskabernes egne indtægter, idet den ikke har stillet et beløb på 29 223 322 226 ITL til rådighed for Kommissionen og ikke har betalt morarenter af dette beløb fra den 1. januar 1996,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne A. La Pergola og C.W.A. Timmermans (refererende dommer),

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 12. september 2001, hvorunder Kommissionen var repræsenteret ved E. Traversa og G. Wilms, som befuldmægtiget, og Den Italienske Republik ved I. M. Braguglia,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. november 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. januar 2000 har Kommissionen i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsbestemmelserne om Fællesskabernes egne indtægter, idet den ikke har stillet et beløb på 29 223 322 226 ITL til rådighed for Kommissionen og ikke har betalt morarenter af dette beløb fra den 1. januar 1996.

Relevante retsforskrifter

2 Artikel 2, stk. 1, i Rådets afgørelse 70/243/EKSF, EØF, Euratom af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter (EFT 1970 (I), s. 201) bestemmer:

»Fra den 1. januar 1971 udgør følgende indtægter [...] egne indtægter, der skal optages på Fællesskabernes budget:

a) importafgifter, præmier, tillægs- eller udligningsafgifter, supplerende afgifter og lignende og andre afgifter, der inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik af Fællesskabernes institutioner er blevet eller vil blive pålagt vareudvekslingen med ikke-medlemsstater [...]

b) told i henhold til den fælles toldtarif og anden told, der af Fællesskabernes institutioner er blevet eller vil blive pålagt vareudvekslingen med ikke-medlemsstater [...]«

3 Endvidere bestemmer artikel 6, stk. 1, i afgørelse 70/243:

»De fællesskabsmidler, der omhandles i artiklerne 2, 3 og 4, opkræves af nedlemsstaterne i henhold til deres nationale love og administrativt fastsatte bestemmelser, der i givet fald ændres i dette øjemed. Medlemsstaterne stiller disse midler til Kommissionens rådighed.«

4 Afgørelse 70/243 blev ophævet og fra den 1. januar 1986 erstattet af Rådets afgørelse 85/257/EØF, Euratom af 7. maj 1985 om Fællesskabernes ordning med egne indtægter (EFT L 128, s. 15), der hovedsageligt gentager de bestemmelser i afgørelse 70/243, der er citeret ovenfor.

5 Afgørelse 85/257 blev derefter ophævet og fra den 1. januar 1988 erstattet af Rådets afgørelse 88/376/EØF af 24. juni 1988 om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter (EFT L 185, s. 24), der hovedsageligt ligeledes gentager de bestemmelser i afgørelse 70/243, der er citeret ovenfor.

6 Artikel 1 i Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 2891/77 af 19. december 1977 om gennemførelsen af afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter (EFT L 336, s. 1), der finder anvendelse fra finansåret 1978, bestemmer:

»Fællesskabernes egne indtægter [...] fastlægges af medlemsstaterne i overensstemmelse med deres administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, og de stilles til rådighed for Kommissionen og kontrolleres efter retningslinjerne i denne forordning [...]«

7 Artikel 2 i forordning nr. 2891/77 har følgende ordlyd:

»Ved anvendelsen af denne forordning gælder, at en fordring er fastlagt, så snart det tilsvarende krav er behørigt fastslået af medlemsstatens kompetente tjenestegren eller organ.

Når en fastlæggelse i henhold til første afsnit skal berigtiges, foretager medlemsstatens kompetente tjenestegren eller organ en ny fastlæggelse.«

8 Artikel 9, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2891/77 bestemmer:

»Beløbet for de fastlagte egne indtægter krediteres af hver medlemsstat den konto, der er oprettet med henblik herpå i Kommissionens navn hos finansforvaltningen eller hos det af medlemsstaten udpegede organ.«

9 Artikel 11 i forordning nr. 2891/77 har følgende ordlyd:

»Enhver forsinkelse af krediteringen af den i artikel 9, stk. 1, foreskrevne konto medfører, at den pågældende medlemsstat skal betale en rente, hvis sats er lig med den højeste diskontosats, der anvendes i medlemsstaterne på forfaldsdagen. Denne sats forhøjes med 0,25 procentpoints for hver måneds forsinkelse. Den således forhøjede sats anvendes i hele forsinkelsesperioden.«

10 Det bestemmes i artikel 18, stk. 1, og artikel 18, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 2891/77:

»1. Medlemsstaterne foretager revisioner og undersøgelser vedrørende fastlæggelsen og overdragelsen af egne indtægter. [...]

2. I den forbindelse skal medlemsstaterne:

— [...]

— på Kommissionens anmodning lade denne deltage i de kontrolforanstaltninger, som de gennemfører.«

11 Forordning nr. 2891/77 blev ophævet og fra den 1. januar 1989 erstattet af Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 af 29. maj 1989 om gennemførelse af afgørelse 88/376 (EFT L 155, s. 1), hvis artikel 1 og 2, artikel 9, stk. 1, artikel 11 og artikel 18, stk. 1 og 2, i det væsentlige gentager de bestemmelser i afgørelse 2891/77, der er citeret ovenfor.

12 Forordning nr. 1552/89 finder i henhold til artikel 24 anvendelse fra den 1. januar 1989.

13 Artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1496/68 af 27. september 1968 om fastsættelse af Fællesskabets toldområde (EFT 1968 (II), s. 430) har følgende ordlyd:

»De i bilaget opførte områder, der er beliggende uden for medlemsstaternes områder, anses under iagttagelse af de aftaler og traktater, der gælder for dem, for hørende til Fællesskabets toldområde.«

14 Punkt 3 i bilaget til forordning nr. 1496/68 bestemmer:

»ITALIEN:

Republikken San Marinos område, som det er fastlagt i aftalen af 31. marts 1939 (lov nr. 1220 af 6.6.1939).«

15 Forordning nr. 1496/68 blev ophævet og fra den 1. januar 1985 erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 2151/84 af 23. juli 1984 om Fællesskabets toldområde (EFT L 197, s. 1). Artikel 2 i forordning nr. 2151/84 og punkt 3 i bilaget til forordningen svarer til de bestemmelser i forordning nr. 1496/68, der er citeret ovenfor.

16 Endvidere bestemmer artikel 3 i forordning nr. 2151/84:

»Medmindre der som følge af konventioner eller autonome fællesskabsforanstaltninger gælder særlige bestemmelser, finder Fællesskabets toldbestemmelser ensartet anvendelse i hele Fællesskabets toldområde.«

17 Rådets direktiv 68/312/EØF af 30. juli 1968 om harmonisering af lovgivning om 1. toldbehandling af varer, der indføres i Fællesskabets toldområde, og 2. den midlertidige opbevaring af disse varer (EFT 1968 (II), s. 409) bestemmer i artikel 2, at alle varer, der indføres i Fællesskabets toldområde eller hidrører fra en frizone inden for Fællesskabets område, er undergivet toldkontrol og omgående skal bringes til et toldsted eller et andet af disse myndigheder anvist sted, der står under toldopsyn.

18 Direktiv 68/312 bestemmer i øvrigt i artikel 3, at der for disse varer skal afgives en summarisk toldangivelse, og i artikel 4, at denne toldangivelse omgående skal afgives af den person, der er ansvarlig for varerne, eller af en repræsentant for denne.

19 Endvidere bestemmer artikel 5 i direktiv 68/312, at de varer, der er bragt under toldkontrol, skal forblive under toldkontrol, indtil de frigives af toldvæsenet. Direktivets artikel 6 og 7 fastsætter, at varerne på grundlag af en toldangivelse skal undergives en toldprocedure eller atter udføres af Fællesskabet inden visse frister. For varer, der ikke er toldangivet eller på ny udført af Fællesskabet inden for de fastsatte frister, bestemmer direktivets artikel 9, at de pågældende nationale myndigheder træffer de nødvendige foranstaltninger til omgående, og eventuelt i embeds medfør, at undergive dem en toldprocedure.

20 Direktiv 68/312 blev fra den 1. januar 1992 erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 4151/88 af 21. december 1988 om fastsættelse af bestemmelser, der skal finde anvendelse på varer, som føres ind i Fællesskabets toldområde (EFT L 367, s. 1). Denne forordning gentager i det væsentlige de bestemmelser i direktiv 68/312, der er anført ovenfor.

21 Artikel 2, litra a), i Rådets direktiv 79/623/EØF af 25. juni 1979 om harmonisering af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser om toldskyld (EFT L 179, s. 31) har følgende ordlyd:

»Toldskyld ved indførsel opstår:

a) når en importafgiftspligtig vare overgår til fri omsætning i Fællesskabets toldområde.«

22 Direktiv 79/623 blev med virkning fra den 1. januar 1989 ophævet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2144/87 af 13. juli 1987 om toldskyld (EFT L 201, s. 15). Denne forordning gentager i den væsentlige den ovenfor citerede bestemmelse i direktiv 79/623.

23 I henhold til den mellem Republikken San Marino og Italien indgåede aftale om venskab og gode naboskabsforbindelser af 31. marts 1939 (herefter »San Marino/Italien-aftalen«) var San Marino en del af det italienske toldområde. Republikken San Marino betroede på grundlag af denne aftale Italien at opkræve afgifter på indførsel af varer til Italien, der var bestemt til at blive forbrugt i San Marino. Afgifterne blev herefter betalt til den italienske statskasse, og Republikken San Marino modtog som vederlag herfor et fast årligt kompensationsbeløb fra Italien.

24 San Marinos toldstatus blev ændret den 1. december 1992, på hvilken dato interimsaftalen om handel og toldunion mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken San Marino, der på Fællesskabets vegne er godkendt ved Rådets afgørelse 92/561/EØF af 17. november 1992 (EFT L 359, s. 13, herefter »interimsaftalen« eller »EØF/San Marino-aftalen«), trådte i kraft.

25 Ved denne aftale blev der oprettet en toldunion mellem Fællesskabet og San Marino. Aftalen bestemmer således først, at samhandelen mellem Fællesskabet og San Marino finder sted med fuld fritagelse for import- og eksportafgifter og afgifter med tilsvarende virkning. Det bestemmes dernæst, at varer fra tredjelande, for hvilke formaliteterne i forbindelse med indførslen er blevet opfyldt og gældende told opkrævet, og for hvilke toldbeløb ikke er blevet helt eller delvis godtgjort, anses for varer i fri omsætning i Fællesskabet. Det bestemmes endvidere, at Republikken San Marino over for tredjelande anvender Fællesskabets toldtarif. Det fastsættes endelig i aftalen, at Republikken San

Marino bemyndiger Fællesskabet til på dens vegne og for dens regning at varetage formaliteterne i forbindelse med toldbehandling, herunder navnlig overgang til fri omsætning af varer fra tredjelande, som er bestemt for San Marino.

Faktiske omstændigheder og den administrative procedure

26 Det fremgår af sagens akter, at tvisten vedrører indførsler fra tredjelande af varer bestemt for San Marino mellem 1979 og 1992, af hvilke de italienske myndigheder i henhold til San Marino/Italien-aftalen opkrævede indførselsafgifter. Det er ubestridt, at EØF/San Marino-aftalen, der trådte i kraft den 1. december 1992, således ikke finder anvendelse i denne sag.

27 Da de italienske myndigheder for årene 1979 til 1984 fejlagtigt beregnede sådanne afgifter til et beløb på 9 410 311 986 ITL som Fællesskabernes egne indtægter, og derfor som følge af en fejltagelse havde betalt disse afgifter til Kommissionen, anmodede de ved telex af 3. juni 1985 Kommissionen om at godkende, at de egne indtægter blev berigtiget ved negative fastsættelser. Herudover anmodede de italienske myndigheder Kommissionen om godkendelse af, at Den Italienske Republik ved betaling af egne indtægter fremtidigt ikke tog hensyn til de pågældende afgifter, nemlig indførselsafgifter på varer bestemt til at blive forbrugt i San Marino.

28 Ved telex af 7. juni 1985 og efterfølgende ved skrivelse af 18. juli 1985 tog Kommissionen forbehold over for det planlagte fradrag, idet den præciserede, at et sådant fradrag alene kunne gennemføres, når det var berettiget i henhold til resultaterne af den kontrol, der skulle foretages i medfør af forordning nr. 2891/77.

29 Der blev derefter i 1985 og i 1987 afholdt to samrådsmøder mellem Kommissionen og de italienske myndigheder. Endelig godtog Kommissionen ved skrivelse af 11. juni 1987 — med forbehold for den kontrol, som dens ansatte skulle foretage — de italienske myndigheders anmodning om for alle finansår før 1982 at foretage et fradrag på grundlag af de reelle beløb, der var resultatet af anvendelsen af afledt fællesskabsret på indførslerne af varer bestemt for San Marino. Kommissionen understregede imidlertid i denne skrivelse:

»(i) Hvad angår fremtiden kan de italienske myndigheder månedligt fra de afgiftsbeløb, der er stillet til rådighed for Kommissionen, trække afgifterne på indførsler fra tredjelande af varer bestemt for San Marino. Dette fradrag skal fremgå udtrykkeligt af de månedlige opgørelser og præcisere det fratrukne beløbs fordeling mellem told og landbrugsafgifter.

[...]

(v) Disse beløb — fortidige og fremtidige — godtages under forbehold for kontrolforanstaltninger, som Kommissionen gennemfører i henhold til forordning [nr.] 2891/77 (nu forordning [nr.] 1552/89). Kommissionen forventer mere generelt, at de italienske myndigheder træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at indførsler til San Marino ikke efterfølgende genindføres til Italien. Kommissionen er af den opfattelse, at nærværende aftale kan ændres, hvis der er en uforklarlig stigning i indførslerne fra tredjelande til San Marino.

De italienske myndigheder kan foretage de foreslåede fradrag så snart, Kommissionen har modtaget en accept af ovenstående.«

30 På trods af, at de italienske myndigheders accept, som Kommissionen krævede i sin skrivelse af 11. juni 1987, først blev givet den 3. marts 1990, foretog disse i oktober 1988 tilbagesøgning af et beløb på 5 269 620 911 ITL for finansårene 1982 til 1984.

31 Fra den 23. til den 27. april 1990 og fra den 28. januar til den 1. februar 1991 foretog Kommissionens ansatte to kontrolbesøg i Italien i henhold til artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1552/89.

32 Ved skrivelse af 31. maj 1991 gav Kommissionen de italienske myndigheder meddelelse om disse to kontrolbesøg (herefter »kontrolrapporten«). Det fremgår af denne rapport, at Kommissionen ikke godtog de pågældende fradrag.

33 Ifølge kontrolrapporten var de betingelser, af hvilke Kommissionen havde betinget sin accept af det pågældende princip for fradrag, ikke fuldstændigt opfyldt. Det blev i rapporten konkluderet, at Den Italienske Republik skulle afhjælpe følgende forhold for at undgå et tab af egne indtægter, idet det ikke kunne udelukkes, at der skete samhandel mellem tredjelande og Fællesskabet via San Marino, da grænsen mellem Italien og San Marino ikke var overvåget, og kontrollen var utilstrækkelig:

— foretage en fuldstændig revision af de fradrag, der var anmodet om for årene 1979 til 1989, og efterprøve berettigelsen af de afgifter, der var opført i de nationale regnskabsposter fra den 1. januar 1990, med henblik på at sikre, at de pågældende beløb faktisk vedrørte varer bestemt for San Marino. Denne kontrol skulle gennemføres enten ud fra angivelser til fri omsætning eller på grundlag af A.28-dokumenter

— fra den 1. januar 1979 analysere udførslerne fra San Marino med henblik på at identificere eventuelle afvigelser i trafikken, der kunne medføre et tab af egne indtægter.

34 Endvidere anførte Kommissionen i kontrolrapporten, at det var dens opfattelse, at Den Italienske Republik burde forbedre visse dele af sin kontrolordning.

35 I september 1991 foretog de italienske myndigheder ikke desto mindre fradrag på 4 140 691 075 ITL for årene 1979 til 1981. Ligeledes undlod de for finansårene 1990 til 1992 at betale 19 813 010 240 ITL. Det fratrukne beløb udgjorde således samlet 29 223 322 226 ITL inklusive de fradrag, der allerede var foretaget i 1988 for finansårene 1982 til 1984.

36 De italienske myndigheder bestred i deres svar af 20. januar 1992 konklusionerne i kontrolrapporten, idet de hævdede, at de italienske kontrolbestemmelser og -foranstaltninger gav passende sikkerhedsgarantier, og at det påhvilede Kommissionen at bevise det modsatte.

37 Ved skrivelse af 3. juni 1992 erindrede Kommissionen de italienske myndigheder om, at kontrolrapporten havde godtgjort en manglende overvågning. Endvidere henledte Kommissionen opmærksomheden på, at de beløb, der var blevet opkrævet af Den Italienske Republik for San Marinos regning, var blevet tredoblet fra januar 1986 til december 1992 og således steget helt uforholdsmæssigt i forhold til de tidligere år, og at de måtte anses for ekstremt høje under hensyn til San Marinos interne forbrug.

38 Ved skrivelse af 26. april 1993, hvori der navnlig blev henvist til Kommissionens besøg den 22. januar 1993, tilstillede de italienske myndigheder Kommissionen en tabel, der for perioden 1986 til 1989 viste de afgiftsbeløb, der faktisk var opkrævet af det italienske toldvæsen af indførsler bestemt for San Marino, og som var opdelt i tre indtægtsposter.

39 Som meddelt i deres skrivelse af 26. april 1993 tilsendte de italienske myndigheder ved skrivelse af 30. juli 1993 Kommissionen oplysninger om San Marinos bruttonationalprodukt for perioden 1985 til 1991 og for turistbranchen mellem 1979 og 1992.

40 Kommissionen foreslog i skrivelse af 23. februar 1994 under henvisning til en tilsvarende løsning for Monaco en metode med »fast beregning«. Denne metode byggede på en fordeling af det samlede afgiftsbeløb, der var fastsat for Den Italienske Republik og Republikken San Marino i henhold til indbyggerantallet i de to stater, korrigeret med en koefficient for velstand.

41 I samme skrivelse anførte Kommissionen under henvisning til metoden med fast beregning, at den af det samlede beløb på 51 648 921 166 ITL, som de italienske myndigheder havde krævet, kunne anerkende et beløb på 10 183 686 281 ITL som svarende til afgifter på indførsler bestemt for San Marino. Kommissionen opfordrede derfor i sin skrivelse de italienske myndigheder til inden den 1. maj 1984 at stille et beløb på 19 039 635 945 ITL til dens rådighed, svarende til forskellen mellem de 29 223 322 226 ITL, som disse allerede havde fratrukket som afgifter på indførsler bestemt for San Marino, og det af Kommissionen anerkendte beløb på 10 183 686 281 ITL.

42 I sit svar af 22. juni 1994 på de italienske myndigheders negative besvarelse erklærede Kommissionen sig villig til at forbedre metoden med fast beregning

under hensyn til Den Italienske Republiks argumenter vedrørende påvirkningen fra turistbranchen og den makro-økonomiske indikator, den skulle anvendes.

43 Ved skrivelse af 8. august 1994 bekræftede Den Italienske Republik sine forbehold over for en fast beregning, idet den anfægtede beregningens retlige værdi samt påberåbte sig visse faktorer, der efter dens opfattelse ikke kunne beregnes ud fra en statistisk metode. Ifølge de italienske myndigheder var det eneste pålidelige grundlag for at fastlægge det beløb, der kunne fratrækkes, det beløb, der var fastslået i bilagene af det italienske toldvæsen, nemlig 51 648 921 166 ITL. Ved skrivelse af 10. oktober 1994 opfordrede Kommissionen de italienske myndigheder til at begrunde alle de pågældende beløb ved en passende opgørelse, der bl.a. indeholdt henvisninger til tolddokumenter. Kommissionen anførte i øvrigt, at den alene kunne tage hensyn til beløb, der skulle fratrækkes, hvis myndighederne kunne godtgøre, at de varer, der var genstand for angivelser om indførsel bestemt for San Marino, faktisk havde dette bestemmelsessted, og at de blev »endeligt integreret i denne stats økonomi«.

44 I sin besvarelse af 2. december 1994 gjorde Den Italienske Republik atter gældende, at Kommissionen havde bevisbyrden for, at der foregik usædvanlige transaktioner eller omdirigering af varer fra San Marino til Italien eller andre lande. Ifølge Den Italienske Republik kunne Kommissionen ikke bestride det samlede beløb, der kunne fratrækkes for endnu ikke kontrollerede finansår, nemlig finansåret 1985 og de efterfølgende regnskabsår. Det havde ikke været muligt at efterkomme Kommissionens anmodninger inden for den fastsatte frist på grund af den betydelige arbejdsindsats, der var nødvendig. De italienske myndigheder opfordrede som konklusion Kommissionen til at foretage en kontrol på stedet for at gennemføre de revisioner, den anså for hensigtsmæssige.

45 Ved skrivelse af 28. juli 1995, der blev ændret ved skrivelse af 8. november 1995, opfordrede Kommissionen den italienske regering til inden udgangen af december 1995 at stille 29 223 322 226 ITL til dens rådighed, hvilket beløb svarede til de

fradrag, der var foretaget i perioden fra den 1. februar 1979 til den 30. november 1992. Hvis beløbet ikke blev stillet til rådighed, ville der påløbe morarenter i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1552/89. De italienske myndigheder svarede ved skrivelser af 26. oktober og 16. december 1995.

46 Kommissionen tilsendte Den Italienske Republik en åbningsskrivelse den 26. juni 1996. Den gjorde heri gældende, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten,

— idet den ikke havde foretaget sig det fornødne i medfør af de bemærkninger, der fremkom efter Kommissionens kontrol, og

— idet den fortsat havde foretaget ensidige fradrag i sine indbetalinger af de egne indtægter uden Kommissionens samtykke uden at efterkomme dennes anmodning om at begrunde fradragene, hvilket indebar en risiko for uretmæssigt at formindske Fællesskabets egne indtægter.

47 Kommissionen anmodede derfor den italienske regering om

— at stille beløbet på 29 223 322 226 ITL til rådighed for Kommissionen

— at betale morarenter heraf fra den 1. januar 1996, indtil betaling fandt sted.

48 Kommissionen opfordrede ligeledes den italienske regering til at fremkomme med bemærkninger hertil inden for en frist på to måneder fra skrivelsens modtagelse.

49 De italienske myndigheder svarede ved skrivelse af 22. oktober 1996, hvori de gentog de argumenter, de allerede havde fremsat i deres tidligere skrivelser.

50 Den 20. marts 1998 tilstillede Kommissionen Den Italienske Republik en begrundet udtalelse, hvori den anmodede denne medlemsstat om inden for en frist på to måneder fra meddelelsen af udtalelsen at efterkomme anmodningen om at betale 29 223 322 226 ITL til Kommissionen samt morarenter fra den 1. januar 1996.

51 Den 19. maj 1998 besvarede de italienske myndigheder den begrundede udtalelse, hvori de bekræftede og præciserede deres indsigelse mod Kommissionens klagepunkter.

52 På denne baggrund har Kommissionen anlagt nærværende sag.

Realiteten

Parternes argumenter

53 Kommissionen har anført, at da Den Italienske Republik har formindsket sin gæld til Fællesskabet i henhold til de egne indtægter med beløb, der hævdes at svare til afgifter på indførsler bestemt for San Marino, har Den Italienske Republik bevisbyrden for, at disse indførsler faktisk var bestemt for San Marino, og at de hermed forbundne afgifter derfor ikke var Fællesskabets egne indtægter.

54 Kommissionen har herved anført, at en sådan fordeling af bevisbyrden følger af et generelt afgiftsretligt princip, hvorefter det påhviler den afgiftspligtige, der anvender muligheden for et fradrag i afgiftsgælden, at godtgøre, at betingelserne herfor faktisk er opfyldt.

55 Dette princip er blevet fastsat i Fællesskabets afgiftslovgivning, navnlig i artikel 18, stk. 1, i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1), der ifølge Domstolens praksis (dom af 5.12.1996, sag C-85/95, Reisdorf, Sml. I, s. 6257, præmis 29 og 31) giver medlemsstaterne mulighed for af den afgiftspligtige at kræve uigendrivelige beviser for, at den transaktion, der er genstand for anmodningen om fradrag, faktisk har fundet sted.

56 Kommissionen har anført, at den har afvist at godkende de omtvistede fradrag på grund af betydelig og alvorlig tvivl om pålideligheden af de kontrol- og regnskabsprocedurer, der anvendes ved indførslerne bestemt for San Marino, således som det er fastslået i kontrolrapporten. Kommissionen har gjort gældende, at Den Italienske Republik derfor ikke var berettiget til ensidigt at foretage fradrag for de pågældende beløb.

57 Kommissionen har endvidere anført, at det fremgår af fællesskabslovgivningen vedrørende egne indtægter, navnlig artikel 2 i afgørelserne 70/243, 85/257 og 88/376, at henførelsen af indførselsafgifter til Fællesskabets egne indtægter er en generel regel, og at en medlemsstat, hvis den påberåber sig en undtagelse til denne generelle regel, i denne sag ved et fradrag for afgifter på indførsler bestemt for San Marino, skal bevise, at undtagelsen er berettiget.

58 Herudover har Kommissionen anført, at den nævnte bevisbyrdefordeling kan støttes på Domstolens praksis vedrørende bestemmelserne om egne indtægter, navnlig artikel 2 i forordning nr. 2891/77 og nr. 1552/89, hvorefter det ikke kan udledes af disse bestemmelser, at medlemsstaterne kan undlade at fastlægge fordringerne vedrørende Fællesskabets egne indtægter, selv om de bestrider dem (jf. bl.a. dom af 16.5.1991, sag C-96/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I,s. 2461, præmis 37). Denne fordeling kan ligeledes støttes på de nævnte forordningers artikel 18, stk. 1, der bestemmer, at medlemsstaterne er forpligtet til at foretage revisioner og undersøgelser vedrørende fastlæggelsen og overdragelsen af egne indtægter (jf. bl.a. dom af 21.9.1989, sag 68/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 2965, præmis 29-33).

59 Ifølge Kommissionen følger denne bevisbyrdefordeling endvidere af et princip, der kan udledes af Domstolens praksis, og hvorefter det, når Kommissionen har

godtgjort, at der kan være alvorlig og rimelig tvivl om pålideligheden af den kontrol, som den nationale forvaltning har gennemført, påhviler den pågældende medlemsstat at godtgøre, at kontrollen ikke medførte en uretmæssig formindskelse af de beløb, der opkræves af Fællesskaberne som egne indtægter (jf. bl.a. vedrørende diskriminerende afgiftspålæggelse, domme af 26.6.1991, sag C-152/89, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 3141, og sag C-153/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 3171, og vedrørende regnskabsafslutning for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, dom af 11.1.2001, sag C-247/98, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 8 og 9, og af 6.3.2001, sag C-278/98, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1501, præmis 40 og 41).

60 Den italienske regering har anført, at da Kommissionen har anerkendt, at afgifter på indførsler bestemt for San Marino ikke udgør Fællesskabernes egne indtægter, påhviler det Kommissionen at bevise, at de varer, der er genstand for sådanne indførsler, og for hvilke de fastsatte afgifter faktisk er blevet påkrævet, reelt ikke er ankommet til eller forblevet i San Marino, hvorfor afgifterne udgør Fællesskabernes egne indtægter.

61 Den italienske regering har herved anført, at det i denne sag ikke drejer sig om Den Italienske Republiks ensidige fradrag i beløb, der skyldes som Fællesskabernes egne indtægter, men blot om konstateringen af, at de pågældende beløb vedrører afgifter, der er opkrævet på indførsler af varer bestemt for San Marino, hvilke ikke udgør Fællesskabernes egne indtægter, men Den Italienske Republiks indtægter. Kommissionens henvisning til Domstolens praksis vedrørende egne indtægter er derfor ikke relevant. Det kan derfor ikke udledes heraf, at det påhviler Den Italienske Republik at begrunde de foretagne fradrag.

62 Den italienske regering har anført, at konstateringerne i kontrolrapporten ikke er et tilstrækkeligt bevis for, at Den Italienske Republiks kontrol vedrørende den eventuelle svigagtige genindførelse til Fællesskabet af indførte vare bestemt for San Marino ikke er blevet gennemført eller ikke har været effektiv, navnlig da der er tale om enkeltstående tilfælde eller tilfælde af begrænset betydning.

63 Den nævnte kontrols tilstrækkelig karakter fremgår ifølge den italienske regering ligeledes af det forhold, at den svarer til den kontrol, som blev gennemført inden ikrafttrædelsen af EØF/San Marino-aftalen og efter denne aftales ikrafttrædelse, og navnlig til den kontrol, der er fastsat i afgørelse nr. 1/93 truffet af Samarbejdsudvalget EØF-San Marino af 27. juli 1993 om fastsættelse af de nærmere bestemmelser for overdragelsen til San Marinos statskasse af importafgifter, som Fællesskabet opkræver for Republikken San Marinos regning (EFT L 208, s. 38).

64 Kommissionen har svaret, at der ikke kan udledes argumenter af EØF/San Marino-aftalen, idet denne aftale ikke finder anvendelse i denne sag, der vedrører perioden 1979 til 1992, og i væsentligt omfang ændrede de retlige rammer for opkrævningen af told på varer bestemt for San Marino.

65 Den italienske regering har atter for så vidt angår perioden fra 1985 til 1989 anført, at Den Italienske Republik ved en fejl beregnede 22 425 598 940 ITL som egne indtægter. Da Den Italienske Republik endnu ikke har fratrukket disse beløb, har den italienske regering anmodet Domstolen om at fastslå, at de ikke udgør egne indtægter, men nationale indtægter.

66 Kommissionen har rejst tvivl om, hvorvidt denne anmodning er i overensstemmelse med procesreglementet, navnlig artikel 40, sammenholdt med artikel 38, stk. 1, litra c), og har hovedsagelig anført, at den nævnte anmodning er formålsløs, idet den afgørelse, der skal træffes i denne sag, ikke kan undgå at få følger for disse beløbs henførelse.

Domstolens bemærkninger

67 Kommissionen har i stævningen anmodet Domstolen om at fastslå, at det samlede beløb, som Den Italienske Republik har fratrukket som afgifter på indførsler bestemt for San Marino i perioderne fra 1979 til 1984 og fra 1990 til 1992, et beløb på 29 223 322 226 ITL, er omfattet af Fællesskabernes egne indtægter og derfor af Den Italienske Republik skal stilles til rådighed for Kommissionen.

68 Som generaladvokaten imidlertid har anført i punkt 45 i forslaget til afgørelse, fremgår det navnlig af Kommissionens skrivelse af 23. februar 1994, at Kommissionen ikke har bestridt, at i hvert fald en del af det pågældende beløb vedrører afgifter på indførsler, der faktisk er bestemt for San Marino, hvilke således ikke kan henføres til Fællesskabernes egne indtægter. Kommissionen vurderede i denne skrivelse på grundlag af en fast beregning, at det beløb, der ikke var egne indtægter, udgjorde 10 183 686 281 ITL for hele perioden 1979 til 1992.

69 Under disse omstændigheder er det uklart, på hvilke fællesskabsregler Kommissionen støtter sin påstand om, at det fastslås, at de samlede afgifter, som Den Italienske Republik har opkrævet og fratrukket for indførsler bestemt for San Marino, udgør Fællesskabernes egne indtægter.

70 Kommissionen har herved anført, at dens påstand støttes på princippet om, at al opkrævet told og alle opkrævede afgifter på indførsler af varer til Fællesskabet som hovedregel udgør Fællesskabernes egne indtægter. Det følger ligeledes af dette princip, at hvis en medlemsstat påstår, at der ikke skal henføres beløb, der udgør indførselsafgifter, til de egne indtægter, påhviler det medlemsstaten at bevise som en undtagelse til den nævnte hovedregel, at disse afgifter ikke udgør egne indtægter.

71 Kommissionen har under retsmødet præciseret, at dette princip kan støttes på artikel 201, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1). Ifølge denne bestemmelse opstår toldskyld, når en importafgiftspligtig vare overgår til fri omsætning.

72 Kommissionen har særligt anført, at toldskylden i henhold til denne bestemmelse, og dermed pligten til at betale told, opstår på det tidspunkt, hvor varerne fysisk indføres på Fællesskabets område. Fællesskabslovgivningen om egne indtægter skaber en snæver forbindelse mellem toldskylden og fastlæggelsen af egne indtægter. Ifølge artikel 2 i forordning nr. 2891/77 og nr. 1552/89 er Fællesskabernes ret til egne indtægter fastlagt — i dette tilfælde indførselsafgifter — så snart det skyldige beløb er meddelt den afgiftspligtige af medlemsstatens kompetente tjenestegren.

73 Det skal indledningsvis fastslås, at artikel 201, stk. 1, litra a), i forordning nr. 2913/92 ikke finder anvendelse i denne sag, der vedrører indførsler, som er foretaget mellem 1979 og 1992. Forordningen fandt nemlig i henhold til artikel 253 først anvendelse fra den 1. januar 1994.

74 Det er ubestridt, at Republikken San Marinos område i henhold til artikel 2 i forordning nr. 1496/68 og nr. 2151/84 hører til Fællesskabets toldområde. Det følger af disse bestemmelser, sammenholdt med Fællesskabets toldlovgivning, der finder anvendelse i denne sag, at de relevante fællesskabsretlige toldbestemmelser i princippet fandt anvendelse på varebevægelser bestemt for eller stammende fra San Marino på tidspunktet for de pågældende indførsler.

75 I henhold til direktiv 68/312 og forordning nr. 4151/88, der finder anvendelse i denne sag, har indførslen af varer på Fællesskabets toldområde den følge, at disse varer underlægges toldkontrol, indtil de har nået det toldmæssige bestemmelsessted i henhold til fællesskabsretten.

76 De indførsler af varer fra tredjelande bestemt for San Marino, der er omtvistet i denne sag, angår et specifikt toldbestemmelsessted, som er anerkendt i fællesskabsretten, nemlig toldordningen i San Marino/Italien-aftalen. Dette bekræftes navnlig af artikel 2 i forordning nr. 1496/68 og nr. 2151/84, sammenholdt med punkt 3 i bilagene hertil.

77 Det må fastslås, at indførslen på Fællesskabets toldområde af varer bestemt for San Marino og deres underlæggelse af de toldformaliteter, der er fastsat for dette

bestemmelsessted, ikke i sig selv medfører, at der opstår en toldskyld i den forstand, hvori udtrykket anvendes i Fællesskabets toldbestemmelser, som Kommissionen har henvist til.

78 Det følger nemlig af artikel 2, litra a), i direktiv 79/623 og af artikel 2, stk. 1, litra a), i forordning nr. 2144/87, der finder anvendelse i denne sag, at for at toldskyld opstår i disse bestemmelsers forstand, skal de importafgiftspligtige varer overgå til fri omsætning i Fællesskabets toldområde.

79 Dette var netop ikke tilfældet for de indførte varer, der var bestemt for San Marino. Den specifikke karakter af den indførselsordning, der finder anvendelse på varer bestemt for San Marino, er således til hinder for, at de ovennævnte fællesskabsbestemmelser om toldskyldens opståen finder anvendelse.

80 Det følger heraf, at indførslen på Fællesskabets toldområde af varer bestemt for San Marino og gennemførelsen af toldformaliteterne for dette bestemmelsessted ikke som sådan udgør udløsende begivenheder for, at der er tale om Fællesskabernes egne indtægter som afgifter i henhold til den fælles toldtarif eller andre afgifter, der er eller skal fastlægges af Fællesskabets institutioner i henhold til artikel 2 i afgørelserne 70/243, 85/257 og 88/376.

81 Kommissionens argumentation, der er baseret på fællesskabsretten vedrørende egne indtægter, nemlig artikel 2 i forordning nr. 2891/77 og nr. 1552/89 samt Domstolens hertil knyttede praksis, kan derfor ikke tages til følge. Det samme

gælder de konklusioner, som Kommissionen har draget af samme bestemmelsers anvendelse på bevisbyrdefordelingen.

82 Den specifikke karakter af den toldordning, der finder anvendelse på indførslerne bestemt for San Marino, er ligeledes til hinder for — i modsætning til det af Kommissionen anførte — at de principper for bevisbyrde, der i fællesskabsretten anvendes på merværdiafgifter, anvendes i denne sag.

83 Hvad angår Kommissionens argument om, at Domstolens praksis vedrørende bevisbyrden ved regnskabsafslutningen for EUGFL skal finde analog anvendelse på denne sag, bemærkes, at denne retspraksis, der angår en medlemsstats utilstrækkelige kontrol, vedrører Kommissionens afgørelser i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22. maj 1995 (EFT L 125, s. 1), der indfører faste — principielle og med visse undtagelser — korrektioner, der fremstår i form af en procentdel af de udgifter, som medlemsstaten anmoder Fællesskabet om at finansiere (jf. bl.a. dom af 6.12.2001, sag C-373/99, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 9619, præmis 5-7 og 10-13).

84 Det skal herved fastslås, at i modsætning til de kriterier, Kommissionen anvendte til at fastlægge niveauet for en fast korrektion ved regnskabsafslutningen for EUGFL, har Kommissionen i denne sag ikke godtgjort, at dens påstand, der vedrører det samlede beløb, står i rimeligt forhold til betydningen af de fastslåede mangler ved kontrolordningen, eller godtgjort den generelle risiko for tab af Fællesskabernes egne indtægter, der følger heraf.

85 Kommissionens anbringende må derfor forkastes.

86 Den Italienske Republiks argumentation om, at Kommissionen har hele bevisbyrden for, at de afgifter, der er opkrævet på indførsler bestemt for San Marino, skal henføres til Fællesskabernes egne indtægter, kan derfor heller ikke tages til følge.

87 Det må nemlig fastslås, hvilket fremgår af kontrolrapporten, at Kommissionen har godtgjort, at de italienske myndigheders utilstrækkelige kontrol af indførslerne bestemt for San Marino har kunnet skabe en alvorlig risiko for, at Fællesskaberne fortabte egne indtægter. Kommissionen råder imidlertid i denne sag hverken over oplysninger eller dokumenter, der giver den mulighed for at identificere eller i det mindste samlet set vurdere de pågældende indførsler, der faktisk ikke var bestemt for San Marino. Kommissionen er derfor ikke i stand til at fastsætte det beløb, der tilkommer Fællesskaberne som egne indtægter.

88 Det bemærkes herved, at ifølge Domstolens praksis er medlemsstaterne i medfør af EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) forpligtet til at lette Kommissionen i gennemførelsen af dens opgave, som i henhold til EF-traktatens artikel 155 (nu artikel 211 EF) navnlig består i at drage omsorg for gennemførelsen af de i traktaten indeholdte bestemmelser og af de bestemmelser, som med hjemmel heri fastsættes af institutionerne (jf. bl.a. dom af 12.12.2000, sag C-408/97, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 6417, præmis 16).

89 Det må på baggrund af denne retspraksis fastslås, at under omstændighederne i denne sag forpligter anvendelsen af ordningen vedrørende indførslerne bestemt

for San Marino Den Italienske Republik til i loyalt samarbejde med Kommissionen at træffe foranstaltninger, der gør det muligt at sikre, at fællesskabsbestemmelserne om den eventuelle fastlæggelse af egne indtægter finder anvendelse.

90 Denne forpligtelse er nærmere bestemt blevet indført i artikel 18 i forordning nr. 2891/77 og nr. 1552/89 hvad angår revision. Denne bestemmelse har navnlig til formål at sikre, at egne indtægter ikke går tabt på grund af en uberettiget fastlæggelse af afgifter, der tilkommer medlemsstaterne.

91 Det følger særligt af den nævnte forpligtelse, at når Kommissionen — som i denne sag — i vidt omfang er afhængig af de oplysninger, den pågældende medlemsstat fremlægger, er medlemsstaten forpligtet til på rimelige betingelser at stille bilag og andre fornødne dokumenter til Kommissionens rådighed, således at Kommissionen kan efterprøve, om og i givet fald i hvilket omfang de pågældende beløb udgør Fællesskabernes egne indtægter.

92 Det fremgår af sagsakterne, at parterne efter den fælles kontrol og fremsendelsen af kontrolrapporten, der fastslog, at der var alvorlige problemer med de italienske myndigheders overvågning af indførsler bestemt for San Marino, indledte — om end med vanskeligheder — en drøftelse af, om der i det samlede fradrag fandtes en del, der var egne indtægter, og i givet fald om den nøjagtige fastlæggelse af denne del.

93 Det må imidlertid fastslås, at parterne i denne sag ikke udtømte de muligheder, som en drøftelse og et loyalt samarbejde giver.

94 På baggrund af det anførte kan Kommissionens påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsbestemmelserne om Fællesskabernes egne indtægter, idet den ikke har stillet et beløb på 29 223 322 226 ITL til rådighed for Kommissionen og ikke har betalt morarenter af dette beløb fra den 1. januar 1996, ikke tages til følge.

95 Den Italienske Republiks påstand, der er fremsat i svarskriftet, om, at Domstolen skal fastslå, at den told, der er opkrævet på varer bestemt for San Marino i perioden 1985 til 1989, ikke udgør egne indtægter, men nationale indtægter, kan ikke tages til følge. En sådan påstand går ud over den retlige kompetence, som traktaten indrømmer Domstolen i sager i medfør af artikel 226 EF.

Sagens omkostninger

96 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, første afsnit, kan Domstolen fordele sagens omkostninger, hvis hver af parterne taber på et eller flere punkter.

97 Da Kommissionen ikke har fået medhold i sine anbringender om, at Domstolen fastslår, at beløbet på 29 223 322 226 ITL i told på indførsler bestemt for San Marino for perioden 1979 til 1984 og 1990 til 1992 skal stilles til Kommissionens rådighed som egne indtægter, og da Den Italienske Republik ikke har fået medhold i sine anbringender om, at Domstolen fastslår, at sådanne afgifter for perioden 1985 til 1989 udgør nationale indtægter, der tilkommer Den Italienske Republik, skal Kommissionen betale to tredjedele af sagens omkostninger og Den Italienske Republik en tredjedel.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Den Italienske Republik frifindes.**

2) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler to tredjedele af sagens omkostninger, og Den Italienske Republik betaler en tredjedel af sagens omkostninger.**

Jann La Pergola Timmermans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. marts 2002.

R. Grass P. Jann

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling