Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
przedstawiona w dniu 6 marca 2014 r.[1]

Sprawa C-335/12

Komisja Europejska
przeciwko
Republice Portugalskiej

(skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesiona przez Komisję Europejską przeciwko Republice Portugalskiej)

Zasoby własne — Retrospektywne pokrycie należności celnych przywozowych — Odpowiedzialność finansowa państw członkowskich — Niewywiezione nadwyżki cukru

1. W związku z zarzucanym przez Komisję Republice Portugalskiej uchybieniem zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczącym przekazania opłat z tytułu nadwyżek cukru niewywiezionych po przystąpieniu tego państwa członkowskiego powstało pytanie o charakter prawny opłat za wspomniane nadwyżki. Trybunał Sprawiedliwości ma zatem możliwość wypowiedzenia się w przedmiocie kwalifikacji tych środków pieniężnych, które Komisja, w przeciwieństwie do Republiki Portugalskiej, uważa za „zasoby własne" Unii.

2. Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości uzna, podobnie jak czynię to w niniejszej opinii, iż chodzi o zasoby własne, należało będzie następnie rozstrzygnąć, czy Republika Portugalska dochowała należytej staranności przy wykonywaniu swego zobowiązania do pobrania kwot należnych z tego tytułu, czy też przeciwnie, ponosi ona wobec Unii odpowiedzialność i powinna uiścić kwotę, której pobrania zaniechała.

I – **Ramy prawne**

A – *Akt dotyczący warunków przystąpienia Królestwa Hiszpanii i Republiki Portugalskiej oraz dostosowań w traktatach*[2]

3. Artykuł 254 aktu przystąpienia stanowi:

„Jakiekolwiek zapasy produktów, które znajdują się w swobodnym obrocie na terytorium portugalskim w dniu 1 marca 1986 r. i które przekraczają ilości, które można uznać za zwykle utrzymywane zapasy, powinny zostać wyeliminowane przez Republikę Portugalską na jej koszt w ramach postępowań wspólnotowych, które zostaną ustanowione, oraz w terminach, które zostaną określone zgodnie z treścią art. 258.

1 — Język oryginału: hiszpański.
2 — Dz.U. 1985, L 302. Zwany dalej „aktem przystąpienia".

[…]" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego aktu poniżej].

4. Zgodnie z art. 371 ust. 1 aktu przystąpienia „decyzja z dnia 21 kwietnia 1970 r. w sprawie zastąpienia składek pieniężnych państw członkowskich zasobami własnymi Wspólnot […] będzie stosowana zgodnie z przepisami, do których odwołują się artykuły 372–375".

5. Stosownie do treści art. 372 akapit pierwszy aktu przystąpienia „wpływy określone jako »rolnicze opłaty wyrównawcze« zawarte w art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji z dnia 21 kwietnia 1970 r. obejmować będą także wszelkie kwoty wpłacone w związku z przywozem w handlu Portugalii z innymi państwami członkowskimi oraz z państwami trzecimi […]".

B – *Decyzja 85/257/EWG, Euratom*[3]

6. Artykuł 2 akapit pierwszy decyzji 85/257 stanowi, co następuje:

„Następujące przychody:

a) opłaty, premie, dodatkowe lub wyrównawcze kwoty, dodatkowe kwoty lub czynniki i inne ustalone stawki celne lub stawki celne, które zostaną ustalone przez instytucje Wspólnot w odniesieniu do handlu z państwami trzecimi w ramach wspólnej polityki rolnej, a także wkłady i inne opłaty przewidziane w ramach wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru;

b) cła Wspólnej taryfy celnej oraz inne cła ustalone lub te, które zostaną ustalone przez instytucje Wspólnot w odniesieniu do handlu z państwami trzecimi

stanowią zasoby własne, które wprowadzone zostaną do budżetu Wspólnot" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej].

7. Artykuł 7 ust. 1 decyzji 85/257 stanowi:

„Zasoby wspólnotowe, o których mowa w art. 2 i 3, będą ściągane przez państwa członkowskie zgodnie z krajowymi przepisami prawa, które ewentualnie zostaną w tym celu zmienione. Państwa członkowskie przekażą te zasoby do dyspozycji Komisji".

C – *Rozporządzenie nr 1697/79*[4]

8. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 1697/79:

„1. Niniejsze rozporządzenie reguluje warunki, w jakich właściwe organy powinny przystąpić do retrospektywnego pokrycia należności celnych przywozowych lub wywozowych, do zapłaty których nie wezwano, z jakichkolwiek powodów, osoby zobowiązanej do zapłaty za towary zgłoszone do procedury celnej przewidującej obowiązek uiszczenia takich należności.

3 — Decyzja Rady z dnia 7 maja 1985 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot (Dz.U. L 128, s. 15).

4 — Rozporządzenie Rady (EWG) z dnia 24 lipca 1979 r. w sprawie odzyskiwania po dokonaniu odprawy celnej należności celnych przywozowych lub wywozowych, do zapłaty których nie wezwano, z jakichkolwiek powodów, osoby zobowiązanej do zapłaty za towary zgłoszone do procedury celnej przewidującej obowiązek uiszczenia takich należności (Dz.U. L 197, s. 1).

2. Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

a) »należności celne przywozowe« oznaczają cła i opłaty o skutku równoważnym, jak również rolne opłaty wyrównawcze i inne opłaty przywozowe ustanowione w ramach wspólnej polityki rolnej lub w odrębnych przepisach, mających zastosowanie, na podstawie art. 235 traktatu, do niektórych towarów uzyskanych w wyniku przetworzenia produktów rolnych;

[…]

c) »zaksięgowanie« oznacza akt administracyjny, na mocy którego ustala się odpowiednio kwotę należności celnych przywozowych lub należności celnych wywozowych […];

d) »dług celny« oznacza zobowiązanie osoby fizycznej lub prawnej do zapłaty należności celnych przywozowych lub należności celnych wywozowych mających zastosowanie do towarów podlegających tym należnościom […]" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego rozporządzenia poniżej].

9. Artykuł 2 rozporządzenia nr 1697/79 stanowi:

„1. Jeżeli właściwe władze stwierdzą, że nie wezwano dłużnika do zapłaty całości lub części kwoty należności celnych przywozowych lub wywozowych wymaganych zgodnie z prawem w odniesieniu do towaru zgłoszonego do procedury celnej nakładającej obowiązek uiszczenia takich należności, wszczynają one wówczas postępowanie w celu ściągnięcia niepobranych należności.

Jednakże postępowania takiego nie można podjąć po upływie trzech lat od chwili zaksięgowania kwoty, do uiszczenia której pierwotnie wezwano dłużnika, lub, jeśli nie dokonano zaksięgowania, od chwili powstania długu celnego dotyczącego danego towaru.

2. W rozumieniu ust. 1 postępowanie w celu ściągnięcia długu wszczyna się poprzez powiadomienie zainteresowanego o kwocie należności celnych przywozowych lub wywozowych, do których zapłaty jest zobowiązany".

D – *Rozporządzenie nr 3771/85*[5]

10. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 3771/85 rozporządzenie to „ustanawia ogólne zasady stosowania art. 254 aktu przystąpienia".

11. Stosownie do art. 3 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia „za produkty znajdujące się w swobodnym obrocie na terytorium Portugalii uznaje się […] produkty […] przywiezione do Portugalii, dla których zostały dopełnione formalności związane z przywozem i pobrano w Portugalii wymagane cła i opłaty o skutku równoważnym, o ile nie korzystały one z częściowego lub całkowitego obniżenia tych ceł i opłat" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego rozporządzenia poniżej].

12. Artykuł 8 rozporządzenia nr 3771/85 stanowi, iż:

„1. Przepisy wykonawcze do niniejszego rozporządzenia zostaną wydane zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 38 rozporządzenia Rady nr 136/66/EWG z dnia 22 września 1966 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku olejów i tłuszczów[6] lub, w danym przypadku, w odpowiednich przepisach pozostałych rozporządzeń w sprawie wspólnej organizacji rynków rolnych.

5 — Rozporządzenie Rady (EWG) z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie zapasów produktów rolnych znajdujących się w Portugalii (Dz.U. L 362, s. 21).

6 — Dz.U. L 172, s. 3025.

2. Przepisy wykonawcze, o których mowa w ust. 1, obejmować będą w szczególności:

[…]

d) zasady usuwania nadwyżek produktów.

3. Przepisy wykonawcze, o których mowa w ust. 1, mogą przewidywać:

[…]

c) pobieranie opłaty w razie nieprzestrzegania przez zainteresowanego zasad usuwania nadwyżek produktów".

E – *Rozporządzenie nr 579/86*[7]

13. W motywie drugim rozporządzenia nr 579/86 stwierdza się, iż „biorąc pod uwagę niebezpieczeństwo spekulacji istniejące w nowych państwach członkowskich w odniesieniu do cukru […], należy ustanowić przepisy dotyczące zapasów znajdujących się w Hiszpanii i Portugalii w dniu 1 marca 1986 r." [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego rozporządzenia poniżej].

14. W motywie szóstym tego rozporządzenia wskazuje się, że „ilości przekraczające zwykłe zapasy, […] które nie zostaną wywiezione przed przewidzianą datą i tym samym nie zostaną usunięte z rynku, należy uważać za wprowadzone do obrotu na rynku wewnętrznym Wspólnoty, tak jakby zostały one przywiezione z państw trzecich; […] w takiej sytuacji uzasadnione jest przyjęcie, że pobierana kwota powinna być równa opłacie wyrównawczej z tytułu przywozu dla danego produktu obowiązującej w ostatnim dniu terminu wyznaczonego na jego wywiezienie […]".

15. W motywie ósmym tego rozporządzenia wskazano, że „w celu spełnienia wymogów dobrego zarządzania rynkami tego sektora należy postanowić, iż nowe państwa członkowskie obowiązane będą powiadomić o stwierdzonych ilościach ich zapasów oraz o ilościach uznanych za wprowadzone do obrotu na rynku wewnętrznym".

16. Artykuł 3 rozporządzenia nr 579/86 stanowi:

„1. Każde z nowych państw członkowskich przeprowadzi inwentaryzację zapasów cukru […] znajdujących się w obrocie na jego terytorium w dniu 1 marca 1986 r. o godzinie 0.00.

2. W celu wykonania ust. 1 każdy, kto na jakiejkolwiek podstawie posiada cukier w ilości […] co najmniej 3000 kilogramów […] znajdujący się w obrocie w dniu 1 marca 1986 r. o godzinie 0.00, zobowiązany jest zgłosić to właściwym organom do dnia 13 marca 1986 r.

[…]".

7 — Rozporządzenie Komisji (EWG) z dnia 28 lutego 1986 r. ustanawiające zasady obowiązujące w odniesieniu do zapasów produktów w sektorze cukru znajdujące się w Hiszpanii i Portugalii w dniu 1 marca 1986 r. (Dz.U. L 57, s. 21).

17. Artykuł 4 rozporządzenia nr 579/86 przewiduje:

„1. Jeżeli ilość zapasów cukru […] przewyższy w państwie członkowskim ustaloną wcześniej ilość […], państwo członkowskie zapewni, aby do dnia 1 stycznia 1987 r.[8] wywieziono poza obszar Wspólnoty ilość [cukru] odpowiadającą różnicy pomiędzy ilością zinwentaryzowaną a ilością wcześniej ustaloną […]. W odniesieniu do Portugalii weryfikacja zapasów i ustalenie ilości cukru, która ma zostać wywieziona na podstawie akapitu pierwszego zostanie przeprowadzona oddzielnie z jednej strony dla regionów autonomicznych Azorów i Madery oraz z drugiej strony dla pozostałych regionów Portugalii.

2. W odniesieniu do ilości, które mają zostać wywiezione zgodnie z ust. 1:

[…]

c) wywóz danego produktu z obszaru nowego państwa członkowskiego, w którym dokonano weryfikacji, o której mowa w ust. 1, powinien nastąpić do dnia 1 stycznia 1987 r., a produkt powinien opuścić obszar Wspólnoty do tego dnia”[9].

18. Zgodnie z art. 5 tego rozporządzenia:

„1. Dowód dokonania wywozu […] należy przedstawić, z wyjątkiem przypadków siły wyższej, do dnia 1 marca 1987 r.[10] w postaci:

a) zaświadczeń o wywozie wydanych […] przez właściwe organy danego nowego państwa członkowskiego;

b) dokumentów, o których mowa w art. 30 i 31 rozporządzenia (EWG) nr 3183/80[11], koniecznych do zwolnienia zabezpieczenia.

2. Jeżeli dowód, o którym mowa w ust. 1, nie zostanie przedstawiony do dnia 1 marca 1987 r., dana ilość zostanie uznana za wprowadzoną do obrotu na rynku wewnętrznym Wspólnoty”.

19. Artykuł 7 przywołanego rozporządzenia stanowi, iż:

„1. W odniesieniu do ilości uznanych za wprowadzone do obrotu na rynku wewnętrznym, w rozumieniu art. 5 ust. 2, pobrana zostanie:

a) w przypadku cukru – za każde 100 kg – kwota równa opłacie wyrównawczej z tytułu przywozu obowiązującej w dniu 31 grudnia 1986 r.[12] dla cukru białego […]”.

20. Zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 579/86 „[n]owe państwa członkowskie podejmą wszelkie niezbędne środki w celu wykonania niniejszego rozporządzenia i określą w szczególności odpowiednie procedury kontrolne dla przeprowadzenia inwentaryzacji, o której mowa w art. 3, oraz wykonania obowiązku wywozu, o którym mowa w art. 4 ust. 1”.

8 — Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 3332/86 z dnia 31 października 1986 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 579/86 ustanawiające zasady obowiązujące w odniesieniu do zapasów produktów w sektorze cukru znajdujące się w dniu 1 marca 1986 r. w Hiszpanii i Portugalii (Dz.U. L 306, s. 37) zmieniło tę datę w odniesieniu do Portugalii na dzień 1 lipca 1987 r.

9 — Rozporządzenie nr 3332/86 ustaliło tę datę w odniesieniu do Portugalii również na dzień 1 lipca 1987 r.

10 — Rozporządzenie nr 3332/86 ustaliło tę datę w odniesieniu do Portugalii na dzień 1 września 1987 r.

11 — Rozporządzenie Komisji (EWG) z dnia 3 grudnia 1980 r. ustanawiające wspólne przepisy wykonawcze do systemu zaświadczeń importowych, eksportowych oraz wcześniejszego ustalania w stosunku do produktów rolnych (Dz.U. L 338, s. 1).

12 — Rozporządzenie nr 3332/86 ustaliło tę datę w odniesieniu do Portugalii na dzień 30 czerwca 1987 r.

F – *Rozporządzenie(EWG, Euratom) nr 1552/89*[13]

21. Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1552/89 stanowi, iż „w celu wykonania niniejszego rozporządzenia tytuł Wspólnot do zasobów własnych określonych w art. 2 ust. 1 lit. a) i b) decyzji 88/376/EWG, Euratom zostanie ustalony w momencie, kiedy odpowiednie organy państwa członkowskiego powiadomią dłużnika o wysokości należnej kwoty. Powiadomienia dokonuje się z chwilą, gdy dłużnik zostanie ustalony, a należna kwota może zostać obliczona przez właściwe organy administracji, z uwzględnieniem wszystkich wiążących w tej dziedzinie przepisów wspólnotowych" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego rozporządzenia poniżej].

22. Stosownie do art. 11 tego rozporządzenia „[w]szelkie opóźnienia w dokonaniu zapisu na rachunku określonym w art. 9 ust. 1 skutkują zapłatą odsetek przez dane państwo członkowskie […]".

23. Artykuł 17 rozporządzenia nr 1552/89 stanowi, że:

„1. Państwa członkowskie podejmą wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia, aby kwoty odpowiadające ustalonym tytułom dochodów budżetowych […] zostały udostępnione Komisji, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem.

2. Państwa członkowskie są zwolnione z obowiązku udostępnienia Komisji kwot odpowiadających ustalonym tytułom dochodów budżetowych jedynie w przypadku, gdy kwoty te nie zostały ściągnięte z powodu siły wyższej. Ponadto państwa członkowskie mogą odmówić udostępnienia tych kwot Komisji w szczególnych przypadkach, jeżeli po dokonaniu dokładnej oceny wszystkich istotnych okoliczności danego przypadku okaże się, że ich ściągnięcie jest niemożliwe z przyczyn od nich niezależnych. Przypadki te powinny zostać wskazane w informacji, o której mowa w ust. 3, jeżeli kwoty te przekraczają 10 000 ecu […]; w informacji tej należy wskazać przyczyny, które uniemożliwiły państwu członkowskiemu udostępnienie tych kwot. Komisja może przekazać swoje uwagi państwu członkowskiemu w terminie sześciu miesięcy.

[…]".

II – **Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi**

24. Pismem z dnia 26 czerwca 2003 r. władze portugalskie zwróciły się do Komisji, na podstawie art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000[14], o zwolnienie z obowiązku udostępnienia kwoty 785 078,50 EUR z tytułu ustalonych tytułów dochodów budżetowych dotyczących nadmiernych ilości cukru, w stosunku do których nie przedstawiono dowodu wywiezienia w terminie wskazanym w rozporządzeniu nr 579/86. Republika Portugalska wskazała, iż wezwanie do zapłaty skierowane do dłużnika w dniu 25 października 1990 r. zostało uchylone wyrokiem Supremo Tribunal Administrativo (naczelnego sądu administracyjnego) z dnia 8 maja 2002 r.[15], co uniemożliwiło ściągnięcie wskazanej kwoty.

25. Komisja, po zbadaniu dodatkowych informacji, oddaliła wniosek z uwagi na upływ więcej niż trzech lat pomiędzy pierwszą możliwą datą zaksięgowania długu a rzeczywistą datą wszczęcia postępowania w przedmiocie retrospektywnego pokrycia należności. Z drugiej strony, uznając, iż nie wykazano, aby przyczyny nieodzyskania należnej kwoty były niezależne od władz portugalskich, Komisja wezwała władze portugalskie do udostępnienia jej kwoty 785 078,50 EUR do dnia 20 września 2004 r.

13 — Rozporządzenie Rady z dnia 29 maja 1989 r. wykonujące decyzję 88/376/EWG, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot (Dz.U. L 155, s. 1).

14 — Rozporządzenie Rady z dnia 22 maja 2000 r. wykonujące decyzję 94/728/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (Dz.U. L 130, s. 1).

15 — W toku postępowania przed wydaniem tego wyroku przedstawiono pytanie prejudycjalne w sprawie C-30/00 William Hinton & Sons, rozstrzygniętej przez Trybunał Sprawiedliwości postanowieniem z dnia 11 października 2001 r. (Rec. s. I-7511).

26. Po wymianie korespondencji w tej sprawie władze portugalskie w piśmie z dnia 31 stycznia 2006 r. wskazały, iż Supremo Tribunal Administrativo oparł swój wyrok na założeniu, iż sporne opłaty nie stanowią zasobów własnych, a zatem przepis art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 nie miał do nich zastosowania, i z tego względu władze portugalskie wniosły o uznanie ich wniosku o zwolnienie za bezskuteczny.

27. Wniosek ten został odrzucony pismem Komisji z dnia 28 lipca 2006 r., w którym ponownie wezwano władze portugalskie do niezwłocznego udostępnienia spornej kwoty. Ani na to pismo, ani na późniejsze pismo z dnia 31 stycznia 2007 r. nie udzielono odpowiedzi.

28. W dniu 23 października 2007 r. Komisja przesłała do władz portugalskich pisemne wezwanie, w którym wyraziła swój sprzeciw wobec stanowiska, wedle którego sporne należności nie stanowią zasobów własnych, oraz wskazała, iż choć oczywiście nie można zignorować wyroku Supremo Tribunal Administrativo, dotyczy on jedynie stosunków pomiędzy danym przedsiębiorcą a władzami krajowymi.

29. Ponieważ nie zastosowano się do owego wezwania, Komisja wystosowała do władz krajowych pismem z dnia 2 lutego 2009 r. uzasadnioną opinię, a następnie pismem z dnia 28 października 2011 r. uzupełniającą uzasadnioną opinię. Ponieważ Republika Portugalska nie zmieniła swego stanowiska, Komisja wniosła niniejszą skargę.

III – **Skarga Komisji**

30. Komisja zarzuca Portugalii uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikającym z art. 10 WE, art. 254 aktu przystąpienia, art. 7 decyzji 85/257, artykułów 4, 7 i 8 rozporządzenia nr 579/86, art. 2 rozporządzenia nr 1697/79 oraz art. 2, 11 i 17 rozporządzenia nr 1552/89 poprzez nieprzekazanie na rzecz Unii kwoty 785 078,50 EUR odpowiadającej opłacie od nadwyżki cukru niewywiezionej po przystąpieniu Portugalii do Wspólnot.

31. Komisja utrzymuje, iż wskazana kwota stanowi „zasoby własne" Wspólnot w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji 85/257, ponieważ jest ona, w oparciu o szczególny reżim ustanowiony dla Portugalii w chwili przystąpienia, przychodem z tytułu „innych stawek celnych przewidzianych w ramach wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru".

32. Komisja uważa, iż zgodnie z art. 254 aktu przystąpienia zapasy produktów znajdujące się w swobodnym obrocie na terytorium Portugalii w dniu 1 marca 1986 r., które przewyższają ilość, która może być uznana za zwykle utrzymywane zapasy, powinny zostać wyeliminowane przez Republikę Portugalską na jej koszt, w ramach postępowań wspólnotowych, których tryby i terminy określono w rozporządzeniach nr 3771/85 i nr 579/86.

33. Zdaniem Komisji, z uwagi na ich odmienny charakter, nie należy mylić z jednej strony kwoty kosztów związanych ewentualnie z wywozem nadwyżek oraz z drugiej strony kwoty, którą władze krajowe powinny były ściągnąć z uwagi na fakt, iż nadwyżki te zostały uznane „za wprowadzone do obrotu na rynku wewnętrznym Wspólnoty, tak jakby zostały one przywiezione z państw trzecich", jak stanowi motyw szósty rozporządzenia nr 579/86. Ta druga kwota stanowi zasoby własne Wspólnot, a odmienny charakter tych dwu kwot został potwierdzony przez Trybunał Sprawiedliwości w pkt 57 postanowienia wydanego w ww. sprawie William Hinton & Sons.

34. W odniesieniu do zwłoki, z jaką zdaniem Komisji powiadomiono o spornym długu, wskazano w skardze, iż upływ trzyletniego terminu pomiędzy pierwszą możliwą datą zaksięgowania długu celnego – dniem 16 października 1987 r. – a rzeczywistą datą wszczęcia postępowania w przedmiocie odzyskania należnej kwoty po dokonaniu odprawy celnej – dniem 29 października 1990 r. – pozwala przyjąć, iż upłynął termin przedawnienia, o którym mowa w art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1697/79, jak wskazał Supremo Tribunal Administrativo w wyroku z dnia 8 maja 2002 r., z czego należy

a contrario wywnioskować, iż możliwe było powiadomienie o długu we właściwym czasie. Poza tym Komisja uważa, iż jej stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 listopada 2005 r.[16].

35. W rezultacie Komisja wnosi o stwierdzenie, że Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 10 WE, art. 254 aktu przystąpienia, art. 7 decyzji 85/257, art. 4, 7 i 8 rozporządzenia nr 579/86, art. 2 rozporządzenia nr 1697/79 oraz art. 2, 11 i 17 rozporządzenia nr 1552/89. Ponadto wnosi ona o obciążenie Republiki Portugalskiej kosztami postępowania.

IV – **Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości**

36. Trybunał Sprawiedliwości wezwał Komisję i Republikę Portugalską do przedstawienia na rozprawie swoich stanowisk w czterech kwestiach: 1) czy opłata, o której mowa w art. 8 ust. 3 lit. c) rozporządzenia nr 3771/85, stanowi wspólnotowe zasoby własne?; 2) jeżeli stanowi ona opłatę przewidzianą w ramach wspólnej organizacji rynku cukru, czy wchodzi ona w zakres zastosowania rozporządzenia nr 1697/79?; 3) jakie były w tym przypadku właściwe daty rozpoczęcia i zakończenia trzyletniego okresu przewidzianego w art. 2 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1697/79?; 4) jakie były zdaniem Komisji właściwe daty okresu, w którym władze portugalskie nie działały wystarczająco sprawnie, aby powiadomić o spornym długu?

37. Republika Portugalska przedstawiła odpowiedź na skargę, w której odnosząc się do charakteru spornej kwoty podnosi – wobec wątpliwości Komisji w przedmiocie zastosowania rozporządzenia nr 1697/79 – iż Trybunał Sprawiedliwości orzekł w ww. postanowieniu w sprawie William Hinton & Son, że jego zastosowanie wiązałoby się z przyjęciem, iż dany towar został zgłoszony zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 579/86, co podlega ustaleniu przez Supremo Tribunal Administrativo. W innym przypadku, co wskazano w pkt 38 wskazanego postanowienia, należałoby zastosować przepisy portugalskie dotyczące kwestii odzyskiwania należności.

38. Zdaniem Republiki Portugalskiej Supremo Tribunal Administrativo nie wskazał, czy zachodzi ta przesłanka, lecz uznał, iż rozporządzenie nr 1697/79 ma zastosowanie poprzez odesłanie na podstawie art. 98 Reforma Aduanera[17] [reformy celnej], zgodnie z którym retrospektywne pokrycie należności celnych, które nie stanowią zasobów własnych ani pozostałych opłat, podlega obowiązującym przepisom prawa wspólnotowego.

39. Zdaniem Republiki Portugalskiej Supremo Tribunal Administrativo popełnił błąd. Jednakże z powodu nadrzędnych względów porządku konstytucyjnego należało wykonać wyrok z dnia 8 maja 2002 r.

40. Republika Portugalska utrzymuje, iż z uwagi na fakt, że art. 17 rozporządzenia nr 1150/2000 ma zastosowanie jedynie w stosunku do opłat stanowiących wspólnotowe zasoby własne, jej początkowy wniosek o zwolnienie należało uznać za bezskuteczny.

41. Z drugiej strony podnosi ona, iż w budżetach Wspólnot na lata 1987, 1988 i 1989 w żadnym z przepisów nie ujęto kwoty przewidzianej w art. 7 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 579/86, podczas gdy zgodnie z art. 4 rozporządzenia finansowego z dnia 21 grudnia 1977 r.[18] mogą być ściągane jedynie te przychody, które zostały ujęte w odpowiednim przepisie budżetu. Zatem choć w niniejszej sprawie chodzi o zasoby własne, istnieje przeszkoda prawna uniemożliwiająca ich ściągnięcie.

16 — Wyrok w sprawie C-392/02 Komisja przeciwko Danii, Zb.Orz. s. I-9811, pkt 60, 63, 67, 68.

17 — Zatwierdzona dekretem z mocą ustawy nr 46311 z dnia 27 kwietnia 1965 r.

18 — Dz.U. L 356, s. 1.

42. Ponadto Republika Portugalska wskazuje, iż w akcie przystąpienia, w którym wyszczególniono przychody, które należy uznać za zasoby własne, wyłączono przychody z tytułu kwot przewidzianych w art. 7 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 579/86.

43. Republika Portugalska podnosi, że uznanie tej kwoty za opłatę zostało zakwestionowane przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 26 października 2006 r. w sprawie Koninklijke Coöperatie Cosun przeciwko Komisji [19] oraz że jeżeli miałaby ona stanowić zasoby własne, to byłyby nimi także kwoty pobierane na podstawie art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 60/2004 [20] i art. 12 ust. 3 rozporządzenia nr 1832/2006 [21], które jednak nie są za takie uznawane.

44. W rezultacie Republika Portugalska uważa, iż sporna kwota wynika z jednej strony z art. 8 ust. 3 lit. c) rozporządzenia nr 3771/85, a z drugiej strony z art. 254 aktu przystąpienia, do którego odwołują się motywy pierwszy i drugi rozporządzenia nr 579/86.

45. W odniesieniu do rzekomej zwłoki w powiadomieniu o długu Republika Portugalska podnosi, iż jej pierwotny wniosek wynikał z niemożności odzyskania spornej kwoty ze względu na stwierdzoną przez Supremo Tribunal Administrativo nieważność decyzji w sprawie poboru owej kwoty. W tym zakresie potwierdza ona jedynie, że władze krajowe wiedziały o długu w dniu 2 sierpnia 1990 r. oraz że nie były uprawnione do wszczęcia postępowania w przedmiocie jego odzyskania po dokonaniu odprawy celnej do dnia 9 października 1990 r., w którym odkryto, że dane przedstawione przez daną spółkę były nieprawidłowe.

46. W związku z powyższym Republika Portugalska wnosi o oddalenie skargi i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

47. Strony podtrzymały swoje zasadnicze stanowiska w kolejnych pismach, replice i duplice.

V – **Ocena**

48. Przedmiotowa skarga koncentruje się na kwestii charakteru prawnego opłat związanych z nadwyżkami cukru niewywiezionymi po przystąpieniu Portugalii do Wspólnot.

49. W celu rozstrzygnięcia tej kwestii należy zastanowić się nad kontekstem normatywnym traktowania takich nadwyżek.

A – *Nadwyżki cukru w chwili przystąpienia Portugalii*

50. Zgodnie z aktem przystąpienia (art. 254) Portugalia została zobowiązana do wyeliminowania na swój koszt „zapas[ów] produktów, które znajd[owały] się w swobodnym obrocie na [jej] terytorium w dniu 1 marca 1986 r. i które przekracza[ły] ilości, które można [było] uznać za zwykle utrzymywane zapasy”. Innymi słowy chodzi o ilości nadmierne lub *nadwyżki*.

19 — Sprawa C-68/05 P, Zb.Orz. s. I-10367.

20 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 60/2004 z dnia 14 stycznia 2004 r. ustanawiające środki przejściowe w sektorze cukru w następstwie przystąpienia Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii, i Słowacji (Dz.U. L 9, s. 8 – wyd. spec. w jęz. polskim: rozdz. 3, t. 42, s. 125).

21 — Rozporządzenie Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. ustanawiające środki przejściowe w sektorze cukru ze względu na przystąpienie Bułgarii i Rumunii (Dz.U. L 354, s. 8).

51. W celu wykonania tego nakazu w odniesieniu do produktów rolnych w rozporządzeniu nr 3771/85 ustanowiono ogólne zasady stosowania art. 254 aktu przystąpienia. Zgodnie z tymi zasadami uważa się, iż „[znajdują] się w swobodnym obrocie na terytorium Portugalii […] produkty […] przywiezione do Portugalii, dla których zostały dopełnione formalności związane z przywozem i pobrano w Portugalii wymagane cła i opłaty o skutku równoważnym” (art. 1).

52. Artykuł 8 rozporządzenia nr 3771/85 odwołuje się w celu jego wykonania do postępowań przewidzianych w rozporządzeniach w sprawie wspólnej organizacji rynków olejów i tłuszczów oraz rynków rolnych, wskazując, że przepisy wykonawcze powinny przewidywać „pobieranie opłaty w razie nieprzestrzegania przez zainteresowanego zasad usuwania nadwyżek produktów”.

53. W oparciu o art. 8 rozporządzenia nr 3771/85 wydano rozporządzenie nr 579/86, na mocy którego ustanowiono zasady dotyczące zapasów produktów w sektorze cukru znajdujących się w Portugalii w dniu 1 marca 1986 r. Zasady te są następujące:

a) Portugalia powinna dokonać inwentaryzacji zapasów cukru znajdujących się w swobodnym obrocie na jej terytorium w dniu 1 marca 1986 r. (art. 3 ust. 1). W tym celu każdy, kto posiadał więcej niż 3000 kg cukru, obowiązany był zgłosić to właściwym organom do dnia 13 marca 1986 r. (art. 3 ust. 2);

b) w przypadku przekroczenia ilości wyznaczonych dla Portugalii zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia Portugalia na podstawie art. 4 obowiązana była zapewnić wywóz nadwyżki poza Wspólnotę do dnia 1 lipca 1987 r.;

c) dowód wywiezienia, zgodnie z art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia, należało przedstawić do dnia 1 września 1987 r.;

d) w przypadku nieprzedstawienia takiego dowodu należało przyjąć, iż nadwyżka została wprowadzona do obrotu na rynku wewnętrznym Wspólnot (art. 5 ust. 2);

e) art. 7 stanowi, iż z tytułu nadwyżek uznanych za wprowadzone do obrotu na rynku wewnętrznym należało pobierać kwotę równą opłacie wyrównawczej z tytułu przywozu obowiązującą w dniu 30 czerwca 1987 r. dla cukru białego, powiększoną lub pomniejszoną o kwotę wyrównawczą z tytułu przystąpienia obowiązującą w Portugalii w tym samym dniu.

54. Komisja uważa, iż ta ostatnia kwota stanowi „zasoby własne” Wspólnot. Portugalia zajmuje przeciwne stanowisko, w oparciu o argumenty, które moim zdaniem nie są przekonywujące.

B – *Pojęcie zasobów własnych*

55. Wspólnoty początkowo finansowały swoją działalność ze składek pieniężnych państw członkowskich. Jednakże już traktaty rzymskie przewidywały ustanowienie systemu zasobów własnych, pochodzących co do zasady z przychodów z tytułu wspólnych opłat celnych (art. 201 EWG).

56. Zastąpienie systemu finansowania opartego na składkach krajowych systemem zasobów własnych dokonało się w 1970 r.[22], aczkolwiek w praktyce te dwa systemy współistniały do 1980 r. Również składki pieniężne funkcjonują jako system finansowania określonych narzędzi pozabudżetowych[23]. Jednakże finansowanie ze zasobów własnych jest dla budżetu kwestią zasadniczą, stanowiącą potwierdzenie własnej, odrębnej osobowości Unii.

57. Żaden z traktatów nie zawiera definicji zasobów własnych. Komisja, ujmując rzecz pojednawczo, zdefiniowała je jako „przychody pieniężne na rzecz Wspólnoty w celu finansowania jej budżetu, które przysługują jej na mocy prawa, bez potrzeby wydawania przez władze krajowe późniejszej decyzji”[24].

58. Sporne zasoby składają się z następujących składników[25]:

a) tak zwanych „tradycyjnych lub naturalnych zasobów własnych”, to jest: ceł, opłat rolnych i opłat ustanowionych przez Wspólnoty w ramach wspólnej polityki rolnej (jak m.in. inne opłaty przewidziane w ramach wspólnej organizacji rynków cukru);

b) określonego procentu jednolitej stawki podatku VAT;

c) „zasobów uzupełniających”, ustalonych w zależności od dochodu narodowego brutto (DNB).

59. Do przychodów tych należy dodać przychody z tytułu podatku od wynagrodzeń funkcjonariuszy i pracowników Unii czy też przychody z tytułu obsługi administracyjnej lub działalności gospodarczej instytucji. Jednakże główna część zasobów własnych pochodzi z wyżej wskazanych składników.

60. „Tradycyjne zasoby własne” pozyskane w państwie członkowskim powinny zostać przekazane na rachunek otwarty w tym celu przez Komisję w państwie członkowskim[26]. Ściśle rzecz biorąc, z uwagi na charakter wspólnotowy ab origine nie powinny one figurować w budżetach krajowych – ani jako koszty, ani jako przychody. W praktyce jednak wiele państw członkowskich ujmuje je w swoich budżetach, aczkolwiek zawsze ujmują je jako przychody wpłacone i wypłacone. Tworzy to jednak wrażenie, iż przekazanie ich Wspólnotom uzależnione jest od decyzji władz krajowych, co nie odpowiada charakterowi tych zasobów, zgodnie z którym należą one wyłącznie do Unii.

C – *Charakter opłat będących przedmiotem sporu*

61. Zamierzam rozdzielić przyczyny uzasadniające uznanie opłat będących przedmiotem sporu odpowiednio za zasoby własne Unii lub za zasoby państw członkowskich i przedstawić swoje stanowisko w tym zakresie.

22 — Decyzja Rady 70/243 z dnia 21 kwietnia 1970 r. w sprawie zastąpienia wkładów finansowych państw członkowskich środkami własnymi Wspólnot (Dz.U. L 94, s. 19).

23 — Na przykład Europejski Fundusz Rozwoju (EFR), który jest owocem porozumienia o współpracy zawartego w dniu 23 czerwca 2000 r. pomiędzy Wspólnotą i państwami członkowskimi z jednej strony a państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku z drugiej strony. Ma także miejsce finansowanie ze składek pieniężnych niektórych programów badawczych [art. 18 ust. 1 lit. a) **rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich – rozporządzenie Rady nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. (Dz.U. L 248, s. 1)**].

24 — Komisja Europejska, *Las finanzas públicas de la Unión Europea*, Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 2002, s. 107.

25 — Skład ten utrzymywany jest w kolejnych decyzjach dotyczących zasobów własnych od 1970 r. Ostatnią jest decyzja Rady 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 163, s. 17). W przedmiocie systemu zasobów własnych zobacz przede wszystkim Ch. Waldhoff, Artykuł 311 (3), w: Ch. Calliess, M. Ruffert, (red.), *EUV/AEUV Kommentar*, 4. Auf., Verlag C.H. Beck, Munich, 2011.

26 — Przychód należy zaksięgować w miesiącu następującym po „ustaleniu opłaty”. Opłatę uznaje się za „ustaloną” w dniu, w którym dany dług został stwierdzony przez właściwe organy państwa członkowskiego. Unia uzależniona jest zatem od krajowych organów zajmujących poborem należności.

1. Argumenty uzasadniające uznanie opłat będących przedmiotem sporu za „zasoby własne”

62. Opłaty z tytułu nadwyżek cukru uznano co do zasady za opłaty o skutku równoważnym cłom, i jako takie za „zasoby własne”. W postanowieniu wydanym w sprawie William Hinton & Sons [27] wielokrotnie używa się określenia „opłaty” w odniesieniu do tego typu opłat.

63. Jednakże zdaniem Republiki Portugalskiej Trybunał Sprawiedliwości odszedł od tego stanowiska w ww. wyroku w sprawie Koninklijke Coöperatie Cosun przeciwko Komisji. Oczywiście przyjmując pogląd Sądu, Trybunał Sprawiedliwości potwierdził wówczas, iż kwota taka jak będąca przedmiotem niniejszej sprawy „nie jest nakładana ze względu na przekroczenie zewnętrznych granic Wspólnoty przez pewną ilość cukru C, lecz wręcz przeciwnie, […] ponieważ przy jej wywozie nie zachowano warunków i terminów określonych […]” [28]. Moim zdaniem trafność tego cytatu w niniejszej sprawie jest raczej dyskusyjna, bowiem wynika z niego jedynie, iż opłaty z tytułu nadwyżek cukru nie są należnościami celnymi wywozowymi lub przywozowymi, lecz nie wynika z niego, że nie można ich z innych przyczyn uznać za zasoby własne.

64. W każdym wypadku Komisja począwszy od 2006 r. przyjęła, iż sporne opłaty należy uznać za „inne opłaty ustanowione w ramach wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru” w rozumieniu art. 2 decyzji 2000/597.

65. Moim zdaniem trudno nie podzielać stanowiska Komisji, aczkolwiek opiera się ono jedynie na tym, że brzmienie art. 2 decyzji 2000/597 jest wystarczająco szerokie, aby objąć nim sporną opłatę. Poza tym aczkolwiek oczywiste jest, że zgodnie z wyrokiem w ww. sprawie Koninklijke Coöperatie Cosun przeciwko Komisji opłata ta nie stanowi dokładnie należności celnej wywozowej lub przywozowej, niemniej stosownie do przepisów prawa Unii mających zastosowanie w sprawie pełni ona *funkcję równoważną* tego typu należnościom.

66. Jak bowiem wskazała Komisja, w motywie szóstym rozporządzenia nr 579/86 stwierdza się, iż „ilości przekraczające zwykłe zapasy, […] które nie zostaną wywiezione przed przewidzianą datą i tym samym nie zostaną usunięte z rynku, *należy uważać* za wprowadzone do obrotu na rynku wewnętrznym Wspólnoty, *tak jakby zostały one przywiezione z państw trzecich*; […] w takiej sytuacji uzasadnione jest przyjęcie, że *uzyskana kwota powinna być równa opłacie wyrównawczej z tytułu przywozu dla danego produktu* obowiązującej w ostatnim dniu terminu wyznaczonego na jego wywiezienie […]” [29].

67. Wspomniana kwota, będąc równoważną należnościom celnym przywozowym, stosunkowo wyraźnie stanowi zasoby własne Unii.

68. Nawet gdyby odrzucić powyższe stanowisko, także nie byłoby moim zdaniem łatwo zanegować uznanie „opłat ustanowionych w ramach wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru” za zasoby własne w rozumieniu przywołanej decyzji 2000/597.

27 — Pytanie prejudycjalne zostało przedstawione, jak już wspomniałem, przez Supremo Tribunal Administrativo w trakcie postępowania w przedmiocie stwierdzenia przedawnienia długu egzekwowanego od posiadacza nadwyżki cukru.

28 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Koninklijke Coöperatie Cosun przeciwko Komisji, pkt 41.

29 — Podkreślenie moje.

69. W motywie ósmym stwierdza się bowiem, iż „w celu spełnienia wymogów *dobrego zarządzania rynkami tego sektora* należy postanowić, iż nowe państwa członkowskie obowiązane są powiadomić o stwierdzonych ilościach ich zapasów oraz o ilościach uznanych za wprowadzone do obrotu na rynku wewnętrznym”[30]. Weryfikacja jest niezbędna dla ustalenia, czy Portugalia przekroczyła ilość wyznaczoną dla niej w rozporządzeniu nr 579/86, a jeżeli miało to miejsce, Republika Portugalska, zgodnie z art. 4 tego rozporządzenia, obowiązana jest zapewnić, aby nadwyżka została wywieziona poza Wspólnotę do dnia 1 stycznia 1987 r.

70. Chodzi zatem o środek, którego celem jest zapewnienie stabilności rynku cukru i uniknięcie zaburzeń, jakie w związku z przystąpieniem nowego państwa członkowskiego mogłaby spowodować obecność na nim nadwyżek cukru. Z tego względu, iż skutkiem niewyeliminowania nadwyżek poprzez wywóz byłaby nierównowaga na rynku, rozporządzenie nr 579/86 ma służyć jej przywróceniu poprzez obciążenie tych nadwyżek opłatą równoważną opłacie, jaką należałoby uiścić w przypadku przywozu takich ilości cukru.

71. Ponadto rozporządzenie nr 579/86 pozostaje w wyraźnym związku z rozporządzeniem nr 2670/81[31], które w art. 3 ust. 1 ustanawia kwotę, jaką należy pobrać w stosunku do ilości, które „*weszły na rynek wewnętrzny*”[32], podczas gdy w art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 579/86 jest mowa o ilościach, które zostały „*wprowadzone do obrotu na rynku wewnętrznym*”[33]. Nie potrafię jednak wyjaśnić, dlaczego Portugalia wyraźnie przyznaje[34], iż kwoty pobrane na podstawie art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2670/81 stanowią przychody z tytułu „innych opłat ustanowionych w ramach wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru” w rozumieniu art. 2 decyzji 85/257, ale sprzeciwia się przyjęciu tego samego stanowiska w stosunku do kwot pobranych na podstawie art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 579/86[35].

72. Zatem jeśli chodzi z jednej strony o opłatę równoważną należnościom celnym przywozowym, a z drugiej strony o środek służący lepszemu zarządzaniu rynkiem cukru, można rozsądnie stwierdzić, że w każdym z tych przypadków sporna opłata stanowi zasoby własne. Jednakże należy teraz zbadać argumenty przeciwko temu stanowisku.

2. Argumenty przeciwko uznaniu opłat będących przedmiotem sporu za „zasoby własne”

73. Jak podnosi Komisja, jedną z podstaw prawnych rozporządzenia nr 579/86 ustanawiającego zasady obowiązujące w odniesieniu do zapasów produktów w sektorze cukru znajdujące się w Portugalii w dniu 1 marca 1986 r. jest, oprócz aktu przystąpienia, rozporządzenie nr 3771/85 w sprawie zapasów produktów rolnych znajdujących się w Portugalii. Oczywiście nie wynika z tego, iż rozporządzenie nr 579/86 odnosi się do „opłat ustanowionych w ramach wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru”, to jest do zasobów własnych w rozumieniu decyzji 85/257. Poza tym rozporządzenie nr 579/86 jest jedynie rozporządzeniem wykonawczym do rozporządzenia nr 3771/85, którego jedyną podstawą prawną jest akt przystąpienia, a nie rozporządzenie nr 1785/81 o wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru[36].

74. Moim zdaniem powyższe nie podważa uznania spornych opłat za wspólnotowe zasoby własne.

30 — Podkreślenie moje.

31 — Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2670/81 z dnia 14 września 1981 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze dotyczące produkcji cukru przewyższającej kwotę (Dz.U. L 262, s. 14).

32 — Podkreślenie moje.

33 — Podkreślenie moje.

34 — Punkt 2 dupliki.

35 — Na poparcie swego odmiennego stanowiska Portugalia w pkt 3 swojej dupliki odwołuje się do odpowiedzi na uzasadnioną opinię Komisji. W odpowiedzi tej nie znajduje się jednak żadne odwołanie do rozporządzenia nr 2670/81.

36 — Rozporządzenie Rady z dnia 30 czerwca 1981 r. (Dz.U.L 177, s. 4).

75. Jak już wspomniałem powyżej [37], sporne opłaty mają na celu zapewnienie równowagi rynku cukru i w tym znaczeniu funkcjonują „w ramach wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru". Oczywiście rozporządzenie nr 1785/81 jest aktem prawnym, który ustanawia „wspólną organizację rynków w sektorze cukru", jak wskazuje jego tytuł, lecz niekoniecznie oznacza to, że przywołane rozporządzenie stanowi podstawę prawną dla wszystkich przepisów mających zastosowanie do tych rynków.

76. W rzeczywistości decyzja 85/257 mówi o „opłat[ach] przewidzian[ych] w ramach wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru". O ile jasne jest, że ramy te są zdefiniowane przez rozporządzenie nr 1785/81, opłaty, które mają do nich zastosowanie, mogą posiadać inne podstawy prawne. Ma to miejsce na przykład w przypadku rozporządzenia nr 3771/85 w sprawie zapasów produktów rolnych znajdujących się w Portugalii.

77. Z drugiej strony nie można pominąć treści aktu przystąpienia, który w art. 254 stanowi, iż nadwyżki należy wyeliminować „w ramach postępowań wspólnotowych, które zostaną ustanowione", gdzie rozporządzenie nr 3771/85 ma na celu właśnie ustanowienie takich postępowań. Ponadto zgodnie z art. 371 ust. 1 aktu przystąpienia „decyzja z dnia 21 kwietnia 1970 r. w sprawie zastąpienia składek pieniężnych państw członkowskich zasobami własnymi Wspólnot […] będzie stosowana zgodnie z przepisami, do których odwołują się artykuły 372–375". A zgodnie z przywołanym art. 372 akapit pierwszy „wpływy określone jako »rolnicze opłaty wyrównawcze« zawarte w art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji z dnia 21 kwietnia 1970 r. obejmować będą także *wszelkie kwoty wpłacone w związku z przywozem w handlu Portugalii z innymi państwami członkowskimi oraz z państwami trzecimi* zgodnie z art. 233–345, art. 210 ust. 3 oraz art. 213" [38].

78. W rezultacie należy stwierdzić, iż akt przystąpienia stanowi nie tylko wystarczającą podstawę prawną dla rozporządzenia nr 3771/85 (i pośrednio także dla jego rozporządzenia wykonawczego nr 579/86), lecz także podstawę uznania spornych opłat za „zasoby własne" (w zakresie, w jakim, jak już wskazałem, są one równoważne należnościom celnym przywozowym).

79. Republika Portugalska przedstawiła inny argument przeciwko uznaniu spornych opłat za zasoby własne, oparty na okoliczności, iż sporna kwota nie została przewidziana w budżecie Unii. W tym zakresie trzeba podnieść, iż nie należy mylić postanowień prawa budżetowego, które definiują zasoby własne z opłatami ustanowionymi przez prawodawcę w wykonaniu jego poszczególnych uprawnień prawotwórczych [39]. Jak wskazuje Komisja, pobranie należnej kwoty nie zależy od zawarcia jej w budżecie Wspólnot, lecz wystarczające jest to, że jest ona przewidziana w danym akcie prawnym; w tym przypadku aktem tym jest rozporządzenie nr 579/86. Ponadto decyzja 85/257 (w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot – i jako taka stanowiąca przepis prawa budżetowego) przewiduje w art. 7, że państwa członkowskie powinny przekazać wspomniane zasoby do dyspozycji Komisji. Mamy tu więc jasne odniesienie do budżetu.

80. Republika Portugalska utrzymuje wreszcie, iż gdyby sporna opłata stanowiła zasoby własne, to miałoby to zastosowanie także w stosunku do należności pobranych na podstawie art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 60/2004 i art. 12 ust. 3 rozporządzenia nr 1832/2006 [40], które jednak nie są za takie uznawane. Oba te przepisy stanowią bowiem, iż opłaty z tytułu nadwyżek cukru ujmowane są w budżecie krajowym nowego państwa członkowskiego. Jednakże art. 7 rozporządzenia nr 60/2004 stanowi następnie, iż w przypadku nieprzedstawienia dowodu wyeliminowania nadwyżek „nakłada się na nowe państwo członkowskie opłatę w wysokości równej ilości niewyeliminowanej […]. Kwota ta

37 — Punkty 69, 70.

38 — Podkreślenie moje.

39 — Tak postanowienie z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie C-154/12 Isera, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo. J. Inghelram, komentarz do art. 310 TFUE, w: C.O. Lenz, K.D. Borchardt, *EU-Verträge Kommmentar*, Bundesanzeiger Verlag, 6. Auf., Köln 2013.

40 — Oba rozporządzenia były już cytowane; ustanawiają one środki przejściowe w sektorze cukru w związku z przystąpieniem [nowych państw członkowskich] w latach 2004 i 2007.

zasili budżet Wspólnoty[41] […] i zostanie wzięta pod uwagę do obliczenia opłat produkcyjnych dla roku gospodarczego 2004/2005"[42]. Jak wskazuje Komisja, nie chodzi tu o nic innego, jak tylko system odzyskiwania ujęty w dwóch fazach, który zawsze kończy się wpływem do budżetu wspólnotowego.

81. Moim zdaniem istnieje pewien element pomocniczy, który pozwala zakończyć rozważania o charakterze prawnym spornej kwoty, a który świadczy o tym, iż wspomnianą kwotę należy w każdym przypadku uważać za zasoby własne.

82. Chodzi o treść postanowienia wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości w ww. sprawie William Hinton & Sons na skutek pytania prejudycjalnego przedstawionego mu w toku postępowania prowadzonego przez władze portugalskie w celu poboru kwoty należnej z tytułu niewywiezionych nadwyżek. Jeżeli w orzeczeniu tym przyjęto, że sporna kwota mieści się w pojęciu zasobów własnych, to należne względy bezpieczeństwa prawnego i uzasadnionych oczekiwań wymagają, aby wyrok wydany w niniejszej sprawie oparty był o założenie podobne, a nie sprzeczne z przyjętym poprzednio przez Trybunał Sprawiedliwości. Niezależnie od tego, jak już wspomniałem, do zmiany orzecznictwa dokonanej następnie w sprawie Koninklije Coöperatie Cosun przeciwko Komisji należy podchodzić w pewną ostrożnością.

83. Moim zdaniem w postaci pierwszego wniosku pośredniego należy zatem stwierdzić, iż sporna kwota stanowi opłatę, którą należy uznać za zasoby własne Unii.

D – *Zastosowanie rozporządzenia nr 1697/79*

84. Po ustaleniu, iż sporna opłata stanowi zasoby własne, należy określić, czy w tej sprawie ma zastosowanie rozporządzenie nr 1697/79 w sprawie odzyskiwania należności celnych przywozowych lub wywozowych, zgodnie z którym należności takie należy ściągnąć w terminie trzech lat.

85. Nawet gdyby mieć wątpliwości co do zastosowania rozporządzenia nr 1697/79 – gdyby, jak już wspomniałem, sporna opłata nie mogła zostać uznana za należność celną przywozową – nie można moim zdaniem zaprzeczyć, że ma ono w pełni zastosowanie w niniejszej sprawie. Z jednej strony w postanowieniu wydanym w sprawie William Hinton & Sons wychodzi się bowiem z założenia, iż sporna kwota jest opłatą przywozową, a tym samym zasobami własnymi, zaś Trybunał Sprawiedliwości zlecił Supremo Tribunal Administrativo ustalenie, czy produkty będące przedmiotem tej opłaty zostały zgłoszone zgodnie z rozporządzeniem nr 579/86, a w przypadku stwierdzenia, że tak nie było należało zastosować uregulowanie krajowe, a nie rozporządzenie nr 1697/79[43]. Z drugiej strony przede wszystkim dlatego, iż sam Supremo Tribunal Administrativo stwierdził w wyroku z dnia 8 maja 2002 r.[44], iż w niniejszej sprawie to rozporządzenie ma zastosowanie wskutek odesłania zawartego w prawie krajowym[45].

86. W odniesieniu do ostatniego aspektu należy podkreślić, iż fakt, że Supremo Tribunal Administrativo, jak wskazuje Republika Portugalska, mógł popełnić błąd, uznając, że sporna opłata nie stanowi zasobów własnych, nie ma znaczenia. Przede wszystkim jest bowiem oczywiste, że oceną prawną mającą znaczenie w niniejszej sprawie jest ostatecznie ocena dokonana przez Trybunał Sprawiedliwości. Po drugie, jest w każdym wypadku decydujące, że Supremo Tribunal Administrativo wyraźnie stwierdził, że aktem prawnym mającym zastosowanie w tej sprawie było właśnie rozporządzenie nr 1697/79.

41 — Podkreślenie moje.

42 — Treść art. 13 rozporządzenia nr 1832/2006 jest analogiczna.

43 — Wyżej wymienione postanowienie w sprawie William Hinton & Sons, pkt 38.

44 — Strona 15 załącznika do skargi Komisji.

45 — Dokładnie art. 98 Reforma Aduaneira.

87. W rezultacie zastosowanie w niniejszej sprawie przywołanego rozporządzenia nr 1697/79 nie powinno budzić większych wątpliwości, zarówno jako kwestia już rozstrzygnięta przez Supremo Tribunal Administrativo, jak i, pośrednio, przez Trybunał Sprawiedliwości. Tak brzmi mój drugi wniosek pośredni.

E – *Postępowanie władz portugalskich*

88. Wreszcie ostatnią kwestią wymagającą zbadania w odniesieniu do zasobów własnych i zastosowania rozporządzenia nr 1697/79 jest to, czy stwierdzone przez Supremo Tribunal Administrativo przedawnienie długu – i w związku z tym niemożność przekazania tej kwoty do dyspozycji Komisji – wynika z zaniedbania Republiki Portugalskiej.

89. Komisja utrzymuje, iż spornego długu można było dochodzić począwszy od dnia 16 października 1987 r., to jest dnia jego zaksięgowania. Z tego względu termin przedawnienia tego długu, zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 1697/79, upływa po trzech latach, to jest w dniu 16 października 1990 r. Jednakże władze portugalskie nie podjęły żadnych działań do dnia 29 października 1990 r., dopuszczając się w ten sposób zdaniem Komisji zaniedbania, którego wynikiem jest uchybienie przez Republikę Portugalską jej zobowiązaniom wobec Unii.

90. Republika Portugalska ze swej strony podnosi w duplice [46], iż sporny dług stał się wymagalny w dniu 1 września 1987 r., chociaż na rozprawie utrzymywała, iż nastąpiło to w dniu 17 września 1987 r. Jednakże w toku całego postępowania utrzymywała ona, iż powzięła wiadomość o długu w dniu 2 sierpnia 1990 r. i nie była w stanie wszcząć postępowania w przedmiocie jego odzyskania przed dniem 9 października 1990 r.

91. Przy najkorzystniejszym dla Republiki Portugalskiej założeniu, i zgodnie ze stanowiskiem Supremo Tribunal Administrativo, termin do dochodzenia spornego długu nie mógł się rozpocząć później niż w dniu 16 października 1987 r., w którym według sądu krajowego zaksięgowano ustaloną kwotę opłat należnych od spółki-dłużnika. Zatem zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 1697/79 dług uległ przedawnieniu w dniu 16 października 1990 r., podczas gdy działania w celu ściągnięcia nieuiszczonych opłat nie zostały podjęte przez władze portugalskie przed dniem 29 października 1990 r.

92. Jak wskazuje Komisja, powołując się między innymi na ww. wyrok z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Danii, państwa członkowskie zobowiązane są zaspokoić uprawnienia Wspólnot do zasobów własnych tak szybko, jak ich organy są w stanie obliczyć ich kwotę. Przyjmując, iż jak utrzymuje Republika Portugalska, w niniejszej sprawie było to możliwe dopiero w dniu 2 sierpnia 1990 r., powstaje pytanie, czy władze krajowe uczyniły wszystko to, czego można rozsądnie wymagać, aby należną kwotę można było ustalić wcześniej, po to, żeby zachowując wszystkie formalne wymogi jej poboru, możliwe było dochodzenie jej przed upływem trzyletniego terminu przedawnienia przewidzianego w art. 2 rozporządzenia nr 1697/79 mającym zastosowanie w niniejszej sprawie.

93. Jak wynika z opisu okoliczności faktycznych przedstawionego przez władze portugalskie w odpowiedzi na skargę [47], w dniu 30 października 1987 r. spółka będąca dłużnikiem uiściła kwotę 552 511,20 EUR wskazaną w piśmie z dnia 16 października 1987 r. przez urząd celny w Funchal. W dniu 26 czerwca 1990 r. urząd celny w Funchal wezwał spółkę do zapłaty dodatkowej kwoty 23 419,63 EUR z tytułu nienależycie zastosowanego odliczenia. Kwota ta została uiszczona w dniu

46 — Punkty 34, 35.

47 — Punkty 6–12.

20 lutego 1991 r. W dniu 26 września 1990 r. wezwano tę spółkę także do zapłaty kolejnej dodatkowej kwoty z tytułu podatku VAT i wreszcie w dniu 25 października 1990 r. wezwano ją do zapłaty kwoty będącej przedmiotem niniejszego postępowania, którą następnie skorygowano w dniu 26 listopada 1990 r.

94. Szczególne znaczenie ma informacja, że spółkę powiadomiono o pierwotnie dochodzonym długu w dniu 16 października 1987 r. oraz że jego korekty, czyli powiększenia tej kwoty będącego przedmiotem niniejszego postępowania, nie dokonano do dnia 25 października 1990 r., co zgodnie z wyjaśnieniem zawartym w odpowiedzi na skargę [48] było wynikiem inspekcji zarządzonej przez Secretario de Estado de Alimentación na skutek domniemanych nieprawidłowości w podziale kwot do zapłaty przez posiadaczy cukru w regionie autonomicznym Madery i przez Instituto do Vinho da Madeira. Jednakże Republika Portugalska nie wskazała daty zakończenia tej inspekcji ani nie wskazała, kiedy zaczęto podejrzewać te nieprawidłowości. Faktem jest jednak, iż rezultaty tej inspekcji zmaterializowały się po trzech latach od chwili, kiedy spółka-dłużnik została wezwana przez urząd celny w Funchal do zapłaty dochodzonych opłat.

95. Jak można było stwierdzić w czasie rozprawy, liczba posiadaczy nadwyżek cukru w regionie autonomicznym Madery nie była tak duża, aby uniemożliwić lub zbytnio utrudnić przeprowadzenie podstawowej kontroli rzeczywistych ilości zgłoszonych przez nich nadwyżek. W każdym wypadku Republika Portugalska nie wykazała, że tak nie było, a zatem moim zdaniem upływ okresu trzech lat pomiędzy ustaleniem wysokości tych opłat a podjęciem przez władze krajowe działań w postaci przeprowadzenia inspekcji nie wydaje się być uzasadniony, a zatem świadczy on o zaniedbaniu – uznanym przez Komisję za uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, z czym w postaci ostatniego wniosku pośredniego nie sposób się nie zgodzić.

VI – **Koszty**

96. Zgodnie z art. 184 § 1 w związku z art. 138 § 1 regulaminu postępowania proponuję Trybunałowi Sprawiedliwości obciążenie kosztami Republiki Portugalskiej.

VII – **Wnioski**

97. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi Sprawiedliwości, aby orzekł w sposób następujący:

— Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 10 WE, art. 254 aktu przystąpienia, art. 7 decyzji 85/257, art. 4, 7 i 8 rozporządzenia nr 579/86, art. 2 rozporządzenia nr 1697/79 oraz art. 2, 11 i 17 rozporządzenia nr 1552/89 ze względu na odmowę udostępnienia Komisji kwoty 785 078,50 EUR z tytułu opłat za nadwyżki cukru niewywiezione w następstwie przystąpienia Portugalii do Wspólnot.

— Republika Portugalska zostaje obciążona kosztami postępowania.

48 — Punkty 9, 10.