DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 7 mars 2002 *

I mål C-10/00,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av E. Traversa och H.P. Hartvig, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av U. Leanza, i egenskap av ombud, biträdd av I. Braguglia, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: italienska.

angående en talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om gemenskapernas egna medel, genom att inte ställa ett belopp på 29 223 322 226 ITL till kommissionens förfogande och genom att inte betala dröjsmålsränta på detta belopp från och med den 1 januari 1996,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna A. La Pergola och C.W.A. Timmermans (referent),

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden avgivits vid förhandlingen den 12 september 2001 av: kommissionen, företrädd av E. Traversa och av G. Wilms, i egenskap av ombud, och Republiken Italien, företrädd av I.M. Braguglia,

och efter att den 22 november 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 13 januari 2000, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om gemenskapernas egna medel, genom att inte ställa ett belopp på 29 223 322 226 ITL till kommissionens förfogande och genom att inte betala dröjsmålsränta på detta belopp från och med den 1 januari 1996.

Tillämpliga bestämmelser

2 I artikel 2 första stycket i rådets beslut 70/243/EKSG, EEG, Euratom av den 21 april 1970 om att ersätta medlemsstaternas finansiella bidrag med gemenskapernas egna medel (EGT L 94, s. 19) föreskrivs följande:

"Från och med den 1 januari 1971 skall följande inkomster utgöra egna medel som redovisas i gemenskapernas budget:

a) Avgifter, bidrag, tilläggs- eller utjämningsbelopp, fyllnadsbelopp eller liknande som fastställts eller kommer att fastställas av gemenskapernas institutioner för handel med tredje land inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken....

b) Tullar enligt Gemensamma tulltaxan och andra avgifter som fastställts eller kommer att fastställas av gemenskapernas institutioner för handel med tredje land....”

3 I artikel 6.1 i beslut 70/243 föreskrivs för övrigt följande:

”Gemenskapernas medel enligt artiklarna 2, 3 och 4 skall uppbäras av medlemsstaterna enligt deras nationella lagar och andra författningar, vilka i förekommande fall skall anpassas för detta ändamål. Medlemsstaterna skall ställa dessa medel till kommissionens förfogande.”

4 Beslut 70/243 upphävdes och ersattes den 1 januari 1986 av rådets beslut 85/257/EEG, Euratom av den 7 maj 1985 om systemet för gemenskapernas egna medel (EGT L 128, s. 15). Detta beslut innehåller bestämmelser som i stor utsträckning motsvarar de ovan citerade bestämmelserna i beslut 70/243.

5 Beslut 85/257 upphävdes i sin tur och ersattes den 1 januari 1988 av rådets beslut 88/376/EEG, Euratom av den 24 juni 1988 om systemet för gemenskapernas egna medel (EGT L 185, s. 24). Även detta beslut innehåller bestämmelser som i stor utsträckning motsvarar de ovan citerade bestämmelserna i beslut 70/243.

6 I artikel 1 i rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 2891/77 av den 19 december 1977 om genomförande av beslut 70/243 (EGT L 336, s. 1), som blev tillämplig från och med räkenskapsåret 1978, föreskrivs följande:

"Gemenskapernas egna medel skall fastställas av medlemsstaterna enligt deras nationella lagar och andra författningar och skall ställas till kommissionens förfogande och kontrolleras enligt de villkor som föreskrivs i denna förordning..."

7 Artikel 2 i förordning nr 2891/77 har följande lydelse:

"Vid tillämpningen av denna förordning skall ett anspråk anses fastställt när motsvarande fordran vederbörligen har fastställts av medlemsstatens behöriga myndighet eller organ.

När det skall ske en rättelse av ett anspråk som fastställts i enlighet med första stycket, skall medlemsstatens behöriga myndighet eller organ göra ett nytt fastställande."

8 I artikel 9.1 första stycket i förordning nr 2891/77 föreskrivs följande:

"Varje medlemsstat skall kreditera de egna medel som fastställts på det konto som för detta syfte i kommissionens namn öppnats i medlemsstatens finansförvaltning eller hos ett organ utsett av medlemsstaten."

9 Artikel 11 i förordning nr 2891/77 har följande lydelse:

"En försening av en kreditering på det konto som avses i artikel 9.1 medför att den berörda medlemsstaten skall betala en ränta som motsvarar det högsta gällande diskontot i medlemsstaterna på förfallodagen. Denna räntesats skall ökas med 0,25 procentenheter för varje månad som krediteringen försenas. Den ökade räntesatsen skall tillämpas på hela förseningsperioden."

10 I artikel 18.1 och 18.2 första stycket i förordning nr 2891/77 föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall genomföra kontroller och undersökningar avseende fastställande och tillhandahållande av egna medel....

2. Medlemsstaterna skall i samband härmed

— ...

— på kommissionens begäran låta kommissionen medverka vid de kontroller som medlemsstaterna utför."

11 Förordning nr 2891/77 upphävdes och ersattes den 1 januari 1989 av rådets förordning (EEG, Euratom) nr 1552/89 av den 29 maj 1989 om genomförande av beslut 88/376 (EGT L 155, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 4, s. 41). Artiklarna 1, 2, 9.1, 11 samt 18.1 och 18.2 motsvarar i huvudsak de ovan citerade bestämmelserna i förordning nr 2891/77.

12 Enligt artikel 24 i förordning nr 1552/89 skulle denna förordning tillämpas från och med den 1 januari 1989.

13 Artikel 2 i rådets förordning (EEG) nr 1496/68 av den 27 september 1968 om hur gemenskapens tullområde skall definieras (EGT L 238, s. 1) har följande lydelse:

"De i bilagan angivna områdena som är belägna utanför medlemsstaternas territorium skall, med beaktande av de konventioner och fördrag som är tillämpliga på dem, anses vara en del av gemenskapens tullområde."

14 I punkt 3 i bilagan till förordning nr 1496/68 föreskrivs följande:

"Italien:

Republiken San Marinos territorium som det definieras i konventionen av den 31 mars 1939 (lag av den 6 juni 1939, nr 1220)."

15 Förordning nr 1496/68 ersattes den 1 januari 1985 av rådets förordning (EEG) nr 2151/84 av den 23 juli 1984 om gemenskapens tullområde (EGT L 197, s. 1). Artikel 2 i förordning nr 2151/84 och punkt 3 i bilagan till denna förordning motsvarar de ovan citerade bestämmelserna i förordning nr 1496/68.

16 I artikel 3 i förordning nr 2151/84 föreskrivs dessutom följande:

"Om inget annat föreskrivs i särskilda bestämmelser som följer antingen av konventioner eller av självständiga gemenskapsåtgärder, skall gemenskapens tullbestämmelser tillämpas enhetligt i hela gemenskapens tullområde."

17 I artikel 2 i rådets direktiv 68/312/EEG av den 30 juli 1968 om tillnärmning av lagar och andra författningar om förtullning av varor som anländer till gemenskapens tullområde och om tillfällig förvaring av dessa varor (EGT L 194, s. 13) föreskrivs att samtliga varor som införs till gemenskapens tullområde skall underställas tullkontroll och omedelbart föras till ett tullkontor eller en annan plats som de behöriga nationella myndigheterna anvisat och som står under tullmyndighetens övervakning.

18 I artikel 3 i direktiv 68/312 föreskrivs att det för dessa varor skall lämnas en summarisk deklaration, och i artikel 4 i direktivet föreskrivs att denna deklaration skall lämnas omedelbart av den person som är ansvarig för varorna eller dennes företrädare.

19 I artikel 5 i direktiv 68/312 föreskrivs att förtullade varor skall stå under tullkontroll ända tills tullmyndigheten beslutar att de får bortföras. I artiklarna 6 och 7 i detta direktiv föreskrivs att varorna antingen skall deklareras, med avsikten att hänföra dem till ett tullförfarande, eller återföras utanför gemenskapen före utgången av vissa frister. Om en sådan deklaration inte görs eller om varorna inte återförs inom utsatt frist skall de behöriga nationella myndigheterna enligt artikel 9 i direktivet vidta nödvändiga åtgärder för att omedelbart och eventuellt på eget initiativ hänföra dem till ett tullförfarande.

20 Direktiv 68/312 ersattes den 1 januari 1992 av rådets förordning (EEG) nr 4151/88 av den 21 december 1988 om fastställande av tillämpliga bestämmelser på varor som förts in till gemenskapens tullområde (EGT L 367, s. 1). Denna förordning innehåller bestämmelser som i allt väsentligt motsvarar de ovan citerade bestämmelserna i direktiv 68/312.

21 I artikel 2 a i rådets direktiv 79/623/EEG av den 25 juni 1979 om harmonisering av lagar och andra författningar i fråga om tullskuld (EGT L 179, s. 31) föreskrivs följande:

"En tullskuld vid import uppkommer när

a) en importtullpliktig vara övergår till fri omsättning inom gemenskapens tullområde."

22 Direktiv 79/623 upphävdes med verkan från den 1 januari 1989 genom rådets förordning (EEG) nr 2144/87 av den 13 juli 1987 om tullskuld (EGT L 201, s. 15). Denna förordning innehåller bestämmelser som i allt väsentligt motsvarar de ovan citerade bestämmelserna i direktiv 79/623.

23 Enligt konventionen om vänskap och god grannsämja som slöts den 31 mars 1939 mellan Republiken San Marino och Italien (nedan kallad konventionen mellan San Marino och Italien) tillhörde San Marino det italienska tullområdet. På grundval av denna konvention överlät San Marino åt Italien att uppbära importtullar för varor som var avsedda för konsumtion i San Marino. Dessa tullar betalades således in till den italienska statskassan och San Marino erhöll i gengäld ett årligt fast kompensationsbelopp från Italien.

24 Denna tullstatus för San Marino upphörde att gälla den 1 december 1992, då interimsavtalet om handel och tullunion mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken San Marino, som godkändes för gemenskapens räkning genom rådets beslut 92/561/EEG av den 27 november 1992 (EGT L 359, s. 13, nedan kallat avtalet eller avtalet mellan gemenskapen och San Marino), trädde i kraft.

25 I detta avtal upprättas en tullunion mellan gemenskapen och San Marino. I avtalet föreskrivs för det första att handeln mellan gemenskapen och San Marino skall vara undantagen från import- och exporttullar, inbegripet avgifter med motsvarande verkan. I avtalet stadgas vidare att varor från tredje land skall anses vara i fri omsättning inom gemenskapen, om importformaliteterna har fullgjorts och alla utestående tullar uppburits och om ingen hel eller delvis återbetalning av sådana tullar skett. I avtalet föreskrivs dessutom att San Marino skall tillämpa gemenskapens tulltariff gentemot tredje land. Slutligen föreskrivs i avtalet att San

Marino skall bemyndiga gemenskapen att i San Marinos namn och för dess räkning genomföra tullklareringsformaliteter, särskilt frisläppande för fri omsättning av varor med ursprung i tredje land som är avsedda för denna stat.

Faktiska omständigheter och det administrativa förfarandet

26 Det framgår av handlingarna i målet att förevarande tvist rör import av varor från tredje land till San Marino under åren 1979—1992 för vilken de italienska myndigheterna uppbar importtullar på grundval av konventionen mellan San Marino och Italien. Det står klart att avtalet mellan gemenskapen och San Marino, som trädde i kraft den 1 december 1992, således inte är tillämpligt i förevarande mål.

27 De italienska myndigheterna ansåg att de under åren 1979—1984 felaktigt hade bokfört sådana tullar till ett belopp på 9 410 311 986 ITL som gemenskapernas egna medel och således av misstag hade betalat in dessa tullar till kommissionen. Av detta skäl begärde de italienska myndigheterna genom telexmeddelande av den 3 juni 1985 att kommissionen skulle medge att detta belopp av egna medel rättades genom avdrag. Vidare begärde dessa myndigheter kommissionens samtycke till att Republiken Italien vid framtida betalningar av gemenskapernas egna medel inte skulle behöva ta hänsyn till de berörda tullarna, det vill säga importtullar för varor avsedda för konsumtion i San Marino.

28 Genom telexmeddelande av den 7 juni 1985, och därefter genom skrivelse av den 18 juli 1985, reserverade sig kommissionen mot det planerade avdraget och påpekade för de italienska myndigheterna att ett sådant avdrag endast skulle kunna göras när resultatet av de kontroller som genomfördes enligt förordning nr 2891/77 visade att detta var motiverat.

29 År 1985 och år 1987 ägde två samordningsmöten mellan kommissionen och de italienska myndigheterna rum. Genom skrivelse av den 11 juni 1987 biföll kommissionen — med förbehåll för de kontroller som skulle komma att genomföras av kommissionens tjänstemän — de italienska myndigheternas begäran om att få göra avdrag på grundval av de faktiska belopp som följde av en tillämpning av gemenskapens sekundärrätt på import av varor till San Marino för räkenskapsåren efter år 1982. I nämnda skrivelse påpekade kommissionen emellertid följande:

"i) De italienska myndigheterna skall i framtiden ha rätt att varje månad från de tullbelopp som ställs till kommissionens förfogande dra av de tullar som uppbärs vid import från tredje land till San Marino. Detta avdrag skall uttryckligen anges i månadssammanställningarna och det skall framgå hur det avdragna beloppet är fördelat mellan tullar och jordbruksavgifter.

...

v) Samtliga belopp — tidigare och framtida — kommer att godtas endast under förutsättning att gemensamma kontroller genomförs av kommissionen i enlighet med förordning nr 2891/77 (nu förordning nr 1552/89). Allmänt sett förväntar sig kommissionen att de italienska myndigheterna vidtar alla nödvändiga åtgärder för att tillse att varor som importeras till San Marino inte senare återimporteras till Italien. Kommissionen anser härvid att förevarande överenskommelse skulle kunna ifrågasättas om det konstaterades att tredjelandsimporten till San Marino ökade på ett omotiverat sätt.

De italienska myndigheterna får göra de föreslagna avdragen så snart som kommissionen har mottagit myndigheternas samtycke till det som anförts ovan."

30 De italienska myndigheterna återkrävde i oktober 1988 de belopp som hade betalats under räkenskapsåren 1982—1984 (sammanlagt 5 269 620 911 ITL), trots att de först den 3 mars 1990 lämnade det samtycke som krävdes i kommissionens skrivelse av den 11 juni 1987.

31 Mellan den 23 och den 27 april 1990 och mellan den 28 januari och den 1 februari 1991 genomförde kommissionens tjänstemän två gemensamma kontroller i Italien, med stöd av artikel 18.2 i förordning nr 1552/89.

32 Genom skrivelse av den 31 maj 1991 översände kommissionen en rapport om de två kontrollåtgärderna (nedan kallad kontrollrapporten) till de italienska myndigheterna. Det framgår av denna rapport att kommissionen inte längre godtog de ifrågavarande avdragen.

33 I kontrollrapporten anfördes att de villkor som kommissionen hade uppställt för sitt samtycke till principen om de ifrågavarande avdragen inte verkade vara helt uppfyllda. I kontrollrapporten drogs slutsatsen att det, på grund av att det inte förekom någon övervakning vid gränsen mellan Italien och San Marino och att kontrollerna var bristfälliga, inte kunde uteslutas att det förekom handel mellan tredje land och gemenskapen via San Marino och att Republiken Italien följaktligen, för att hindra förlust av gemenskapernas egna medel, var skyldig att vidta följande åtgärder:

— göra en total översyn av de belopp för vilka avdrag hade begärts avseende åren 1979—1989 och fastställa huruvida det varit berättigat att tullar krediterats nationella bokföringskonton från och med den 1 januari 1990, detta för att förvissa sig om att de berörda beloppen verkligen hänförde sig till varor som importerats till San Marino. Dessa kontroller skulle göras på grundval av antingen deklarationerna för övergång till fri omsättning eller på grundval av A.28-handlingarna,

— undersöka exporten från San Marino efter den 1 januari 1979, för att fastställa huruvida det eventuellt hade skett en omläggning av handeln som kunnat medföra förlust av gemenskapernas egna medel.

34 Kommissionen angav dessutom i kontrollrapporten att den ansåg att Republiken Italien borde förbättra vissa delar av statens kontrollsystem.

35 Trots detta drog de italienska myndigheterna i september 1991 av 4 140 691 075 ITL för åren 1979—1981. Likaså underlät myndigheterna att betala sammanlagt 19 813 010 240 ITL för räkenskapsåren 1990—1992. Med hänsyn till de avdrag som redan gjorts år 1988 för räkenskapsåren 1982—1984, uppgick det sammanlagda avdraget till 29 223 322 226 ITL.

36 De italienska myndigheterna ifrågasatte slutsatserna i kontrollrapporten i sitt svar av den 20 januari 1992 och hävdade att de italienska bestämmelserna och åtgärderna för kontroll erbjöd tillräckliga säkerhetsgarantier och att det ankom på kommissionen att bevisa motsatsen.

37 Kommissionen skickade en skrivelse till de italienska myndigheterna den 3 juni 1992 där den erinrade om att det i kontrollrapporten hade påvisats brister i övervakningen. Dessutom uppmärksammade kommissionen de italienska myndigheterna på att de belopp som hade uppburits av Republiken Italien för Republiken San Marinos räkning nästan hade tredubblats under perioden januari 1986—december 1992. Detta utgjorde således en oproportionerlig ökning i förhållande till tidigare år och dessa belopp var enligt kommissionens mening att betrakta som alltför höga med beaktande av den inhemska konsumtionen i San Marino.

38 De italienska myndigheterna hänvisade särskilt till ett besök av kommissionen den 22 januari 1993, i en skrivelse till densamma av den 26 april 1993, och bifogade en tabell över de tullar som faktiskt hade uppburits under perioden 1986—1989 av de italienska tullmyndigheterna för import till San Marino. Dessa belopp hade fördelats på tre intäktsslag.

39 De italienska myndigheterna meddelade i skrivelsen av den 26 april 1993 att de skulle sända kommissionen uppgifter om San Marinos bruttonationalinkomst för perioden 1985—1991 och om turistströmmarna under perioden 1979—1992, vilket skedde genom skrivelse av den 30 juli 1993.

40 Kommissionen föreslog i en skrivelse av den 23 februari 1994 att en "schablonberäkningsmetod" skulle användas och hänvisade till att en liknande lösning hade tillämpats på Monaco. Denna metod grundades på en fördelning av det totala beloppet av fastställda tullar för Republiken Italien och Republiken San Marino utifrån antalet invånare i de båda staterna, korrigerat med en välståndskoefficient.

41 I samma skrivelse ansåg kommissionen på grundval av schablonberäkningsmetoden att, av det totala belopp på 51 648 921 166 ITL som de italienska myndigheterna hade krävt, ett belopp på 10 183 686 281 ITL kunde anses motsvara tullar som uppburits för import till San Marino. Kommissionen anmodade således i skrivelsen de italienska myndigheterna att före den 1 maj 1994 ställa ett belopp på 19 039 635 945 ITL till dess förfogande, vilket motsvarade skillnaden mellan det belopp som de italienska myndigheterna redan hade dragit av för import till San Marino (29 223 322 226 ITL) och det belopp som kommissionen hade godtagit (10 183 686 281 ITL).

42 Kommissionen erhöll negativa reaktioner från de italienska myndigheterna den 27 april 1994 och svarade därför den 22 juni 1994 att den var beredd att

utarbeta en förbättrad schablonberäkningsmetod och härvid beakta Republiken Italiens argument när det gällde vilken betydelse turistströmmarna skulle tillmätas och vilken makroekonomisk indikator som skulle användas.

43 Republiken Italien upprepade i en skrivelse av den 8 augusti 1994 sin kritik mot schablonberäkningsmetoden och ifrågasatte dess rättsliga status samt åberopade vissa faktorer som enligt statens mening inte kunde utvärderas statistiskt. De italienska myndigheterna ansåg att den enda säkra grunden för att fastställa det avdragsgilla beloppet var det belopp som hade fastställts i de bestyrkande handlingar som fanns hos de italienska tullmyndigheterna, det vill säga 51 648 921 166 ITL. Genom skrivelse av den 10 oktober 1994 anmodade kommissionen de italienska myndigheterna att styrka samtliga berörda belopp genom en lämplig sammanställning med bland annat hänvisningar till tullhandlingar. Kommissionen angav dessutom att den endast kunde beakta sådana avdragsbelopp där myndigheterna kunde styrka att varorna i deklarationerna för import till San Marino verkligen hade införts i San Marino och att de hade "integrerats fullständigt i detta lands ekonomi".

44 Republiken Italien gjorde i sin svarsskrivelse av den 2 december 1994 på nytt gällande att det ankom på kommissionen att bevisa att det hade förekommit onormala transaktioner eller omdirigering av varor från San Marino till Italien eller andra länder. Enligt Republiken Italien kunde kommissionen inte ifrågasätta samtliga avdragsbelopp för de räkenskapsår som ännu inte hade kontrollerats, det vill säga räkenskapsåret 1985 och följande räkenskapsår. På grund av det omfattande förberedelsearbete som var nödvändigt hade det inte varit möjligt att efterkomma kommissionens begäran inom den utsatta fristen. Avslutningsvis anmodade de italienska myndigheterna kommissionen att genomföra en gemensam kontroll på platsen för att fastställa de uppgifter som bedömdes nödvändiga.

45 I en skrivelse av den 28 juli 1995, som rättades genom skrivelse av den 8 november 1995, anmodade kommissionen den italienska regeringen att före utgången av december 1995 ställa ett belopp på 29 223 322 226 ITL till dess

förfogande. Detta belopp motsvarade de avdrag som gjorts under perioden 1 februari 1979—30 november 1992, och vid bristande betalning skulle dröjsmålsränta enligt artikel 11 i förordning nr 1552/89 börja löpa. De italienska myndigheterna svarade genom skrivelser av den 26 oktober och den 16 december 1995.

46 Den 26 juni 1996 sände kommissionen en formell underrättelse till Republiken Italien. Häri gjorde kommissionen gällande att

Republiken Italien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget

— genom att inte vidta de åtgärder som var nödvändiga till följd av kommissionens kontroller, och

— genom att fortsätta att ensidigt göra avdrag från sina utbetalningar av egna medel utan kommissionens samtycke och utan att efterkomma kommissionens begäran att framlägga en motivering till de nämnda avdragen, vilket innebar en risk för en otillbörlig minskning av gemenskapernas egna medel.

47 Kommissionen begärde därför att den italienska regeringen skulle

— ställa ett belopp på 29 223 322 226 ITL till kommissionens förfogande, och

— betala dröjsmålsränta till kommissionen på detta belopp, från och med den 1 januari 1996 tills beloppet ställts till förfogande.

48 Kommissionen anmodade även den italienska regeringen att yttra sig i frågan senast två månader efter det att den mottagit nämnda skrivelse.

49 De italienska myndigheterna svarade genom skrivelse av den 22 oktober 1996 och upprepade häri de argument som den hade anfört i sina tidigare meddelanden.

50 Den 20 mars 1998 skickade kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Italien, i vilket den anmodade denna medlemsstat att inom två månader från delgivningen av yttrandet efterkomma kommissionens betalningskrav på 29 223 322 226 ITL jämte dröjsmålsränta från och med den 1 januari 1996.

51 De italienska myndigheterna svarade på det motiverade yttrandet den 19 maj 1998, varvid de upprepade och förtydligade sina invändningar mot kommissionens anmärkningar.

52 Under dessa omständigheter har kommissionen väckt förevarande talan.

Prövning i sak

Parternas argument

53 Kommissionen har hävdat att Republiken Italien har avsett att minska sin skuld gentemot gemenskaperna avseende egna medel genom att dra av belopp som enligt denna stat motsvarar tullar som uppburits vid import till San Marino. Därför anser kommissionen att det ankommer på Republiken Italien att styrka att denna import faktiskt har varit avsedd för San Marino och att de tullar som har uppburits i samband härmed således inte utgör gemenskapernas egna medel.

54 Kommissionen har härvid gjort gällande att denna fördelning av bevisbördan följer av en allmän skatterättslig princip, enligt vilken det ankommer på en betalningsskyldig som använder sig av möjligheten att minska sin skatteskuld att styrka att de villkor som har uppställts för detta faktiskt är uppfyllda.

55 Denna princip har funnit tillämpning i gemenskapens skattelagstiftning, särskilt i artikel 18.1 i rådets sjätte direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter — Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund (EGT L 145, s. 1; svensk specialutgåva, område 9, volym 1, s. 28). Det följer av domstolens rättspraxis (dom av den 5 december 1996 i mål C-85/95, Reisdorf, REG 1996, s. I-6257, punkterna 29 och 31) att medlemsstaterna enligt denna bestämmelse kan kräva att den skattskyldige framlägger ovedersägliga bevis för att den transaktion som avses med avdragsyrkandet faktiskt har ägt rum.

56 Kommissionen har hävdat att den vägrade bevilja de omtvistade avdragen av tungt vägande och allvarliga skäl rörande bristen på tillförlitlighet — som hade konstaterats i kontrollrapporten — i kontrollförfarandena och i bokföringen av de tullar som hade uppburits vid import till San Marino. Kommissionen har gjort gällande att Republiken Italien således inte hade rätt att ensidigt dra av de berörda beloppen.

57 Kommissionen har dessutom hävdat att det följer av gemenskapens lagstiftning om egna medel, särskilt av artikel 2 i besluten 70/243, 85/257 och 88/376, att huvudregeln är att importtullar skall avsättas till gemenskapernas egna medel. Om en medlemsstat åberopar ett undantag från denna huvudregel, i förevarande fall genom att dra av de tullar som uppburits vid import till San Marino, ankommer det på denna medlemsstat att styrka att undantaget är motiverat.

58 Kommissionen har vidare gjort gällande att det går att finna stöd för denna fördelning av bevisbördan i domstolens rättspraxis om bestämmelserna om egna medel (särskilt artikel 2 i förordningarna 2891/77 och 1552/89), varav framgår att det inte kan utläsas ur dessa bestämmelser att medlemsstaterna kan underlåta att fastställa fordringar som ger upphov till gemenskapernas egna medel, även om de bestrider dem (se särskilt dom av den 16 maj 1991 i mål C-96/89, kommissionen mot Nederländerna, REG 1991, s. I-2461, punkt 37). Denna fördelning kan även grundas på artikel 18.1 i nämnda förordningar, där det föreskrivs att medlemsstaterna skall genomföra kontroller och undersökningar avseende fastställande och tillhandahållande av egna medel (se särskilt dom av den 21 september 1989 i mål 68/88, kommissionen mot Grekland, REG 1989, s. 2965, punkterna 29—33, svensk specialutgåva, volym 10, s. 153).

59 Kommissionen anser att denna fördelning av bevisbördan för övrigt följer av en princip som kan härledas ur domstolens rättspraxis. Enligt denna princip

ankommer det på den berörda medlemsstaten att visa att de kontroller som utförs av de nationella myndigheterna inte medför en oberättigad minskning av de belopp som uppbärs av gemenskaperna som egna medel, om kommissionen kan visa att det föreligger skäl för allvarligt och skäligt tvivel beträffande kontrollernas tillförlitlighet (se särskilt, beträffande diskriminerande beskattning, domar av den 26 juni 1991 i mål C-152/89, kommissionen mot Luxemburg, REG 1991, s. I-3141, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-237, och i mål C-153/89, kommissionen mot Belgien, REG 1991, s. I-3171, samt, beträffande räkenskapsavslut för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), dom av den 11 januari 2001 i mål C-247/98, Grekland mot kommissionen, REG 2001, s. I-1, punkterna 8 och 9, och av den 6 mars 2001 i mål C-278/98, Nederländerna mot kommissionen, REG 2001, s. I-1501, punkterna 40 och 41).

60 Den italienska regeringen har hävdat att kommissionen har medgett att tullarna för import till San Marino inte utgör gemenskapernas egna medel. Det ankommer således på kommissionen att styrka att de varor som importerats till San Marino, för vilka föreskrivna tullar faktiskt har uppburits, i praktiken inte har införts eller kvarstannat i detta land och att dessa tullar följaktligen utgör gemenskapernas egna medel.

61 Härvid har den italienska regeringen gjort gällande att Republiken Italien i förevarande fall inte ensidigt har dragit av belopp som var att hänföra till gemenskapernas egna medel, utan staten har endast konstaterat att de berörda beloppen avsåg tullar som hade uppburits vid import av varor till San Marino. Dessa tullar utgör inte gemenskapernas egna medel, utan intäkter som tillkommer Republiken Italien. Kommissionens hänvisning till domstolens rättspraxis om egna medel saknar således betydelse. Det går följaktligen inte att härav dra slutsatsen att det ankommer på Republiken Italien att motivera de påstådda avdragen.

62 Den italienska regeringen har hävdat att det som fastställs i kontrollrapporten inte utgör ett tillräckligt bevis för att Republiken Italien underlät att kontrollera huruvida det eventuellt förekom bedrägerier med återinförsel till gemenskapen av varor som importerats till San Marino eller att dessa kontroller var ineffektiva, särskilt eftersom det rörde sig om enstaka fall eller fall av begränsad betydelse.

63 Den italienska regeringen anser att dessa kontroller var tillräckliga och att detta även följer av att de kontroller som genomfördes innan avtalet mellan gemenskapen och San Marino trädde i kraft innehållsmässigt motsvarar de kontroller som infördes efter ikraftträdandet av detta avtal, särskilt de som föreskrivs i beslut nr 1/93 av samarbetskommittén EEG—San Marino av den 27 juli 1993 om fastställande av närmare bestämmelser om överföring till San Marinos statskassa av importavgifter som gemenskapen driver in för Republiken San Marinos räkning (EGT L 208, s. 38).

64 Kommissionen har svarat att det inte går att argumentera med stöd av avtalet mellan gemenskapen och San Marino, eftersom detta avtal inte är tillämpligt på förevarande mål, som rör perioden 1979—1992, och att avtalet på ett genomgripande sätt förändrade det rättsliga sammanhang i vilket uppbörd av tullar för varuimport till San Marino sker.

65 Den italienska regeringen har vidare anfört att Republiken Italien av misstag bokförde 22 425 598 940 ITL som egna medel under perioden 1985—1989. Eftersom Republiken Italien ännu inte har dragit av dessa belopp, har den italienska regeringen yrkat att domstolen skall fastställa att de inte utgör egna medel utan nationella intäkter.

66 Kommissionen har bestritt att detta yrkande är förenligt med rättegångsreglerna, särskilt artikel 40 jämförd med artikel 38.1 c i dessa, men anser framför allt att yrkandet är onödigt, eftersom domstolens beslut i förevarande mål oundvikligen kommer att få konsekvenser för frågan vart dessa belopp skall hänföras.

Domstolens bedömning

67 Kommissionen har i sin ansökan yrkat att domstolen skall fastställa att samtliga de belopp som Republiken Italien drog av som tullar för import till San Marino under perioderna 1979—1984 och 1990—1992, sammanlagt 29 223 322 226 ITL, tillhör gemenskapernas egna medel och att Republiken Italien således skall ställa detta belopp till kommissionens förfogande.

68 Som generaladvokaten har påpekat i punkt 45 i sitt förslag till avgörande framgår det bland annat av kommissionens skrivelse av den 23 februari 1994 att kommissionen inte bestred att åtminstone en del av detta belopp rörde tullar för import som faktiskt skett till San Marino. Dessa tullar kan således inte avsättas till gemenskapernas egna medel. Kommissionen ansåg i denna skrivelse att det belopp som inte ingick i gemenskapernas egna medel schablonmässigt kunde beräknas till 10 183 686 281 ITL för perioden 1979—1992.

69 Under dessa omständigheter uppkommer frågan på vilka gemenskapsrättsliga bestämmelser kommissionen har grundat sitt yrkande om fastställelse av att samtliga tullar som Republiken Italien har uppburit och dragit av för import till San Marino utgör gemenskapernas egna medel.

70 Kommissionen har härvid gjort gällande att dess yrkande är grundat på principen att samtliga tullar och avgifter som uppbärs vid import av varor till gemenskapen som regel utgör gemenskapernas egna medel. Av denna princip följer även att en medlemsstat som har för avsikt att inte avsätta importtullar till gemenskapernas egna medel måste styrka att dessa tullar, som undantag från huvudregeln, inte utgör egna medel.

71 Kommissionen preciserade vid förhandlingen att det går att finna stöd för denna princip i artikel 201.1 a i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4). Enligt denna bestämmelse uppkommer en tullskuld vid import när en vara övergår till fri omsättning.

72 Kommissionen har särskilt gjort gällande att det framgår av denna bestämmelse att tullskulden, och således skyldigheten att betala tullar, uppkommer när varor fysiskt införs i gemenskapen. I gemenskapens lagstiftning om egna medel har en nära förbindelse upprättats mellan tullskulden och fastställandet av egna medel. I artikel 2 i förordningarna nr 2891/77 och 1552/89 föreskrivs nämligen att gemenskapens anspråk på egna medel skall anses fastställda så snart som medlemsstatens behöriga organ har underrättat den betalningsskyldige om det belopp som han skall betala.

73 Domstolen konstaterar inledningsvis att artikel 201.1 a i förordning nr 2913/92 inte är tillämplig i detta mål, som rör import som skedde under åren 1979—1992. Förordning nr 2913/92 blev nämligen inte tillämplig förrän den 1 januari 1994, vilket framgår av artikel 253 i förordningen.

74 Det står klart att Republiken San Marino enligt artikel 2 i förordningarna nr 1496/68 och 2151/84 tillhörde gemenskapens tullområde. Det följer av dessa bestämmelser, jämförda med den gemenskapsrättsliga tullagstiftning som är tillämplig i förevarande fall, att de relevanta gemenskapsrättsliga tullbestämmelserna var tillämpliga på varurörelserna till och från San Marino vid tiden för den berörda importen.

75 I enlighet med direktiv 68/312 och förordning nr 4151/88, som är tillämpliga i förevarande mål, medförde införsel av varor till gemenskapens tullområde att dessa skulle underställas tullkontroll tills de hänfördes till en enligt gemenskapsrätten godkänd tullbehandling.

76 Varuimporten från tredje land till San Marino, som är i fråga i förevarande mål, var knuten till en särskild tullbehandling, som var godkänd enligt gemenskapsrätten, det vill säga det tullsystem som föreskrevs i konventionen mellan San Marino och Italien. Detta bekräftas bland annat av artikel 2 i förordningarna nr 1496/68 och 2151/84 jämförd med punkt 3 i bilagan till dessa förordningar.

77 Domstolen konstaterar att det förhållandet att varor avsedda för San Marino infördes till gemenskapens tullområde och underkastades de tullformaliteter som

föreskrevs härför inte i sig medförde att en tullskuld uppkom i den mening som avses i de gemenskapsrättsliga tullbestämmelser som kommissionen har hänvisat till.

78 Det följer nämligen av artikel 2 a i direktiv 79/623 och av artikel 2.1 a i förordning nr 2144/87, vilka är tillämpliga i förevarande mål, att det krävs att importtullpliktiga varor övergår till fri omsättning inom gemenskapens tullområde för att en tullskuld skall uppkomma i den mening som avses i dessa bestämmelser.

79 Detta var emellertid inte fallet beträffande de varor som importerades till San Marino. Det förelåg således hinder för att tillämpa de ovannämnda gemenskapsrättsliga bestämmelserna om uppkomst av tullskuld, eftersom det fanns en särskild importordning som var tillämplig på varor avsedda för San Marino.

80 Härav följer att det förhållandet att varor avsedda för San Marino infördes till gemenskapens tullområde och underkastades de tullformaliteter som föreskrevs härför inte i sig medförde att det uppkom ett anspråk på gemenskapernas egna medel på grundval av tullar enligt Gemensamma tulltaxan eller andra avgifter som fastställts eller kommer att fastställas av gemenskapernas institutioner, i den mening som avses i artikel 2 i besluten 70/243, 85/257 och 88/376.

81 Det saknas därför anledning att godta de av kommissionens argument som grundas på gemenskapsrätten i fråga om egna medel, det vill säga artikel 2 i förordningarna nr 2891/77 och 1552/89 samt domstolens rättspraxis på området.

Detsamma gäller de slutsatser som kommissionen har dragit av dessa bestämmelsers tillämplighet när det gäller fördelningen av bevisbördan.

82 I motsats till vad kommissionen har hävdat utgör det förhållandet att det fanns en särskild tullordning som var tillämplig vid import till San Marino även hinder mot att överföra de bevisbördeprinciper som gäller enligt gemenskapsrätten i fråga om mervärdesskatt på förevarande mål.

83 Kommissionen har gjort gällande att det i förevarande mål skall göras en analog tillämpning av domstolens rättspraxis om lättnad i bevisbördan när det gäller räkenskapsavslut för EUGFJ. Domstolen påpekar härvid att denna rättspraxis, i den mån den avser brister i en medlemsstats kontroller, rör beslut av kommissionen enligt artikel 5.2 c i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken, i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995 (EGT L 125, s. 1). Genom sådana beslut fastställs schablonmässiga korrigeringar som i princip — om det inte föreligger exceptionella omständigheter — uttrycks som en procentandel av de utgifter som medlemsstaten har begärt att gemenskapen skall finansiera (se särskilt dom av den 6 december 2001 i mål C-373/99, Grekland mot kommissionen, REG 2001, s. I-9619, punkterna 5—7 och 10—13).

84 Domstolen konstaterar härvid att kommissionen — i motsats till de kriterier som den tillämpar för att fastställa nivån på en schablonmässig korrigering när det gäller räkenskapsavslut för EUGFJ — i förevarande mål inte har styrkt att dess yrkande avseende samtliga ovannämnda belopp stod i proportion till omfattningen av de brister som hade konstaterats i kontrollsystemet och till den risk för mycket stora förluster för gemenskapernas egna medel som dessa brister skulle medföra.

85 Detta påstående från kommissionen kan följaktligen inte godtas.

86 Det saknas emellertid också anledning att godta Republiken Italiens argument att bevisbördan för att de tullar som uppbars vid import till San Marino skall avsättas till gemenskapernas egna medel helt och hållet åvilar kommissionen i förevarande fall.

87 Det kan nämligen konstateras, såsom framgår av kontrollrapporten, att kommissionen styrkte att bristerna i de italienska myndigheternas kontroller av importen till San Marino kunde medföra att gemenskaperna utsattes för en allvarlig risk att förlora egna medel. Kommissionen förfogar emellertid i förevarande fall varken över uppgifter eller handlingar som gör det möjligt att identifiera eller ens grovt uppskatta hur stor del av den ifrågavarande importen som inte faktiskt var avsedd för San Marino. Därmed kan den inte fastställa storleken på det tullbelopp som skulle betalats in till gemenskaperna som egna medel.

88 Domstolen erinrar härvid om att det följer av domstolens rättspraxis att medlemsstaterna i enlighet med artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG) är skyldiga att underlätta för kommissionen att fullgöra sina uppgifter, vilka bland annat enligt artikel 155 i EG-fördraget (nu artikel 211 EG) består i att övervaka tillämpningen av bestämmelserna i fördraget och de bestämmelser som antagits av institutionerna med stöd av fördraget (se särskilt dom av den 12 december 2000 i mål C-408/97, kommissionen mot Nederländerna, REG 2000, s. I-6417, punkt 16).

89 Mot bakgrund av denna rättspraxis kan det konstateras att tillämpningen av ordningen för import till San Marino, under de omständigheter som rådde i

förevarande fall, medförde en skyldighet för Republiken Italien att i lojalt samarbete med kommissionen vidta åtgärder för att säkerställa tillämpningen av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om fastställande av eventuella egna medel.

90 Denna skyldighet har särskilt kommit till uttryck, beträffande kontrollåtgärder, i artikel 18 i förordningarna 2891/77 och 1552/89. Denna bestämmelse syftar bland annat till att säkerställa att egna medel inte går förlorade på grund av att det oberättigat fastställs att tullar tillkommer medlemsstaterna.

91 När kommissionen — som i förevarande fall — i stor utsträckning är beroende av uppgifter från den berörda medlemsstaten följer särskilt av denna skyldighet att medlemsstaten måste ge kommissionen tillgång till bevismaterial och andra relevanta handlingar, på rimliga villkor, för att denna institution skall kunna fastställa om och, i förekommande fall, i vilken utsträckning de berörda beloppen avser gemenskapernas egna medel.

92 Det framgår av handlingarna i målet att parterna inledde — ibland med svårighet — en dialog om huruvida det bland alla de avdrag som gjorts fanns en del som utgjorde egna medel och, i förekommande fall, exakt hur stor denna del var. Detta skedde efter det att de gemensamma kontrollerna hade genomförts och kommissionen hade översänt kontrollrapporten, i vilken det fastställdes att det fanns allvarliga brister i de italienska myndigheternas övervakning av importen till San Marino.

93 Domstolen finner emellertid att parterna i förevarande fall inte har uttömt de möjligheter som härvid erbjuds i form av dialog och lojalt samarbete.

94 Med beaktande av vad som anförts ovan skall kommissionens yrkande om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om gemenskapernas egna medel, genom att inte ställa ett belopp på 29 223 322 226 ITL till kommissionens förfogande och genom att inte betala dröjsmålsränta på detta belopp från och med den 1 januari 1996, ogillas.

95 Domstolen kan inte heller bifalla det yrkande som Republiken Italien har framställt i sitt försvar och som går ut på att domstolen skall fastställa att intäkterna från de tullar som uppbars vid import av varor till San Marino under perioden 1985—1989 inte utgör egna medel, utan nationella intäkter. Ett sådant yrkande går nämligen utöver den domsrätt som domstolen har enligt fördraget i förfaranden enligt artikel 226 EG.

Rättegångskostnader

96 Enligt artikel 69.3 första stycket i rättegångsreglerna kan domstolen besluta att kostnaderna skall delas om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter.

97 Kommissionen har tappat målet i den del den har yrkat att domstolen skall fastställa att ett belopp på 29 223 322 226 ITL avseende tullar för import till San Marino under perioderna 1979—1984 och 1990—1992 skall ställas till kommissionens förfogande som egna medel. Republiken Italien har tappat målet i den del denna stat har yrkat att domstolen skall fastställa att sådana tullar som uppbars under perioden 1985—1989 utgjorde nationella intäkter. Därför skall kommissionen förpliktas att ersätta två tredjedelar av rättegångskostnaderna och Republiken Italien skall förpliktas att ersätta en tredjedel av rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta två tredjedelar av rättegångskostnaderna och Republiken Italien en tredjedel av rättegångskostnaderna.**

Jann La Pergola Timmermans

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 mars 2002.

R. Grass — Justitiesekreterare

P. Jann — Ordförande på femte avdelningen