RETSMØDERAPPORT
i sag 54/87 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter (EFT 1970 I, s. 201), truffet i medfør af EØF-Traktatens artikel 201 og Euratom-Traktatens artikel 173, bestemmer, at tolden i henhold til Den Fælles Toldtarif skal tillægges Fællesskaberne som egne indtægter. I disse egne indtægter indgår ikke den told, der opkræves af produkter omfattet af EKSF-Traktaten.

I medfør af artikel 1 i Rådets forordning nr. 2891/77 af 19. december 1977 om gennemførelse af den ovennævnte afgørelse (EFT L 336, s. 1) gælder det, at de »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«.

Med hensyn til fastlæggelsen af fordringerne bestemmer forordningens artikel 2 følgende:

»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.«

Efter forordningens artikel 7, stk. 1 og 2, har medlemsstaterne pligt til at føre et regnskab over de egne indtægter ved deres finansforvaltning eller et med henblik herpå udpeget organ og på regnskabet at opføre de fastlagte fordringer senest den 20. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen er fastlagt. Artikel 7, stk. 3, foreskriver, at hver medlemsstat til Kommissionen sender en månedlig oversigt over regnskabet.

Med hensyn til regnskabet over de fordringer, hvis fastlæggelse er blevet berigtiget i medfør af forordningens artikel 2, stk. 2, bestemmer forordningens artikel 8 følgende:

»De nye fastlæggelser i henhold til artikel 2, stk. 2, opføres på den månedlige oversigt, som omfatter datoen for disse fastlæggelser, og føres som en forhøjelse eller en nedsættelse af de samlede fastlagte fordringer.«

Ifølge forordningens artikel 9, stk. 1, skal medlemsstaterne kreditere Kommissionen beløbet for de fastlagte egne indtægter på en konto, der oprettes med henblik herpå i Kommissionens navn hos finansforvaltnin-

* Processprog: italiensk.

gen eller hos det af den pågældende medlemsstat udpegede organ.

Hvad angår tidspunktet for, hvornår beløbet for de fastlagte fordringer skal være krediteret Kommissionen, bestemmer forordningens artikel 10, stk. 1, følgende:

»Den i artikel 9, stk. 1, omhandlede kreditering foretages senest den 20. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen er fastlagt.«

Om forsinket kreditering til Kommissionen foreskriver forordningens artikel 11 endelig følgende:

»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.«

2. Fra den 30. juni til den 4. juli 1980 foretog de italienske myndigheder en kontrol hos toldmyndighederne i Ravenna. I henhold til artikel 18 i forordning nr. 2891/77 medvirkede tjenestemænd fra Kommissionen ved kontrollen. Det konstateredes, at en række beløb opkrævet som told i henhold til Den Fælles Toldtarif fejlagtigt var blevet bogført som EKSF-told og derfor ikke var krediteret som egne indtægter for Fællesskabet, men som nationale indtægter.

En gennemgang af toldangivelserne for de første tre måneder af 1980, der blev foretaget under kontrolbesøget, viste, at fejlposteringen vedrørte et beløb på 11 858 060 LIT for januar måned, 13 865 960 LIT for februar og 32 120 470 LIT for marts, dvs. et beløb på i alt 57 845 390 LIT. Inden kontrollens afslutning blev toldmyndighedernes regnskab berigtiget med hensyn til de nævnte beløb.

En undersøgelse af toldangivelserne for månederne maj og juni 1980 medførte senere, at der på grundlag af den samme posteringsfejl måtte foretages en berigtigelse på 25 912 010 LIT.

Efter at Kommissionen havde konstateret, at de månedlige oversigter over de egne indtægter var ufyldestgørende i så henseende, anmodede den ved skrivelse af 21. oktober 1980 til Italiens Faste Repræsentation om, at de italienske myndigheder gav meddelelse om størrelsen af de fordringer, som var blevet berigtiget på grundlag af denne fejl i perioden januar-juni 1980 og eventuelt for tidligere perioder, ligesom den anmodede om at blive gjort bekendt med, hvornår fastlæggelsen af de pågældende fordringer burde have fundet sted, og i hvilken måned beløbene var stillet til Kommissionens rådighed.

Ved skrivelse af 19. januar 1981 til Italiens Faste Repræsentation rykkede Kommissionen for svar, da den bl. a. ikke kunne beregne de eventuelle morarenter, jfr. artikel 11 i forordning nr. 2891/77, af det berigtigede beløb for månederne maj-juni 1980, når den ikke havde kendskab til, hvorledes beløbet fordelte sig mellem disse to måneder. Da det beløb, der var fremkommet efter berigtigelse for månederne januar-marts 1980 først blev stillet til Kommissionens rådighed den 20. september 1980, anmodede Kommissionen i skrivelsen af januar 1981 de

italienske myndigheder om som morarente at indbetale et beløb på 4 096 907 LIT på Kommissionens konto. Henset til, at beløbene vedrørende månederne januar, februar og marts skulle have været indbetalt på Kommissionens konto henholdsvis den 20. marts, 21. april og 20. maj 1980, fremkom den nævnte sum i overensstemmelse med artikel 11 i forordning nr. 2891/77 ved følgende beregning:

januar

11 858 060 LIT

$$\times (17\,\% + 1{,}50\,\%) \times \frac{184}{366} = 1\,102\,948\,\text{LIT}$$

februar

13 865 960 LIT

$$\times (17\,\% + 1{,}25\,\%) \times \frac{152}{366} = 1\,050\,934\,\text{LIT}$$

marts

32 120 470 LIT

$$\times (17\,\% + 1\,\%) \times \frac{123}{366} = 1\,943\,025\,\text{LIT}$$

4 096 907 LIT

Ved skrivelse af 4. marts 1981 meddelte Italiens Faste Repræsentation Kommissionen, at de pågældende berigtigelser, såvel for perioden januar-marts som for perioden maj-juni 1980, var blevet bogført som egne indtægter i juli måned 1980. Vedrørende moracenterne bemærkede de italienske myndigheder, at sådanne berigtigelser ikke kunne antages at være omfattet af artikel 11 i forordning nr. 2891/77, da det drejde sig om berigtigelser af fastlagte fordringer. I skrivelsen udtales det, at fastlæggelsen af fordringerne sker via deres bogføring, og en posteringsfejl som den, der blev begået af toldmyndighederne i Ravenna, falder klart ind under forordningens artikel 2, stk. 2, da fristen for at stille beløbet til Kommissionens rådighed først kunne løbe fra berigtigelsen.

Da Kommissionen ikke kunne anerkende denne fortolkning af forordning nr. 2891/77, anmodede den ved skrivelse af 20. november 1984 til Italiens Faste Repræsentation de italienske myndigheder om inden den 28. februar 1985 at betale det krævede rentebeløb og inden samme dato at give Kommissionen meddelelse om det tidspunkt, på hvilket de beløb, der fremkom efter berigtigelsen for månederne maj og juni 1980, blev stillet til rådighed.

Da Kommissionen ikke modtog svar på denne skrivelse, indledte den ved skrivelse af 20. september 1985 fremgangsmåden efter EØF-Traktatens artikel 169. Den opfordrede den italienske regering om at betale det krævede rentebeløb og inden for en frist af to måneder at meddele det tidspunkt, på hvilket de egne indtægter svarende til månederne maj og juni 1980 samt eventuelt tidligere perioder var blevet stillet til Kommissionens rådighed, ligesom Kommissionen opfordrede den italienske regering til at fremsætte sine bemærkninger inden for den samme frist.

Ved skrivelse af 9. januar 1986 fra Italiens Faste Repræsentation rejste de italienske myndigheder indsigelse mod det rentekrav, der var blevet fremsat på grundlag af bestemmelserne i forordning nr. 2891/77, hvorved de nærmere anførte, at procedu-

rerne for fastlæggelse af fordringerne ikke er harmoniseret på fællesskabsplan.

Den 5. august 1986 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse til de italienske myndigheder, hvori den konstaterede, at myndighederne havde afvist at betale morarente, og at der ikke var blevet givet meddelelse om de måneder, der stod i forbindelse med visse andre berigtigede beløb, som var stillet til Kommissionens rådighed.

Da de italienske myndigheder ikke reagerede på udtalelsen inden den fastsatte frist, anlagde Kommissionen nærværende sag.

3. Kommissionens stævning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 20. februar 1987.

Det fremgår af svarskriftet fra Den Italienske Republiks regering, at berigtigelsen for perioden maj-juni 1980 vedrører en første fastlæggelse af 11. juni 1980. Beløbet blev bogført som egne indtægter fra juli måned 1980 og blev derfor stillet til Kommissionens rådighed den 20. i samme måned, således at der, uanset hensyntagen til Kommissionens fortolkning, kan være grundlag for et rentekrav.

I regeringens duplik henvises der til, at de pågældende berigtigelser fandt sted for årene 1978 og 1979 med hensyn til henholdsvis 54 976 430 LIT og 58 671 190 LIT. De pågældende berigtigelser blev foretaget i juni 1981 og beløbene øjeblikkeligt opført i regnskabet over egne indtægter.

4. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har imidlertid stillet Kommissionen to spørgsmål, som er blevet besvaret rettidigt.

II — Parternes påstande

1. *Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

a) det statueres, at Den Italienske Republik har tilsidesat forpligtelser, der påhviler den i henhold til Traktaten, da den

— har afvist at betale morarenter, jfr. herved artikel 11 i Rådets forordning nr. 2891/77 af 19. december 1977 — om gennemførelse af afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter (EFT L 336, s. 1) — som følge af en fejlagtig klassificering af visse toldbeløb i de første tre måneder af 1980,

— med hensyn til den tilsvarende fejl i månederne maj og juni 1980 ikke har meddelt Kommissionen de nødvendige oplysninger med henblik på, at morarenten kan beregnes, samt

— ikke har meddelt Kommissionen, om og hvornår tilsvarende fejl er indtruffet og eventuelt berigtiget inden den 1. januar 1980;

b) Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

2. *Den Italienske Republik* har nedlagt følgende påstande:

a) frifindelse;

b) sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes søgsmålsgrunde og argumenter

Kommissionen har gjort gældende, at der, jfr. artikel 11 i forordning nr. 2891/77, stiftes et rentekrav for »enhver forsinkelse« af krediteringen af Kommissionens konto. Den frist, som forordningens artikel 10, stk. 1, har indrømmet medlemsstaterne til at foretage krediteringen, må antages at løbe fra den dag, på hvilken fordringens fastlæggelse behørigt skulle være sket. Dette princip blev tiltrådt af Domstolen i dommen af 20. marts 1986, Kommissionen/Forbundsrepublikken Tyskland (303/84, Sml. s. 1171). Domstolen udtalte, at forpligtelserne til henholdsvis at fastlægge en fordring, kreditere Kommissionens konto det tilsvarende beløb fristmæssigt og at betale morarente i henhold til forordningens artikel 11 er uadskillelige. Domstolen udtalte videre, at der består et rentekrav uanset grunden til den forsinkede kreditering, hvorved det antoges at være uden betydning, om den for sene kreditering skyldes en vildfarelse vedrørende fristen for at fastlægge fordringerne eller en overskridelse af den i forordningens artikel 10, stk. 1, fastsatte frist. Denne retspraksis blev bekræftet i en dom af 18. december 1986, Kommissionen/Det Forenede Kongerige (93/85, Sml. s. 4011).

Krediteringsfristen kan navnlig ikke antages at løbe fra et tidspunkt, medlemsstaten selv fastsætter. Forordningens artikel 1 udtaler vel, at fordringerne fastlægges af medlemsstaterne »i overensstemmelse med deres administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser«, men dette betyder ikke, at fristen begynder at løbe fra den faktiske fastlæggelse. Hvis det var tilfældet, kunne medlemsstaterne frit bestemme fastlæggelsens tidspunkt og således det tidspunkt, på hvilket beløbet stilles til rådighed for Kommissionen. I sin yderste konsekvens kunne dette medføre, at Kommissionen aldrig ville modtage det pågældende beløb, og den italienske opfattelse skaber forskelsbehandling mellem medlemsstaterne, idet de mest efterladende belønnes. Indholdet af forordningens artikel 1 bør fortolkes i lyset af de ovenfor nævnte betragtninger og af det i forordningens næstsidste betragtning knæsatte princip om, at Kommissionen »under de bedst mulige betingelser« får stillet de egne indtægter til disposition.

Kommissionen har endvidere gjort gældende, at forordningens artikel 2, især stk. 2, bør fortolkes i lyset af de samme betragtninger. En posteringsfejl som den i sagen foreliggende falder ikke ind under bestemmelsen i artiklens andet afsnit og kan ikke »berigtiges« ved en ny fastlæggelse. Muligheden for at foretage sådanne berigtigelser tager sigte på tekniske fejl, der også kan indtræffe ved en fastlæggelse. Den konkrete fejl er af en helt anden karakter. Selv om fastlæggelse er sket på nationalt plan, kan denne ikke — som jo ikke vedrører egne indtægter — betragtes som »behørigt« foretaget efter betydningen i forordningens artikel 2, afsnit 1. Da der ikke hermed foreligger en fastlæggelse i fællesskabsretlig betydning, vil der heller ikke kunne blive tale om

at berigtige den, således at der kan ske en ny fastlæggelse i medfør af forordningens artikel 2, afsnit 2.

Den *italienske regering* har gjort gældende, at den frist, der er fastsat i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 2891/77 for at kreditere Kommissionens konto, løber fra det tidspunkt, fordringen er fastlagt.

En fordrings fastlæggelse er, jfr. forordningens artikel 2, afsnit 1 sket, så snart det tilsvarende krav er behørigt fastslået af de nationale myndigheder. Begrebet fastlæggelse er ikke harmoniseret på fællesskabsplan. Det eneste fællesskabsbegreb i den forbindelse er begrebet »medregning« af en afgift, hvilket er defineret i artikel 1, litra d), i Rådets direktiv 79/623 af 25. juni 1979 om harmoniseringen af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om toldskyld (EFT L 179, s. 31), og herved forstår man »den forvaltningsakt, der behørigt fastsætter størrelsen af de afgifter..., som skal opkræves af de kompetente myndigheder...«.

Fastlæggelsen er således stadig reguleret af nationale regler. I Italien er reglerne fastsat i toldlovbekendtgørelse nr. 43 af 23. januar 1973 (GURI af 28.3.1973, nr. 80). I lovbekendtgørelsens artikel 59, stk. 4, sondres der med hensyn til fastlæggelse af afgifterne mellem tre forskellige faser: den teknisk-juridiske fastlæggelse, erlæggelsen og bogføringen. Først efter den sidste fase bliver fastlæggelsen definitiv.

Alle faser i fastlæggelsesproceduren kan medføre fejl, og ikke kun den første af disse faser, som Kommissionen hævder. Artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2891/77 giver mulighed for at berigtige ikke blot fejl ved den tekniske fastlæggelse, men også ved erlæggelsen og især ved bogføringen af de forfaldne fordringer. Der er ikke grundlag for at drage forskellige konsekvenser af en teknisk fejl på den ene side og af en bogføringsfejl på den anden. Begge bør kunne gøres til genstand for en ny fastlæggelse i medfør af forordningens artikel 2, afsnit 2.

Denne retsopfattelse er allerede blevet fremlagt af det italienske Finansministerium i et cirkulære 1974/VI/873 af 14. december 1974, rettet til de lokale bogførende institutioner. Kommissionen fik underretning om cirkulæret i forbindelse med vedtagelsen. Denne retsakt, som vedrører de tilsvarende bestemmelser i den forordning, som blev erstattet af forordning nr. 2891/77, indeholder bl. a. instrukser vedrørende berigtigelser, der må foretages efter en fejlagtig postering eller omkreditering, som er opdaget efter bogføringens afslutning.

Den italienske regering finder Kommissionens fortolkning af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2891/77 for restriktiv. Og Kommissionens fortolkning af forordningens artikel 11 er for bred. De forsinkelser, der tages sigte på i artikel 11, er udelukkende forsinkelser indtruffet i forbindelse med, at de egne indtægter stilles til rådighed, dvs. forsinkelser, som skyldes finansforvaltningen.

Den italienske regering har endelig bemærket, at det ikke af de af Kommissionen nævnte domme er muligt at udlede argumenter til støtte for Kommissionens opfattelse. Sag 303/84, Kommissionen/Tyskland, vedrørte således et tilfælde, hvor fristen for rettidig opkrævning af en afgift var fastsat i EF-lovgivningen, og sag 93/85, Kommissionen/Det Forenede Kongerige, angik et tilfælde, hvor Kommissionen i medfør af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2891/77 havde forlangt anticiperet kreditering af de egne indtægter.

IV — Kommissionens svar på Domstolens spørgsmål

I det første spørgsmål blev Kommissionen opfordret til at meddele, om forskriften i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2891/77 efter dens opfattelse finder anvendelse, når toldmyndighederne fejlagtigt har antaget, at en indført vare nyder fritagelse for told i henhold til Den Fælles Toldtarif, og i tilfælde af et bekræftende svar at redegøre for, hvad der praktisk set adskiller denne situation fra situationen i den foreliggende sag.

Kommissionen har svaret, at den finder artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2891/77 anvendelig på den situation, der sigtes til i det første spørgsmål. I et sådant tilfælde må der foretages en berigtigelse af den oprindelige fastlæggelse af fordringerne i overensstemmelse med nævnte forskrift.

I den konkrete sag kan der derimod ikke foretages nogen berigtigelse, fordi overtrædelsen af de eksisterende regler betyder, at der slet ikke er sket nogen fastlæggelse.

Med et andet spørgsmål er Kommissionen blevet opfordret til at meddele, om den finder artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2891/77 anvendelig, når toldmyndighederne fejlagtigt har fastlagt en fordring i henhold til Den Fælles Toldtarif for en vare, som er omfattet af EKSF-Traktaten, og i tilfælde af en benægtende besvarelse at redegøre for, om en anden bestemmelse muliggør den nødvendige rettelse.

Kommissionen har svaret, at den ikke finder artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2891/77 anvendelig i den situation, der tages sigte på i dette spørgsmål. Anvendelsen af den nævnte bestemmelse er udelukket, fordi der slet ikke (og heller ikke kunne være) sket fastlæggelse af afgifter, eftersom varerne ikke er omfattet af Den Fælles Toldtarif.

I den situation, der tages sigte på i spørgsmålet, skal den pågældende medlemsstat, når fejlen er blevet konstateret, som nationalt provenu bogføre de beløb, man fejlagtigt anså for afgift i henhold til Den Fælles Toldtarif, hvorefter Kommissionen på sin side krediterer medlemsstaten det tilsvarende beløb.

O. Due
Refererende dommer