RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 54/87 *

I — De feiten en het procesverloop

1. Het besluit van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen (PB 1970, L 94, blz. 19), door de Raad vastgesteld krachtens artikel 201 EEG-Verdrag en artikel 173 EGA-Verdrag, kent de Gemeenschappen als eigen middelen onder meer de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief toe. De douanerechten op produkten die onder het EGKS-Verdrag vallen, behoren niet tot de eigen middelen.

Artikel 1 van verordening nr. 2891/77 van de Raad van 19 december 1977 houdende toepassing van het besluit van 21 april 1970 (PB 1977, L 336, blz. 1) bepaalt dat de „eigen middelen... door de Lid-Staten (worden) vastgesteld overeenkomstig hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en... ter beschikking van de Commissie (worden) gesteld en gecontroleerd op de in deze verordening vastgestelde wijze".

Artikel 2 van de verordening luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze verordening geldt een recht als vastgesteld zodra de overeenkomstige vordering door de bevoegde dienst of instelling van de Lid-Staat 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 Lid-Staat over tot een nieuwe vaststelling."

Ingevolge artikel 7, leden 1 en 2, van de verordening dienen de Lid-Staten bij hun schatkist of bij het daartoe aangewezen orgaan een boekhouding van de eigen middelen te voeren; de vastgestelde rechten worden daarin opgenomen uiterlijk op de twintigste dag van de tweede maand volgende op die waarin de vaststelling heeft plaatsgehad. Overeenkomstig artikel 7, lid 3, zendt iedere Lid-Staat de Commissie een maandelijks overzicht van zijn boekhouding toe.

Met betrekking tot de opneming in de boekhouding van de in artikel 2, tweede alinea, bedoelde correcties bepaalt artikel 8:

„De ingevolge artikel 2, tweede alinea, gedane nieuwe vaststellingen worden vermeld in het maandelijkse overzicht dat de datum van die vaststellingen bestrijkt, en gevoegd bij of in mindering gebracht op het totale bedrag van de rechten die zijn vastgesteld."

Overeenkomstig artikel 9, lid 1, stellen de Lid-Staten het bedrag van de vastgestelde eigen middelen ter beschikking van de Commissie door boeking op het credit van de rekening die daartoe op naam van de Commissie bij de schatkist van de betrokken

* Procestaal: Italiaans.

Lid-Staat of bij het door deze staat aangewezen orgaan is geopend.

Met betrekking tot het tijdstip waarop het bedrag van de vastgestelde rechten ter beschikking van de Commissie moet worden gesteld, is in artikel 10, lid 1, het volgende bepaald:

„De in artikel 9, lid 1, bedoelde boeking geschiedt uiterlijk op de twintigste dag van de tweede maand na die waarin het recht is vastgesteld."

Met betrekking tot vertragingen bij de terbeschikkingstelling van de Commissie bepaalt artikel 11 van de verordening ten slotte het volgende:

„Elke vertraging bij het boeken op de in artikel 9, lid 1, bedoelde rekening, verplicht de betrokken Lid-Staat tot het betalen van rente ten belope van de hoogste discontovoet die op de vervaldatum in de Lid-Staten 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."

2. Bij een controle door de Italiaanse autoriteiten tussen 30 juni en 4 juli 1980 bij het douanekantoor te Ravenna, waarbij de diensten van de Commissie betrokken waren overeenkomstig artikel 18 van verordening nr. 2891/77, werd vastgesteld dat bepaalde douanerechten van het gemeenschappelijk douanetarief (hierna: GDT) ten onrechte als douanerechten van de EGKS waren geboekt, met andere woorden als nationale inkomsten en niet als eigen middelen van de Gemeenschappen.

Uit de bij die controle verrichte verificatie van de douaneaangiften voor de eerste drie maanden van 1980 bleek, dat de foutieve boekingen 11 858 060 LIT bedroegen voor de maand januari, 13 865 960 LIT voor de maand februari en 32 120 470 LIT voor de maand maart, te zamen 57 845 390 LIT. De boekhouding van het douanekantoor werd vóór de beëindiging van de controle ten belope van die bedragen verbeterd.

Na onderzoek van de aangiften voor de maanden mei en juni 1980, waarin dezelfde foutieve boekingen voorkwamen, volgde nadien nog een correctie voor een bedrag van 25 912 010 LIT.

Daar de maandelijkse overzichten van de eigen middelen ter zake niet volstonden, vroeg de Commissie de Italiaanse permanente vertegenwoordiging bij brief van 21 oktober 1980 om mededeling van het bedrag van de rechten waarvoor als gevolg van die zelfde fout een correctie was doorgevoerd voor de periode van januari tot juni 1980 — en in voorkomend geval voor vroegere tijdvakken — alsmede van de datum waarop die rechten hadden moeten worden vastgesteld en de maand waarin bedoelde bedragen ter beschikking van de Commissie waren gesteld.

In een brief van 19 januari 1981 aan de permanente vertegenwoordiging van Italië herhaalde de Commissie haar verzoek, daar zij met name de in artikel 11 van de verordening bedoelde rente over het bedrag van de correcties voor de maanden mei en juni 1980 niet kon berekenen zonder de verdeling van dat bedrag over die twee maanden te kennen. Terzelfder tijd — omdat het bedrag van de correcties voor de maanden januari tot en met maart 1980 haar eerst op 20 september 1980 was mee-

gedeeld — verzocht zij de Italiaanse autoriteiten haar rekening te crediteren met een bedrag van 4 096 907 LIT aan vertragingsrente. Rekening houdend met de omstandigheid dat de bedragen voor de maanden januari, februari en maart op de rekening van de Commissie hadden moeten worden gestort op respectievelijk 20 maart, 21 april en 20 mei 1980, was dat bedrag, overeenkomstig artikel 11, als volgt berekend:

januari

11 858 060 LIT

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

februari

13 865 960 LIT

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

maart

32 120 470 LIT

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

4 096 907 LIT

Bij brief van 4 maart 1981 deelde de permanente vertegenwoordiging van Italië de Commissie mede, dat zowel de correcties voor de periode januari tot en met maart als die voor de periode mei tot en met juni 1980, in juli 1980 in de boekhouding eigen middelen waren opgenomen. Met betrekking tot de vertragingsrente merkten de Italiaanse autoriteiten op, dat dergelijke correcties van vastgestelde rechten niet onder artikel 11 van de verordening vielen. Een recht geldt als vastgesteld, aldus bedoelde brief, wanneer het in de boekhouding is opgenomen, en een onjuiste boekhouding als die van het douanekantoor te Ravenna valt kennelijk onder artikel 2, tweede alinea, van de verordening, zodat de termijn om de Commissie het bedrag van een correctie ter beschikking te stellen eerst vanaf de correctie loopt.

De Commissie was het met die uitlegging van verordening nr. 2891/77 niet eens en verzocht de Italiaanse autoriteiten bij brief aan de permanente vertegenwoordiging van Italië van 20 november 1984, de gevraagde vertragingsrente vóór 28 februari 1985 te harer beschikking te stellen en haar binnen dezelfde termijn de datum mee te delen waarop de bedragen met betrekking tot de correctie voor de maanden mei en juni 1980 te harer beschikking waren gesteld.

Toen zij geen antwoord ontving, leidde de Commissie bij brief van 20 september 1985 de in artikel 169 EEG-Verdrag bedoelde procedure in, waarbij zij de Italiaanse regering uitnodigde de als vertragingsrente gevorderde som over te maken, haar binnen een termijn van twee maanden de datum mee te delen waarop de eigen middelen van de Gemeenschappen voor de maanden mei en juni 1980 — of eventueel nog vroegere tijdvakken — ter beschikking van de Commissie waren gesteld, en binnen dezelfde termijn haar opmerkingen kenbaar te maken.

Bij brief van de Italiaanse permanente vertegenwoordiging van 9 januari 1986 gaven de Italiaanse autoriteiten te kennen, dat zij de vordering van vertragingsrente op de grondslag van de bepalingen van verordening nr. 2891/77 betwistten; zij preciseerden, dat binnen de Gemeenschap geen har-

monisatie van de vaststellingsprocedures tot stand was gebracht.

Op 5 augustus 1986 zond de Commissie de Italiaanse autoriteiten een met redenen omkleed advies, houdende vaststelling dat die autoriteiten weigerden vertragingsrente te betalen en geen mededeling hadden gedaan van de maanden waarop bepaalde andere ter beschikking van de Commissie gestelde gecorrigeerde bedragen betrekking hadden.

Toen de Italiaanse autoriteiten hieraan binnen de gestelde termijn geen gevolg gaven, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

3. Het verzoekschrift van de Commissie is op 20 februari 1987 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Blijkens het verweerschrift van de Italiaanse Republiek heeft de correctie voor de periode mei — juni 1980 betrekking op een aanvankelijke vaststelling van 11 juni 1980. Het vastgestelde bedrag zou in juli 1980 in de boekhouding eigen middelen zijn opgenomen en de Commissie derhalve op 20 juli daaraanvolgend ter beschikking zijn gesteld; bijgevolg zou er, ook rekening houdend met de door de Commissie voorgestane uitlegging, geen sprake kunnen zijn van betaling van vertragingsrente.

In dupliek vermeldt de Italiaanse regering, dat er voor de jaren 1978 en 1979 correcties hebben plaatsgevonden, die respectievelijk 54 976 430 LIT en 58 671 190 LIT bedragen. Die correcties zouden zijn aangebracht in juni 1981 en de betrokken bedragen zouden onmiddellijk in de boekhouding eigen middelen zijn opgenomen.

4. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft de Commissie evenwel twee vragen gesteld, die binnen de gestelde termijn zijn beantwoord.

II — Conclusies van partijen

1. De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

a) te verklaren dat de Italiaanse Republiek de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

— door na een onjuiste indeling van douanerechten in januari, februari en maart 1980 te weigeren, rente te betalen in de zin artikel 11 van verordening nr. 2891/77;

— door de Commissie met betrekking tot gelijksoortige onjuiste indelingen in mei en juni 1980 niet mee te delen, welke van de naderhand geboekte bedragen betrekking hadden op de maand mei en welke op de maand juni;

— door de Commissie niet mee te delen, of en wanneer gelijksoortige onjuiste indelingen vóór 1 januari 1980 zijn gemaakt en eventueel zijn gecorrigeerd;

b) de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.

2. De *Italiaanse Republiek* concludeert dat het den Hove behage:

a) het beroep te verwerpen,

b) verzoekster te verwijzen in de kosten.

III — Middelen en argumenten van partijen

De *Commissie* voert aan, dat overeenkomstig artikel 11 van verordening 2891/77 „elke vertraging" bij het boeken op de rekening van de Commissie tot het betalen van rente verplicht. De termijn waarover de Lid-Staten op grond van artikel 10, lid 1, voor deze boeking beschikken, gaat in op de dag waarop de vaststelling had moeten worden uitgevoerd. Dit beginsel werd bevestigd in het arrest van 20 maart 1986 (zaak 303/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1986, blz. 1171), waarin het Hof vaststelde dat er een onlosmakelijk verband bestaat tussen de verplichting om de betrokken vordering vast te stellen, de verplichting om haar binnen de gestelde termijn te boeken op de rekening van de Commissie en ten slotte de verplichting om de in artikel 11 van verordening nr. 2891/77 bedoelde vertragingsrente te betalen. Volgens hetzelfde arrest is de vertragingsrente opeisbaar, ongeacht om welke reden de boeking met vertraging is geschied, zonder dat behoeft te worden onderscheiden naar gelang deze te late boeking het gevolg is van niet-inachtneming van de uiterste datum die is gesteld voor de vaststelling van de heffingen, of van een overschrijding van de in artikel 10, lid 1, van de verordening gestelde termijn. Deze uitspraak is door het Hof bevestigd in een arrest van 18 december 1986 (zaak 93/85, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1986, blz. 4011).

De termijn voor boeking kan inzonderheid niet ingaan op een door de Lid-Staat zelf bepaalde datum. Weliswaar schrijft artikel 1 van de verordening voor, dat de eigen middelen door de Lid-Staten worden vastgesteld „overeenkomstig hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen", doch dit betekent niet dat de termijn begint te lopen vanaf de daadwerkelijke vaststelling. Anders zouden de Lid-Staten vrij het tijdstip van de vaststelling kunnen bepalen, en bijgevolg ook dat van de terbeschikkingstelling aan de Commissie. In het uiterste geval zou het zelfs kunnen gebeuren dat de Commissie het betrokken bedrag nooit ontvangt, en zou het Italiaanse standpunt een ongelijke behandeling van de Lid-Staten in het leven roepen, in die zin dat de meest lakse wordt bevoordeeld. Artikel 1 van de verordening moet worden uitgelegd met inachtneming van bovenstaande overwegingen en van het in de voorlaatste overweging van de verordening neergelegde beginsel, dat de Commissie „onder zo gunstig mogelijke omstandigheden" over de eigen middelen moet kunnen beschikken.

Hetzelfde geldt voor de uitlegging van artikel 2, tweede alinea. Bij een onjuiste indeling als de onderhavige kan geen beroep worden gedaan op die bepaling en kan er geen sprake zijn van een „correctie" door het verrichten van een nieuwe vaststelling. De correctieprocedure is bedoeld voor vergissingen van technische aard, die onvermijdelijk in de vaststellingen voorkomen. In casu werd echter een totaal ander soort fout begaan. Door de betrokken staat werd namelijk wel een vaststelling uitgevoerd, doch aangezien daarbij geen eigen middelen van de Gemeenschappen werden vastgesteld, was dit geen „deugdelijke" vaststelling in de zin van artikel 2, eerste alinea. Bij gebreke van een vaststelling in de zin van het gemeenschapsrecht kon er evenmin sprake zijn

van een correctie en de daaraan verbonden nieuwe vaststelling, overeenkomstig artikel 2, tweede alinea.

De *Italiaanse regering* voert aan, dat de in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 2891/77 voor de boeking op een rekening van de Commissie gestelde termijn, ingaat op het moment van de vaststelling.

Volgens artikel 2, eerste alinea, geldt een recht als vastgesteld, zodra de overeenkomstige vordering door de nationale autoriteiten deugdelijk is geconstateerd. Het begrip vaststelling heeft geen aanleiding gegeven tot harmonisatie binnen de Gemeenschap. Het enige communautaire begrip in dit verband is het begrip „boeking" van een recht, dat in artikel 1, lid 2, sub d, van richtlijn 79/623 van de Raad van 25 juni 1979 inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen op het gebied van de douaneschuld (PB 1979, L 179, blz. 31) is omschreven als „de administratieve handeling waardoor het door de bevoegde autoriteiten... te heffen bedrag naar behoren wordt vastgesteld".

De vaststelling wordt dus door de nationale bepalingen beheerst. In Italië vindt men die bepalingen in de Testo Unico delle leggi doganali van 23 januari 1973, nr. 43 (GURI van 28.3.1973, nr. 80). Artikel 59, vierde alinea, van de Testo Unico onderscheidt drie verschillende fasen bij de vaststelling van de rechten: de technisch-juridische vaststelling, de inning en de opneming in de boekhouding. Eerst na de laatste fase is de vaststelling definitief.

In elke fase van die vaststellingsprocedure, en niet alleen in de eerste fase, gelijk de Commissie betoogt, kunnen fouten worden gemaakt. Artikel 2, tweede alinea, van verordening nr. 2891/77 heeft niet alleen betrekking op de correctie van fouten bij de technische vaststelling, maar ook van fouten bij de inning en in het bijzonder bij de opneming in de boekhouding van de rechten. Er bestaat geen enkele grond om verschillende gevolgen te verbinden aan een fout van technische aard en een boekingsfout. Beide dienen aanleiding te geven tot een nieuwe vaststelling krachtens artikel 2, tweede alinea, van de verordening.

Dit juridische standpunt werd door de Italiaanse minister van Financiën reeds ingenomen in zijn rondschrijven nr. VI/873 van 14 december 1974 aan de buitendiensten en de boekhoudkundige diensten, dat de Commissie destijds is meegedeeld. Genoemd rondschrijven, dat betrekking had op de overeenkomstige bepalingen van de door verordening nr. 2891/77 vervangen vroegere verordening, bevat onder meer instructies inzake de correctie als gevolg van een na het afsluiten van de rekeningen ontdekte boekings- of overschrijvingsfout.

De door de Commissie voorgestane uitlegging van artikel 2, tweede alinea, van verordening nr. 2891/77 is te eng. Haar uitlegging van artikel 11 is daarentegen te ruim. Deze laatste bepaling betreft alleen vertragingen in de terbeschikkingstelling van de vastgestelde eigen middelen, met andere woorden de kasvertragingen.

Ten slotte merkt de Italiaanse regering op, dat aan de door de Commissie aangehaalde arresten van het Hof geen argumenten ten gunste van de stelling van de Commissie kunnen worden ontleend. In zaak 303/84 (Commissie/Duitsland) was de inningstermijn namelijk vastgesteld door de gemeenschapsbepalingen, en in zaak 93/85 (Commissie/Verenigd Koninkrijk) gaat het om een geval waarin de Commissie overeenkomstig artikel 10, lid 2, van verordening nr. 2891/77 om vervroegde boeking van de eigen middelen had verzocht.

IV — Antwoorden van de Commissie op de vragen van het Hof

Met zijn *eerste vraag* wenst het Hof te vernemen, of in de opvatting van de Commissie het bepaalde in artikel 2, tweede alinea, van verordening nr. 2891/77 van toepassing is, wanneer de douaneautoriteiten ten onrechte hebben geoordeeld dat een ingevoerd produkt onder een vrijstelling van het GDT valt, en zo ja, wat dan in de praktijk het verschil is met de situatie in de onderhavige zaak.

De Commissie heeft geantwoord dat artikel 2, tweede alinea, van verordening nr. 2891/77 van toepassing is in het in de eerste vraag bedoelde geval. In een dergelijk geval moet volgens haar, overeenkomstig die bepaling, een correctie worden aangebracht in de aanvankelijke vaststelling van de rechten.

In casu kan daarentegen geen correctie worden aangebracht, omdat in strijd met de bestaande bepalingen geen aanvankelijke vaststelling heeft plaatsgehad.

Met zijn tweede vraag wenst het Hof te vernemen, of in de opvatting van de Commissie artikel 2, tweede alinea, van verordening nr. 2891/77 van toepassing is, wanneer de douaneautoriteiten ten onrechte een GDT-recht hebben vastgesteld voor goederen die onder het EGKS-Verdrag vallen, en zo niet, op basis van welke andere bepaling de vereiste correctie kan worden uitgevoerd.

De Commissie meent, dat artikel 2, tweede alinea, van verordening nr. 2891/77 niet van toepassing is in het in deze vraag bedoelde geval, omdat er geen aanvankelijke vaststelling van rechten heeft — of kan hebben — plaatsgehad, daar de betrokken goederen niet onder het GDT vallen. In de in deze vraag bedoelde hypothese moet de betrokken Lid-Staat bij de ontdekking van de fout, de bedragen die ten onrechte als GDT-heffingen werden aangemerkt als nationale middelen inschrijven, en moet de Commissie die staat voor het overeenkomstige bedrag crediteren.

O. Due
rechter-rapporteur