ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

7 maart 2002 *

In zaak C-10/00,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa en H. P. Hartvig als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, bijgestaan door I. M. Braguglia, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet het bedrag van 29 223 322 226 ITL ter beschikking van de Commissie te stellen en door niet de per 1 januari 1996 over dit bedrag verschuldigde vertragingsrente te betalen, de krachtens de bepalingen van gemeenschapsrecht betreffende de eigen middelen van de Gemeenschappen op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, A. La Pergola en C. W. A. Timmermans (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,
griffier: L. Hewlett, administrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 12 september 2001, waarbij de Commissie werd vertegenwoordigd door E. Traversa en door G. Wilms als gemachtigde, en de Italiaanse Republiek door I. M. Braguglia,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 november 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 13 januari 2000, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG het Hof verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet het bedrag van 29 223 322 226 ITL ter beschikking van de Commissie te stellen en door niet de per 1 januari 1996 over dit bedrag verschuldigde vertragingsrente te betalen, de krachtens de bepalingen van gemeenschapsrecht betreffende de eigen middelen van de Gemeenschappen op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

2 Artikel 2, eerste alinea, van besluit 70/243/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de lidstaten door eigen middelen van de Gemeenschappen (PB L 94, blz. 19) luidt als volgt:

„Met ingang van 1 januari 1971 vormen de ontvangsten uit:

a) de heffingen, premies, extra bedragen of compenserende bedragen, aanvullende bedragen of aanvullende elementen en de overige door de instellingen van de Gemeenschappen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ingevoerde of in te voeren rechten op het handelsverkeer met niet-lidstaten [...];

b) de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief en de overige door de instellingen van de Gemeenschappen ingevoerde of in te voeren rechten op het handelsverkeer met niet-lidstaten [...],

[...] eigen middelen die op de begroting van de Gemeenschappen worden opgevoerd."

3 Voorts is in artikel 6, lid 1, van besluit 70/243 bepaald:

„De in de artikelen 2, 3 en 4 bedoelde communautaire middelen worden door de lidstaten geheven overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, die daartoe in voorkomend geval worden gewijzigd. De lidstaten stellen deze middelen ter beschikking van de Commissie."

4 Besluit 70/243 is ingetrokken en per 1 januari 1986 vervangen door besluit 85/257/EEG, Euratom van de Raad van 7 mei 1985 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen (PB L 128, blz. 15), dat de hierboven aangehaalde bepalingen van besluit 70/243 grotendeels overneemt.

5 Besluit 85/257 is op zijn beurt ingetrokken en per 1 januari 1988 vervangen door besluit 88/376/EEG, Euratom van de Raad van 24 juni 1988 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen (PB L 185, blz. 24), dat eveneens de hierboven aangehaalde bepalingen van besluit 70/243 grotendeels overneemt.

6 Artikel 1 van verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 2891/77 van de Raad van 19 december 1977 houdende toepassing van besluit 70/243 (PB L 336, blz. 1), die met ingang van het begrotingsjaar 1978 van toepassing was, luidt als volgt:

„De [...] eigen middelen van de Gemeenschappen [...] worden door de lidstaten vastgesteld overeenkomstig hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en worden ter beschikking van de Commissie gesteld en gecontroleerd op de in deze verordening vastgestelde wijze [...]"

7 Artikel 2 van verordening nr. 2891/77 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening geldt een recht als vastgesteld zodra de overeenkomstige vordering door de bevoegde dienst of instelling van de lidstaat deugdelijk is geconstateerd.

Wanneer er aanleiding toe bestaat een correctie aan te brengen in een overeenkomstig de eerste alinea uitgevoerde vaststelling, gaat de bevoegde dienst of instelling van de lidstaat over tot een nieuwe vaststelling."

8 In artikel 9, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2891/77 is bepaald:

„Het bedrag van de vastgestelde eigen middelen wordt door iedere lidstaat geboekt op het credit van de rekening welke daartoe op naam van de Commissie bij zijn schatkist of bij het orgaan dat die lidstaat aanwijst is geopend."

9 Artikel 11 van verordening nr. 2891/77 bepaalt:

„Elke vertraging bij het boeken op de in artikel 9, lid 1, bedoelde rekening, verplicht de betrokken lidstaat tot het betalen van rente ten belope van de hoogste discontovoet die op de vervaldatum in de lidstaten wordt toegepast. Deze rente wordt met 0,25 punt per maand vertraging verhoogd. De aldus verhoogde rente geldt voor de gehele periode van de vertraging."

10 Artikel 18, leden 1 en 2, eerste alinea, van verordening nr. 2891/77 luidt als volgt:

„1. De lidstaten verrichten de verificaties en enquêtes met betrekking tot de vaststelling en het ter beschikking stellen van de eigen middelen. [...]

2. In dit kader:

— [...]

— betrekken de lidstaten de Commissie, op haar verzoek, bij de door hen uitgevoerde controles."

11 Verordening nr. 2891/77 is ingetrokken en per 1 januari 1989 vervangen door verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 van de Raad van 29 mei 1989 houdende toepassing van besluit 88/376 (PB L 155, blz. 1), waarvan de artikelen 1, 2, 9, lid 1, 11 en 18, leden 1 en 2, de hierboven aangehaalde bepalingen van verordening nr. 2891/77 in wezen overnemen.

12 Verordening nr. 1552/89 is krachtens artikel 24 daarvan van toepassing per 1 januari 1989.

13 In artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1496/68 van de Raad van 27 september 1968 inzake de definitie van het douanegebied van de Gemeenschap (PB L 238, blz. 1) is bepaald:

„Gezien de daarop van toepassing zijnde overeenkomsten en verdragen worden de in de bijlage vermelde gebieden die buiten het grondgebied van de lidstaten zijn gelegen, beschouwd als deel uitmakende van het douanegebied van de Gemeenschap."

14 Punt 3 van de bijlage bij verordening nr. 1496/68 bepaalt:

„Italië:

Het grondgebied van de Republiek San Marino zoals dit is omschreven in de overeenkomst van 31 maart 1939 (wet van 6 juni 1939, nr. 1220)."

15 Verordening nr. 1496/68 is per 1 januari 1985 vervangen door verordening (EEG) nr. 2151/84 van de Raad van 23 juli 1984 betreffende het douanegebied van de Gemeenschap (PB L 197, blz. 1). Artikel 2 van verordening nr. 2151/84 en punt 3 van de bijlage daarbij komen overeen met de hierboven aangehaalde bepalingen van verordening nr. 1496/68.

16 Bovendien bepaalt artikel 3 van verordening nr. 2151/84:

„Behoudens andersluidende specifieke bepalingen, die hetzij uit overeenkomsten hetzij uit autonome communautaire maatregelen voortvloeien, is de communautaire douanewetgeving uniform van toepassing in het gehele douanegebied van de Gemeenschap."

17 In artikel 2 van richtlijn 68/312/EEG van de Raad van 30 juli 1968 inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot: 1. het aanbrengen bij de douane van goederen die het douanegebied van de Gemeenschap binnenkomen, 2. de voorlopige opslag van deze goederen (PB L 194, blz. 13) is bepaald dat alle goederen die het douanegebied van de Gemeenschap binnenkomen, aan de controle van de douane onderworpen zijn, en onmiddellijk aan een douanekantoor of op een andere door de bevoegde nationale autoriteiten aangewezen en onder toezicht van de douane staande plaats moeten worden aangebracht.

18 Voorts moet volgens artikel 3 van richtlijn 68/312 van deze goederen een summiere aangifte worden gedaan, en volgens artikel 4 dient de summiere aangifte onverwijld door de beheerder van de goederen of door diens vertegenwoordiger te worden gedaan.

19 Voorts bepaalt artikel 5 van richtlijn 68/312 dat de bij de douane aangebrachte goederen onder douanecontrole moeten blijven tot het ogenblik waarop door de douanedienst toestemming tot wegvoeren wordt gegeven. De artikelen 6 en 7 van deze richtlijn bepalen dat de goederen moeten worden aangegeven om ze onder een douanestelsel te brengen, of dat zij weer buiten de Gemeenschap moeten worden gevoerd voor het verstrijken van bepaalde termijnen. Ontbreekt een dergelijke aangifte, of zijn de goederen niet binnen de gestelde termijn buitengevoerd, dan moeten de bevoegde nationale autoriteiten volgens artikel 9 van de richtlijn de nodige maatregelen nemen om aan deze goederen onmiddellijk en eventueel ambtshalve een douanestelsel toe te wijzen.

20 Richtlijn 68/312 is per 1 januari 1992 vervangen door verordening (EEG) nr. 4151/88 van de Raad van 21 december 1988 tot vaststelling van de bepalingen die van toepassing zijn op goederen die het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht (PB L 367, blz. 1). Deze verordening neemt de hierboven aangehaalde bepalingen van richtlijn 68/312 in wezen over.

21 In artikel 2, sub a, van richtlijn 79/623/EEG van de Raad van 25 juni 1979 inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen op het gebied van de douaneschuld (PB L 179, blz. 31) is bepaald:

„Er ontstaat een douaneschuld bij invoer:

a) wanneer goederen die aan rechten bij invoer onderworpen zijn in het douanegebied van de Gemeenschap in het vrije verkeer worden gebracht."

22 Richtlijn 79/623 is per 1 januari 1989 ingetrokken bij verordening (EEG) nr. 2144/87 van de Raad van 13 juli 1987 inzake de douaneschuld (PB L 201, blz. 15). Deze verordening neemt de hierboven aangehaalde bepaling van richtlijn 79/623 in wezen over.

23 Krachtens de Convenzione di amicizia e buon vicinato, gesloten tussen de Republiek San Marino en Italië op 31 maart 1939 (Verdrag van vriendschap en goede nabuurschap; hierna: „verdrag San Marino/Italië"), maakte San Marino deel uit van het Italiaanse douanegebied. Op basis van dit verdrag was Italië belast met de inning van de invoerrechten op voor consumptie bestemde goederen die op het grondgebied van de Republiek San Marino werden ingevoerd. De verschuldigde rechten werden dus aan de Italiaanse schatkist betaald en als tegenprestatie betaalde Italië een jaarlijkse forfaitaire vergoeding aan de Republiek San Marino.

24 Op 1 december 1992 is aan dit douanestatuut van San Marino een einde gekomen. Op die datum is de Interimovereenkomst inzake handel en een douane-unie tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek San Marino in werking getreden, die namens de Gemeenschap was goedgekeurd bij besluit 92/561/EEG van de Raad van 27 november 1992 (PB L 359, blz. 13; hierna: „overeenkomst" of „overeenkomst EEG/San Marino").

25 Bij deze overeenkomst is tussen de Gemeenschap en San Marino een douane-unie tot stand gebracht. Om te beginnen vindt volgens deze overeenkomst het handelsverkeer tussen de Gemeenschap en San Marino plaats met vrijdom van in- en uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking. Voorts worden producten uit derde landen waarvoor de invoerformaliteiten zijn verricht en de verschuldigde douanerechten en heffingen van gelijke werking zijn geïnd en waarvoor geen gehele of gedeeltelijke teruggave van deze rechten of heffingen heeft plaatsgevonden, beschouwd als zich in de Gemeenschap in het vrije verkeer bevindend. Verder past de Republiek San Marino ten opzichte van derde landen het douanetarief van de Gemeenschap toe. Ten slotte wordt de Gemeenschap

gemachtigd in naam en voor rekening van de Republiek San Marino de inklaringsformaliteiten te vervullen, en met name goederen uit derde landen bestemd voor deze Republiek in het vrije verkeer te brengen.

Feiten en precontentieuze procedure

26 Uit het dossier blijkt dat het onderhavige geding betrekking heeft op de invoer tussen 1979 en 1992 van goederen afkomstig uit derde landen en bestemd voor San Marino, waarop de Italiaanse autoriteiten krachtens het verdrag San Marino/Italië invoerrechten hebben geïnd. Vaststaat dat de overeenkomst EEG/San Marino, die op 1 december 1992 in werking is getreden, in de onderhavige zaak derhalve niet van toepassing is.

27 Van mening dat zij de aldus voor de jaren 1979 tot en met 1984 geïnde invoerrechten, die 9 410 311 986 ITL bedroegen, ten onrechte als eigen inkomsten van de Gemeenschappen hadden geboekt, en derhalve deze rechten ten onrechte aan de Commissie hadden afgedragen, hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie bij telexbericht van 3 juni 1985 gevraagd in te stemmen met correcties van de bedragen van de eigen middelen via debetvaststellingen. Voorts hebben zij de Commissie gevraagd ermee in te stemmen dat de Italiaanse Republiek voortaan bij de betaling van de eigen middelen van de Gemeenschappen geen rekening meer zou moeten houden met de invoerrechten op goederen bestemd voor verbruik op het grondgebied van San Marino.

28 Bij telexbericht van 7 juni 1985 en daarna bij brief van 18 juli 1985 heeft de Commissie voorbehoud gemaakt inzake de voorgenomen vermindering, en de Italiaanse autoriteiten laten weten dat een dergelijke aftrek slechts mogelijk was voorzover de resultaten van de krachtens verordening nr. 2891/77 verrichte gezamenlijke controles dit rechtvaardigden.

29 Vervolgens hebben in 1985 en 1987 twee overlegvergaderingen tussen de Commissie en de Italiaanse autoriteiten plaatsgevonden. Daarna heeft de Commissie bij brief van 11 juni 1987 de Italiaanse autoriteiten toelating verleend om voor de boekjaren na 1982 een vermindering toe te passen op basis van de werkelijke bedragen die voortvloeien uit de toepassing van het afgeleide gemeenschapsrecht op de invoer van goederen bestemd voor San Marino, onder voorbehoud van door haar gemachtigden te verrichten controles. In deze brief heeft zij echter het volgende beklemtoond:

„i) In de toekomst mogen de Italiaanse autoriteiten maandelijks de rechten bij invoer van goederen afkomstig uit derde landen en bestemd voor San Marino in mindering brengen op het bedrag van de rechten die ter beschikking van de Gemeenschap worden gesteld. Het in mindering gebrachte bedrag moet uitdrukkelijk in de maandelijkse overzichten worden vermeld, evenals de opsplitsing ervan tussen douanerechten en landbouwheffingen.

[...]

v) Alle bedragen — zowel voor het verleden als voor de toekomst — worden slechts aanvaard onder voorbehoud van controles in samenwerking met de Commissie overeenkomstig verordening nr. 2891/77 (thans verordening nr. 1552/89). Meer in het algemeen rekent de Commissie erop dat de Italiaanse autoriteiten alles in het werk stellen om te voorkomen dat goederen bestemd voor San Marino nadien weer in Italië worden ingevoerd. Indien in het goederenverkeer van derde landen naar San Marino bewegingen van een ongerechtvaardigde omvang worden vastgesteld, kan de Commissie het onderhavige akkoord ter discussie stellen.

Zodra de Italiaanse autoriteiten hebben laten weten dat zij met het voorgaande instemmen, mogen zij de voorgenomen verminderingen toepassen."

30 Ofschoon de Italiaanse autoriteiten de Commissie pas op 3 maart 1990 hebben laten weten dat zij met de inhoud van de brief van 11 juni 1987 instemden, hebben zij reeds in oktober 1988 de tijdens de boekjaren 1982, 1983 en 1984 geïnde rechten ten belope van 5 269 620 911 ITL in mindering gebracht.

31 Van 23 tot en met 27 april 1990 en van 28 januari tot en met 1 februari 1991 hebben gemachtigden van de Commissie krachtens artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1552/89 in Italië twee gezamenlijke controles verricht.

32 Bij brief van 31 mei 1991 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten het verslag van deze twee controles (hierna: „controleverslag") bezorgd. Blijkens dit verslag kon zij de betrokken verminderingen niet langer aanvaarden.

33 Volgens het controleverslag waren de voorwaarden waarvan de Commissie haar instemming met het beginsel van de betrokken verminderingen had doen afhangen, blijkbaar niet volledig vervuld. De conclusie van dit verslag luidde dat wegens het ontbreken van toezicht aan de grens tussen Italië en San Marino en het ontoereikende aantal controles, handelsstromen tussen derde landen en de Gemeenschap via San Marino niet konden worden uitgesloten, en dat de Italiaanse Republiek derhalve de volgende maatregelen moest treffen om een verlies van eigen middelen te voorkomen:

— volledige herziening van de bedragen voor de jaren 1979 tot en met 1989 waarvoor de vermindering is gevraagd en controle per 1 januari 1990 van de gegrondheid van de rechten die op de nationale begrotingshoofdstukken zijn geboekt, teneinde na te gaan of de betrokken bedragen daadwerkelijk voor San Marino bestemde goederen betreffen. Deze controles moeten hetzij op basis van de aangiften voor het vrije verkeer, hetzij op basis van de A.28-documenten worden verricht;

— onderzoek van de uitvoer uit San Marino vanaf 1 januari 1979, teneinde eventuele verkeersverleggingen vast te stellen die tot een verlies van eigen middelen kunnen leiden.

34 Verder stelde de Commissie in het controleverslag dat haars inziens de Italiaanse Republiek bepaalde aspecten van haar controlesysteem moest verbeteren.

35 Niettemin hebben de Italiaanse autoriteiten in september 1991 voor de jaren 1979-1981 in totaal een bedrag van 4 140 691 075 ITL in mindering gebracht. Tevens hebben zij voor de boekjaren 1990-1992 een bedrag van in totaal 19 813 010 240 ITL niet betaald. Rekening houdend met de bedragen die reeds in 1988 voor de boekjaren 1982-1984 in mindering waren gebracht, is alles samen een bedrag van 29 223 322 226 ITL ingehouden.

36 In hun antwoord van 20 januari 1992 hebben de Italiaanse autoriteiten de conclusies van het controleverslag betwist, stellende dat de Italiaanse regeling en controlemaatregelen voldoende veiligheidsgaranties bieden en het aan de Commissie staat het tegendeel te bewijzen.

37 In een brief van 3 juni 1992 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten erop gewezen dat blijkens het controleverslag het toezicht ontoereikend was. Voorts heeft zij hen erop gewezen dat de rechten die de Italiaanse Republiek tussen januari 1986 en december 1992 voor rekening van de Republiek San Marino heeft geïnd, bijna verdrievoudigd waren, wat een onevenredige stijging is ten opzichte van de voorgaande jaren, zodat de geïnde rechten gelet op het binnenlands verbruik van San Marino buitensporig hoog moesten worden geacht.

38 Bij brief van 26 april 1993, waarin inzonderheid naar een controle van de Commissie op 22 januari 1993 wordt verwezen, hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie een tabel doen toekomen, waarin voor de periode 1986-1989 de bedragen zijn opgegeven van de invoerrechten die de Italiaanse douane-autoriteiten daadwerkelijk over voor San Marino bestemde goederen hebben geïnd, met indeling van deze bedragen onder drie hoofdstukken ontvangsten.

39 Zoals aangekondigd in hun brief van 26 april 1993, hebben de Italiaanse autoriteiten bij brief van 30 juli 1993 de Commissie gegevens doen toekomen over het bruto nationaal product van San Marino tijdens de periode 1985-1991 en over het toeristisch verkeer tussen 1979 en 1992.

40 Onder verwijzing naar de soortgelijke oplossing die voor Monaco geldt, heeft de Commissie bij brief van 23 februari 1994 een zogenoemde „forfaitaire berekeningsmethode" voorgesteld. Deze methode was gebaseerd op een verdeling van het totale bedrag van de voor de Italiaanse Republiek en de Republiek San Marino vastgestelde rechten, volgens het aantal inwoners van de twee staten, gecorrigeerd door een welvaartscoëfficiënt.

41 In dezelfde brief ging de Commissie er aan de hand van de forfaitaire berekeningsmethode van uit, dat van het door de Italiaanse autoriteiten gevorderde totale bedrag van 51 648 921 166 ITL, een bedrag van 10 183 686 281 ITL kon worden geacht overeen te komen met de invoerrechten op goederen bestemd voor San Marino. In haar brief verzocht de Commissie de Italiaanse autoriteiten dus vóór 1 mei 1994 een bedrag ter beschikking te stellen van 19 039 635 945 ITL, wat overeenkwam met het verschil tussen het bedrag van 29 223 322 226 ITL dat de Italiaanse autoriteiten reeds in mindering hadden gebracht als invoerrechten op goederen bestemd voor San Marino, en het door de Commissie erkende bedrag van 10 183 686 281 ITL.

42 Nadat de Italiaanse autoriteiten op 27 april 1994 negatief op dit verzoek hadden gereageerd, heeft de Commissie zich in een brief van 22 juni 1994 bereid

verklaard de forfaitaire berekeningsmethode te verfijnen en rekening te houden met de argumenten van de Italiaanse Republiek in verband met het belang van het toeristisch verkeer en de toe te passen macro-economische indicator.

43 Bij brief van 8 augustus 1994 heeft de Italiaanse Republiek voorbehoud gemaakt inzake een forfaitaire berekening, waarvan zij de juridische waarde betwistte. Tevens vestigde zij de aandacht op bepaalde factoren die volgens haar niet aan de hand van een statistische methode kunnen worden beoordeeld. Volgens de Italiaanse autoriteiten is de enige betrouwbare basis om het af te trekken bedrag te bepalen, het bedrag dat is vastgesteld in de bewijsstukken in het bezit van de Italiaanse douane-autoriteiten, namelijk 51 648 921 166 ITL. Bij brief van 10 oktober 1994 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten gevraagd alle betrokken bedragen te rechtvaardigen aan de hand van een passend overzicht met vermelding van onder andere de referenties van de douanedocumenten. Voorts kon zij de aftrek van bedragen slechts aanvaarden, indien de Italiaanse autoriteiten konden bewijzen dat de werkelijke bestemming van de goederen overeenkwam met de invoeraangiften voor San Marino, en dat deze goederen „definitief in de economie van deze Staat waren geïntegreerd".

44 In haar antwoord van 2 december 1994 heeft de Italiaanse Republiek opnieuw aangevoerd dat het aan de Commissie staat het bewijs te leveren van abnormale verrichtingen of verkeersverleggingen van San Marino naar Italië of andere landen. Volgens haar kon de Commissie niet alle bedragen die voor de nog niet gecontroleerde boekjaren, namelijk 1985 en de jaren daarna, in mindering waren gebracht, ter discussie stellen. Aangezien het voorbereidende werk aanzienlijk is, was het niet mogelijk de Commissie binnen de gestelde termijn te antwoorden. Tot slot nodigden de Italiaanse autoriteiten de Commissie uit voor een gezamenlijke controle ter plaatse om de gewenste verificaties uit te voeren.

45 Bij brief van 28 juli 1995, gewijzigd bij brief van 8 november 1995, heeft de Commissie de Italiaanse regering uitgenodigd haar uiterlijk eind december 1995 een bedrag te betalen van 29 223 322 226 ITL, overeenkomend met de tussen

1 februari 1979 tot en met 30 november 1992 in mindering gebrachte bedragen; bij gebreke hiervan zou de in artikel 11 van verordening nr. 1552/89 bedoelde vertragingsrente in rekening worden gebracht. Bij brieven van 26 oktober en 16 december 1995 hebben de Italiaanse autoriteiten hierop geantwoord.

46 Op 26 juni 1996 heeft de Commissie de Italiaanse Republiek een aanmaningsbrief gezonden. Daarin voerde zij aan dat de Italiaanse Republiek:

— door geen passend gevolg te geven aan de opmerkingen naar aanleiding van de door de Commissie verrichte controles, en

— door nog steeds zonder instemming van de Commissie eenzijdig de door haar afgedragen eigen middelen te korten en geen gevolg te geven aan de verzoeken van de Commissie om die verminderingen te rechtvaardigen, met het risico van een onterechte verlaging van de eigen middelen van de Gemeenschap,

de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen.

47 Derhalve verzocht de Commissie de Italiaanse regering:

— het bedrag van 29 223 322 226 ITL ter beschikking van de Commissie te stellen, en

— haar over dit bedrag vertragingsrente te betalen vanaf 1 januari 1996 en tot de terbeschikkingstelling van dit bedrag.

48 Voorts verzocht de Commissie de Italiaanse regering haar binnen twee maanden te rekenen vanaf de ontvangst van deze brief haar opmerkingen mee te delen.

49 Bij brief van 22 oktober 1996 herhaalden de Italiaanse autoriteiten hun in hun eerdere brieven uiteengezette standpunt.

50 Op 20 maart 1998 heeft de Commissie de Italiaanse Republiek een met redenen omkleed advies doen toekomen, waarin zij deze lidstaat verzocht binnen twee maanden na de betekening van dit advies te voldoen aan het verzoek tot betaling aan de Commissie van het bedrag van 29 223 322 226 ITL, vermeerderd met vertragingsrente vanaf 1 januari 1996.

51 Op 19 mei 1998 hebben de Italiaanse autoriteiten op dit met redenen omkleed advies geantwoord en hun bezwaren tegen de grieven van de Commissie gehandhaafd en verder toegelicht.

52 Onder deze omstandigheden heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Ten gronde

Argumenten van partijen

53 De Commissie voert aan, dat aangezien de Italiaanse Republiek op het bedrag van haar schuld aan de Gemeenschappen uit hoofde van eigen middelen, de bedragen in mindering wil brengen die beweerdelijk overeenstemmen met de invoerrechten op voor San Marino bestemde goederen, het aan deze lidstaat staat te bewijzen dat deze importen daadwerkelijk voor San Marino bestemd zijn en de desbetreffende rechten derhalve geen eigen middelen van de Gemeenschappen vormen.

54 In dit verband voert de Commissie om te beginnen aan, dat een dergelijke verdeling van de bewijslast voortvloeit uit een algemeen beginsel van fiscaal recht, volgens hetwelk de belastingschuldige die een verlaging van zijn belastingschuld wenst, moet bewijzen dat daadwerkelijk is voldaan aan de daartoe gestelde voorwaarden.

55 Haars inziens is dit beginsel toegepast in de gemeenschapsrechtelijke belastingvoorschriften, inzonderheid in artikel 18, lid 1, van de Zesde richtlijn (77/388/EEG) van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting — Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag (PB L 145, blz. 1), op grond waarvan volgens de rechtspraak van het Hof (arrest van 5 december 1996, Reisdorf, C-85/95, Jurispr. blz. I-6257, punten 29 en 31) de lidstaten van de belastingplichtige onweerlegbare bewijzen kunnen verlangen dat de handeling waarop het verzoek om aftrek betrekking heeft, daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

56 Volgens de Commissie heeft zij met de betrokken verminderingen niet ingestemd wegens ernstige en gewichtige redenen die verband houden met het in het controleverslag vastgestelde gebrek aan betrouwbaarheid van de controleprocedures en van de boeking van de invoerrechten op goederen bestemd voor San Marino. De Italiaanse Republiek mocht de betrokken bedragen dus niet eenzijdig in mindering brengen.

57 Voorts voert de Commissie aan, dat blijkens de bepalingen van gemeenschapsrecht betreffende de eigen middelen, inzonderheid artikel 2 van de besluiten 70/243, 85/257 en 88/376, als algemene regel geldt dat invoerrechten eigen middelen van de Gemeenschappen vormen, en dat een lidstaat die zich op een uitzondering op deze algemene regel beroept, en in casu de invoerrechten op goederen bestemd voor San Marino in mindering wenst te brengen, moet bewijzen dat deze vermindering gerechtvaardigd is.

58 Haars inziens vindt deze verdeling van de bewijslast steun in de rechtspraak van het Hof inzake de regeling betreffende de eigen middelen, inzonderheid inzake artikel 2 van de verordeningen nrs. 2891/77 en 1552/89. Volgens het Hof kan uit deze bepalingen niet worden afgeleid dat de lidstaten mogen afzien van de vaststelling van vorderingen die recht geven op eigen middelen van de Gemeenschappen, zelfs niet indien zij ze betwisten (zie inzonderheid arrest van 16 mei 1991, Commissie/Nederland, C-96/89, Jurispr. blz. I-2461, punt 37). Deze verdeling van de bewijslast vindt eveneens steun in artikel 18, lid 1, van deze verordeningen, bepalende dat de lidstaten verificaties en enquêtes moeten verrichten met betrekking tot de vaststelling en het ter beschikking stellen van de eigen middelen (zie inzonderheid arrest van 21 september 1989, Commissie/Griekenland, 68/88, Jurispr. blz. 2965, punten 29-33).

59 Volgens de Commissie vloeit deze verdeling van de bewijslast ook nog voort uit een in de rechtspraak van het Hof geformuleerd beginsel, dat indien de

Commissie een bewijs levert voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent door de nationale administraties uitgevoerde controles koestert, het aan de betrokken lidstaat staat te bewijzen dat deze controles niet tot een onterechte vermindering van de eigen middelen van de Gemeenschappen hebben geleid [zie inzonderheid inzake discriminerende belasting, arresten van 26 juni 1991, Commissie/Luxemburg, C-152/89, Jurispr. blz. I-3141, en Commissie/België, C-153/89, Jurispr. blz. I-3171, en inzake het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, arresten van 11 januari 2001, Griekenland/Commissie, C-247/98, Jurispr. blz. I-1, punten 8 en 9, en 6 maart 2001, Nederland/Commissie, C-278/98, Jurispr. blz. I-1501, punten 40 en 41].

60 De Italiaanse regering voert aan dat de Commissie, nu zij erkent dat de invoerrechten over goederen bestemd voor San Marino geen eigen middelen van de Gemeenschappen vormen, moet bewijzen dat de ingevoerde goederen waarover de rechten daadwerkelijk zijn geïnd, in werkelijkheid niet in San Marino zijn aangekomen of gebleven, zodat deze rechten eigen middelen van de Gemeenschappen vormen.

61 In dit verband voert de Italiaanse regering aan, dat het in casu niet gaat om eenzijdige verminderingen door de Italiaanse Republiek van de rechten die verschuldigd zijn als eigen middelen van de Gemeenschappen, maar louter om de vaststelling dat de betrokken bedragen bij de invoer van voor San Marino bestemde goederen verschuldigde rechten zijn, die geen eigen middelen van de Gemeenschappen vormen, maar ontvangsten die aan de Italiaanse Republiek toekomen. De verwijzing van de Commissie naar de rechtspraak van het Hof inzake eigen middelen, doet derhalve niet ter zake. Daaruit valt dus niet af te leiden dat de Italiaanse Republiek de beweerde verminderingen moet rechtvaardigen.

62 Volgens de Italiaanse regering vormen de vaststellingen in het controleverslag geen voldoende bewijs dat de controles van de Italiaanse Republiek op eventuele frauduleuze herinvoer in de Gemeenschap van goederen die met bestemming San Marino waren ingevoerd, onbestaande of ondoeltreffend zijn, inzonderheid omdat dergelijke gevallen zeldzaam of van een beperkte omvang zijn.

63 Dat de controles toereikend zijn blijkt volgens de Italiaanse regering tevens hieruit, dat de controles vóór de inwerkingtreding van de overeenkomst EEG/San Marino in wezen overeenkomen met die welke na de inwerkingtreding van deze overeenkomst zijn ingevoerd, inzonderheid de controles als bedoeld in besluit nr. 1/93 van het Samenwerkingscomité EEG/San Marino van 27 juli 1993 houdende vaststelling van de regeling voor de terbeschikkingstelling aan de schatkist van San Marino van de invoerrechten die voor rekening van de Republiek San Marino door de Gemeenschap zijn geïnd (PB L 208, blz. 38).

64 Het antwoord van de Commissie luidt, dat aan de overeenkomst EEG/San Marino geen argumenten kunnen worden ontleend, aangezien deze overeenkomst niet van toepassing is in de onderhavige zaak, die de periode 1979-1992 betreft, en deze overeenkomst de juridische context van de inning van douanerechten op voor San Marino bestemde goederen grondig heeft gewijzigd.

65 Voorts voert de Italiaanse regering aan, dat wat de periode 1985-1989 betreft, de Italiaanse Republiek ten onrechte 22 425 598 940 ITL als eigen middelen heeft geboekt. Aangezien de Italiaanse Republiek deze bedragen nog niet in mindering heeft gebracht, verzoekt de Italiaanse regering het Hof vast te stellen dat deze bedragen geen eigen middelen maar nationale inkomsten vormen.

66 De Commissie betwijfelt of dit verzoek wel strookt met het Reglement voor de procesvoering, inzonderheid artikel 40, juncto artikel 38, lid 1, sub c, daarvan, maar meent in de eerste plaats dat dit verzoek nutteloos is, aangezien het arrest van het Hof in de onderhavige zaak onvermijdelijk gevolgen zal hebben voor de bestemming van deze bedragen.

Beoordeling door het Hof

67 Met haar verzoekschrift vraagt de Commissie het Hof vast te stellen, dat alle bedragen, in totaal 29 223 322 226 ITL, die de Italiaanse Republiek in mindering heeft gebracht, stellende dat het gaat om tijdens de periodes 1979-1984 en 1990-1992 geïnde invoerrechten op goederen bestemd voor San Marino, eigen middelen van de Gemeenschappen vormen, die de Italiaanse Republiek dus ter beschikking van de Commissie moet stellen.

68 Zoals de advocaat-generaal in punt 45 van zijn conclusie opmerkt, blijkt inzonderheid uit de brief van de Commissie van 23 februari 1994, dat zij niet betwist dat minstens een deel van dit bedrag invoerrechten op voor San Marino bestemde goederen zijn, die derhalve geen eigen middelen van de Gemeenschappen vormen. In deze brief heeft de Commissie het bedrag dat niet met eigen middelen overeenstemt, voor de hele periode 1979-1992 geraamd op 10 183 686 281 ITL.

69 In deze omstandigheden rijst de vraag welke bepalingen van gemeenschapsrecht de grondslag vormen van het verzoek van de Commissie om vast te stellen dat alle bedragen die de Italiaanse Republiek als invoerrechten op voor San Marino bestemde goederen heeft geïnd en in mindering gebracht, eigen middelen van de Gemeenschappen vormen.

70 In dit verband voert de Commissie aan, dat zij haar verzoek baseert op de algemene regel, dat alle douanerechten en heffingen die worden geïnd bij de invoer van goederen in de Gemeenschap, in beginsel eigen middelen van de Gemeenschap vormen. Tevens volgt haars inziens uit dit beginsel dat, indien een lidstaat invoerrechten niet als eigen middelen ter beschikking wenst te stellen, het aan hem staat te bewijzen dat deze rechten, bij wijze van uitzondering op deze algemene regel, geen eigen middelen vormen.

71 Ter terechtzitting heeft de Commissie aangevoerd, dat dit beginsel steun vindt in artikel 201, lid 1, sub a, van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 302, blz. 1). Volgens deze bepaling ontstaat een douaneschuld bij invoer wanneer een goed in het vrije verkeer wordt gebracht.

72 Meer in het bijzonder voert de Commissie aan, dat de douaneschuld, en dus de verplichting om douanerechten te betalen, krachtens deze bepaling ontstaat op het ogenblik waarop de goederen fysiek op het grondgebied van de Gemeenschap worden binnengebracht. De bepalingen van gemeenschapsrecht betreffende de eigen middelen leggen dus een nauw verband tussen de douaneschuld en de vaststelling van de eigen middelen. Volgens artikel 2 van verordeningen nrs. 2891/77 en 1552/89 is een recht van de Gemeenschappen op eigen middelen immers vastgesteld zodra het verschuldigde bedrag, in casu invoerrechten, door de bevoegde dienst van de lidstaat aan de belastingplichtige is meegedeeld.

73 Om te beginnen moet worden vastgesteld, dat artikel 201, lid 1, sub a, van verordening nr. 2913/92 in de onderhavige zaak niet van toepassing is, nu het daarin gaat om importen tussen 1979 en 1992. Volgens artikel 253 ervan is deze verordening namelijk eerst per 1 januari 1994 in werking getreden.

74 Vaststaat dat het grondgebied van de Republiek San Marino krachtens artikel 2 van de verordeningen nrs. 1496/68 en 2154/84 deel uitmaakte van het douanegebied van de Gemeenschap. Uit deze bepalingen, in samenhang met de communautaire douanewetgeving die in casu van toepassing is, volgt dat ten tijde van de betrokken importen de relevante communautaire douanewetgeving in beginsel op de goederenstromen naar of van San Marino van toepassing was.

75 Overeenkomstig richtlijn 68/312 en verordening nr. 4151/88, die in casu van toepassing zijn, had het binnenbrengen in het douanegebied van de Gemeenschap van goederen tot gevolg dat deze goederen aan de controle van de douane onderworpen waren tot het ogenblik waarop zij een douanebestemming kregen die strookte met het gemeenschapsrecht.

76 De invoer van goederen afkomstig uit derde landen en bestemd voor San Marino, waarop de onderhavige zaak betrekking heeft, had een specifieke douanebestemming die door het gemeenschapsrecht werd erkend, namelijk het door het verdrag San Marino/Italië geregelde douanestelsel. Dit is inzonderheid bevestigd door artikel 2 van de verordeningen nrs. 1496/68 en 2151/84, in samenhang met punt 3 van de bijlagen daarbij.

77 Vastgesteld zij, dat het binnenbrengen in het douanegebied van de Gemeenschap van voor San Marino bestemde goederen, en het feit dat voor deze goederen de

douaneformaliteiten voor deze bestemming zijn vervuld, op zich geen douaneschuld doen ontstaan in de zin van de communautaire douanebepalingen waarnaar de Commissie verwijst.

78 Blijkens artikel 2, sub a, van richtlijn 79/623 en artikel 2, lid 1, sub a, van verordening nr. 2144/87, die in casu van toepassing zijn, hangt het ontstaan van de douaneschuld, in de zin van deze bepalingen, af van het in het vrije verkeer brengen in het douanegebied van de Gemeenschap van goederen die aan rechten bij invoer zijn onderworpen.

79 Dit was echter juist niet het geval voor ingevoerde goederen met bestemming San Marino. Wegens het specifieke karakter van het invoerstelsel voor voor San Marino bestemde goederen konden de bovengenoemde communautaire bepalingen betreffende het ontstaan van de douaneschuld niet worden toegepast.

80 Hieruit volgt, dat het binnenbrengen in het douanegebied van de Gemeenschap van voor San Marino bestemde goederen en het vervullen van de douaneformaliteiten voor deze bestemming, als zodanig geen eigen middelen van de Gemeenschap doen ontstaan uit hoofde van rechten van het gemeenschappelijke douanetarief of andere rechten die door de instellingen van de Gemeenschappen in de zin van artikel 2 van de besluiten 70/243, 85/257 en 88/376 zijn of worden vastgesteld.

81 Het betoog van de Commissie dat gebaseerd is op de bepalingen van gemeenschapsrecht betreffende eigen middelen, namelijk artikel 2 van de verordeningen nrs. 2891/77 en 1552/89 en de desbetreffende rechtspraak van het Hof, kan derhalve niet worden aanvaard. Dit geldt ook voor de conclusies van de

Commissie in verband met de toepassing van deze zelfde bepalingen op de verdeling van de bewijslast.

82 Anders dan de Commissie stelt, kunnen wegens het specifieke karakter van het invoerstelsel voor voor San Marino bestemde goederen, in casu evenmin de gemeenschapsrechtelijke beginselen in verband met de verdeling van de bewijslast inzake belasting over de toegevoegde waarde worden toegepast.

83 Aangaande het betoog van de Commissie dat de rechtspraak van het Hof die de bewijslast inzake de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen verlicht, in casu op overeenkomstige wijze kan worden toegepast, moet worden opgemerkt dat deze rechtspraak, voorzover zij tekortkomingen in de door een lidstaat verrichte controles betreft, betrekking heeft op de beschikkingen van de Commissie op basis van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 (PB L 125, blz. 1), dat in beginsel en behoudens buitengewone omstandigheden forfaitaire correcties oplegt onder de vorm van een percentage van de uitgaven waarvan de lidstaat wenst dat de Gemeenschap ze voor haar rekening neemt (zie inzonderheid arrest van 6 december 2001, Griekenland/ Commissie, C-373/99, Jurispr. blz. I-9619, punten 5-7 en 10-13).

84 In dit verband moet worden vastgesteld, dat anders dan bij de door de Commissie toegepaste criteria om het niveau van een forfaitaire correctie inzake de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen te bepalen, de Commissie in casu niet het bewijs heeft geleverd dat haar vordering betreffende de som van alle bedragen, evenredig is aan de omvang van de in het controlesysteem vastgestelde tekortkomingen en het risico op daaruit voortvloeiende algemene verliezen van eigen middelen van de Gemeenschappen.

85 Dit betoog van de Commissie kan derhalve niet worden aanvaard.

86 Het betoog van de Italiaanse Republiek, dat het in casu uitsluitend aan de Commissie staat het bewijs te leveren dat de geïnde invoerrechten op voor San Marino bestemde goederen eigen middelen van de Gemeenschappen vormen, kan echter evenmin worden aanvaard.

87 Vastgesteld moet worden, dat blijkens het controleverslag de Commissie heeft aangetoond, dat de ontoereikende controle door de Italiaanse autoriteiten van de invoer van voor San Marino bestemde goederen voor de Gemeenschappen tot een ernstig risico op verlies van eigen middelen heeft geleid. De Commissie beschikt in casu echter niet over gegevens of documenten aan de hand waarvan zij kan vaststellen welke importen, of althans welk deel van de totale importen niet daadwerkelijk voor San Marino was bestemd. Zij kan dus de hoogte van het bedrag van de rechten die de Gemeenschappen als eigen middelen toekomen, niet vaststellen.

88 In dit verband zij herinnerd aan de rechtspraak van het Hof, dat de lidstaten krachtens artikel 5 EG-Verdrag (thans artikel 10 EG) verplicht zijn de Commissie de vervulling van haar taak te vergemakkelijken, die er volgens artikel 155 EG-Verdrag (thans artikel 211 EG) met name in bestaat, toe te zien op de toepassing van de bepalingen van het Verdrag en van de door de instellingen ingevolge het Verdrag vastgestelde bepalingen (zie inzonderheid arrest van 12 december 2000, Commissie/Nederland, C-408/97, Jurispr. blz. I-6417, punt 16).

89 Gelet op deze rechtspraak moet worden opgemerkt, dat in de omstandigheden van het onderhavige geval, de toepassing van het invoerstelsel voor voor San

Marino bestemde goederen, voor de Italiaanse Republiek de verplichting meebrengt in loyale samenwerking met de Commissie de maatregelen te treffen die de toepassing verzekeren van de bepalingen van gemeenschapsrecht betreffende de vaststelling van eventuele eigen middelen.

90 Deze verplichting is inzake verificatie meer specifiek vastgelegd in artikel 18 van de verordeningen nrs. 2891/77 en 1552/89. Deze bepaling moet meer in het bijzonder garanderen dat geen eigen middelen verloren gaan ingevolge de ongerechtvaardigde vaststelling van aan de lidstaten toekomende rechten.

91 Inzonderheid vloeit uit deze bepaling voort, dat wanneer de Commissie, zoals in casu, grotendeels op de door de betrokken lidstaat aangebrachte elementen is aangewezen, deze lidstaat alle bewijsstukken en andere nuttige documenten onder redelijke voorwaarden ter beschikking van de Commissie moet stellen, zodat zij kan verifiëren of, en zo ja, in welke mate de betrokken bedragen eigen middelen van de Gemeenschappen vormen.

92 Blijkens de stukken hebben de partijen, na de gezamenlijke controles en de verzending van het controleverslag, waarin het bewijs is geleverd van ernstige problemen bij de controle door de Italiaanse autoriteiten van de invoer van voor San Marino bestemde goederen, de dialoog aangevat, zij het soms met moeite, over de vraag of een deel van de in mindering gebrachte bedragen toch eigen middelen zijn, en zo ja, hoe dat deel precies kan worden berekend.

93 Vastgesteld moet echter worden, dat partijen in de onderhavige zaak de door dialoog en loyale samenwerking geboden mogelijkheden niet ten volle hebben benut.

94 Gelet op een en ander, moet het verzoek van de Commissie, strekkende tot vaststelling dat de Italiaanse Republiek, door niet het bedrag van 29 223 322 226 ITL ter beschikking van de Commissie te stellen en door niet de per 1 januari 1996 over dit bedrag verschuldigde vertragingsrente te betalen, de krachtens de gemeenschapsbepalingen betreffende de eigen middelen van de Gemeenschappen op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, worden afgewezen.

95 Evenmin kan het Hof het verzoek van de Italiaanse regering in haar verweerschrift toewijzen, strekkende tot vaststelling dat de voor de periode 1985-1989 over voor San Marino bestemde goederen geïnde douanerechten geen eigen middelen maar nationale inkomsten vormen. Een dergelijk verzoek treedt immers buiten de grenzen van de rechterlijke bevoegdheid van het Hof die in het kader van de procedure van artikel 226 EG in het Verdrag zijn vastgesteld.

Kosten

96 Volgens artikel 69, lid 3, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof de proceskosten over de partijen verdelen indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.

97 Nu de Commissie in het ongelijk is gesteld voorzover zij vorderde dat het Hof zou vaststellen dat het bedrag van 29 223 322 226 ITL aan invoerrechten op voor San Marino bestemde goederen voor de periode 1979-1984 en 1990-1992 ter beschikking van de Commissie moet worden gesteld, en de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld voorzover zij vorderde dat het Hof zou vaststellen dat deze rechten voor de periode 1985-1989 haar toekomende nationale inkomsten vormen, dient de Commissie te worden verwezen in twee derden van de kosten en de Italiaanse Republiek in een derde van de kosten.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

2) **Verwijst de Commissie van de Europese Gemeenschappen in twee derden en de Italiaanse Republiek in een derde van de kosten.**

Jann La Pergola Timmermans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 maart 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

P. Jann