



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. CRUZ VILLALÓN
van 6 maart 2014¹

Zaak C-335/12

**Europese Commissie
tegen
Portugese Republiek**

(Door de Commissie tegen de Portugese Republiek ingesteld beroep wegens niet-nakoming)

„Eigen middelen — Navordering van rechten bij invoer — Financiële aansprakelijkheid van de lidstaten — Niet-uitgevoerde suikeroverschotten”

1. In een door de Commissie tegen de Portugese Republiek ingesteld beroep wegens niet-nakoming met betrekking tot de afdracht van heffingen op na de toetreding van die lidstaat niet-uitgevoerde suikeroverschotten, doet zich de vraag voor naar de juridische aard van de rechten op die overschotten. Het Hof heeft aldus gelegenheid zich uit te spreken over de kwalificatie van dat financiële middel, dat door de Commissie, in tegenstelling tot de Portugese Republiek, wordt gezien als „eigen middel” van de Unie.

2. Ingeval het Hof meent dat er – zoals ik in deze conclusie zal bepleiten – sprake is van een eigen middel, dient het daarna te beslissen of de Portugese Republiek voldoende zorgvuldig is geweest in de nakoming van haar verplichting tot inning van het op grond daarvan verschuldigde bedrag, of dat zij integendeel uiteindelijk tegenover de Unie aansprakelijk is voor de betaling van het bedrag dat zij niet heeft geïnd.

I – Toepasselijke bepalingen

*A – Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassingen van de Verdragen*²

3. Artikel 254 van de Toetredingsakte luidt als volgt:

„Alle voorraden van producten die zich op 1 maart 1986 op het grondgebied van Portugal in het vrije verkeer bevinden en die de normale overdrachtshoeveelheid overschrijden, moeten door de Portugese Republiek te haren laste worden afgebouwd in het kader van nader te omschrijven communautaire procedures en binnen termijnen die volgens artikel 258 moeten worden vastgesteld.

[...]”

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — PB 1985, L 302, blz. 23; hierna: „Toetredingsakte”.

4. Artikel 371, lid 1, van de Toetredingsakte luidt: „Het besluit van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de lidstaten door eigen middelen van de Gemeenschappen [...] wordt toegepast overeenkomstig de artikelen 372 tot en met 375”.

5. Artikel 372, eerste alinea, van de Toetredingsakte bepaalt: „De ‚landbouwheffingen’ genoemde ontvangsten, bedoeld in artikel 2, eerste alinea, sub a, van het besluit van 21 april 1970, omvatten eveneens de ontvangsten afkomstig van alle bedragen die worden vastgesteld bij invoer in het handelsverkeer tussen Portugal en de andere lidstaten en tussen Portugal en derde landen [...]”

B – *Besluit 85/257/EEG, Euratom*³

6. Artikel 2, eerste alinea, van besluit 85/257 bepaalt het volgende:

„De ontvangsten uit:

- a) de heffingen, premies, extra bedragen of compenserende bedragen, aanvullende bedragen of aanvullende elementen en de overige door de Instellingen van de Gemeenschappen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ingevoerde of in te voeren rechten op het handelsverkeer met niet-lidstaten, alsmede de bijdragen en andere heffingen die in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker zijn vastgesteld;
- b) de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief en de overige door de Instellingen van de Gemeenschappen ingevoerde of in te voeren rechten op het handelsverkeer met niet-lidstaten,

vormen eigen middelen die op de begroting van de Gemeenschappen worden opgevoerd”.

7. Artikel 7, lid 1, van besluit 85/257 bepaalt:

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

C – *Verordening (EEG) nr. 1697/79*⁴

8. Artikel 1 van verordening nr. 1697/79 luidt:

„1. In deze verordening worden de voorwaarden vastgesteld waaronder de bevoegde autoriteiten overgaan tot navordering van rechten bij invoer of bij uitvoer die om ongeacht welke reden niet van de belastingschuldige zijn opgeëist voor goederen waarvoor een aangifte voor een douaneregeling is gedaan waaruit de verplichting tot betaling van die rechten voortvloeide.

2. In deze verordening wordt verstaan onder:

- a) rechten bij invoer: de douanerechten en heffingen van gelijke werking, alsmede de landbouwheffingen en andere belastingen bij invoer, vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid of in het kader van de specifieke regelingen die uit hoofde van artikel 235 van het Verdrag van toepassing zijn op bepaalde door verwerking van landbouwproducten verkregen goederen;

3 — Besluit van de Raad van 7 mei 1985 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen (PB L 128, blz. 15).

4 — Verordening van de Raad van 24 juli 1979 inzake navordering van de rechten bij invoer of bij uitvoer die niet van de belastingschuldige zijn opgeëist voor goederen welke zijn aangegeven voor een douaneregeling waaruit de verplichting tot betaling van dergelijke rechten voortvloeide (PB L 197, blz. 1).

[...]

- c) boeking: de administratieve handeling waardoor het [...] aan rechten bij invoer of bij uitvoer te heffen bedrag naar behoren wordt vastgesteld;
- d) douaneschuld: de op een natuurlijke of rechtspersoon rustende verplichting tot betaling van de rechten bij invoer of bij uitvoer die [...] op aan dergelijke rechten onderworpen goederen van toepassing zijn”.

9. Artikel 2 van verordening nr. 1697/79 bepaalt:

„1. Wanneer de bevoegde autoriteiten constateren dat het gehele of gedeeltelijke bedrag van de rechten bij invoer of bij uitvoer dat wettelijk verschuldigd is voor een goed dat is aangegeven voor een douaneregeling waaruit de verplichting tot betaling van dergelijke rechten voortvloeide, niet van de belastingschuldige is opgeëist, leiden zij een procedure in tot navordering van de niet-geheven rechten.

Deze procedure kan echter niet meer worden ingeleid na een termijn van drie jaar vanaf de dag waarop het oorspronkelijk van de belastingschuldige opgeëiste bedrag is geboekt, of, indien geen boeking heeft plaatsgevonden, vanaf de dag waarop de douaneschuld ter zake van het betrokken goed is ontstaan.

2. De procedure tot navordering in de zin van lid 1 wordt ingeleid door kennisgeving aan de betrokkene van het bedrag van de rechten bij invoer of bij uitvoer dat hij verschuldigd is”.

D – *Verordening (EEG) nr. 3771/85*⁵

10. Overeenkomstig artikel 1 worden in verordening nr. 3771/85 „de algemene voorschriften voor de toepassing van artikel 254 van de Toetredingsakte vastgesteld”.

11. Artikel 3, lid 1, sub b, van die verordening bepaalt dat „[a]ls producten in het vrije verkeer op het grondgebied van Portugal worden aangemerkt [...] producten [...] die in Portugal zijn ingevoerd waarvoor de invoerformaliteiten zijn vervuld en de verschuldigde douanerechten en -heffingen van gelijke werking in Portugal zijn geïnd en waarvoor deze rechten en heffingen niet geheel of gedeeltelijk zijn terugbetaald”.

12. Artikel 8 van verordening nr. 3771/85 luidt:

„1. De uitvoeringsbepalingen van deze verordening worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 38 van verordening nr. 136/66/EEG van de Raad van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten^[6] of, naargelang van het geval, van de overeenkomstige artikelen van de andere verordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten.

2. De in lid 1 bedoelde bepalingen omvatten met name:

[...]

- d) de wijze waarop de overschotten worden afgezet.

5 — Verordening van de Raad van 20 december 1985 inzake de voorraden landbouwproducten in Portugal (PB L 362, blz. 21).

6 — PB L 172, blz. 3025.

3. De in lid 1 bedoelde bepalingen kunnen betrekking hebben op:

[...]

- c) de heffing van een belasting wanneer de belanghebbende de voorschriften voor de afzet van de overschotten niet in acht neemt”.

E – Verordening (EEG) nr. 579/86⁷

13. De tweede overweging van de considerans van verordening nr. 579/86 geeft aan dat „gelet op het gevaar voor speculatie dat in de twee nieuwe lidstaten aanwezig is voor suiker [...] bepalingen moeten worden vastgesteld voor de voorraden die op 1 maart 1986 in Spanje en in Portugal in voorraad zijn”.

14. In de zesde overweging van de considerans van dezelfde verordening heet het dat „de hoeveelheden die de [...] overdrachtshoeveelheid overschrijden en die vóór de vastgestelde datum niet zouden zijn uitgevoerd en dus niet uit de markt zouden zijn genomen, moeten worden beschouwd als zijnde afgezet op de interne markt van de Gemeenschap en als zijnde ingevoerd uit derde landen; [...] in dat geval [is het] dan ook gewettigd [...] te bepalen dat een bedrag wordt geheven gelijk aan de invoerheffing voor het betrokken product die op de laatste dag van de termijn voor de uitvoer van kracht was; [...]”.

15. De achtste overweging van de considerans van dezelfde verordening verklaart „dat het voor een goed marktbeheer in de sector noodzakelijk is voor te schrijven dat de nieuwe lidstaten de omvang van hun voorraden en de hoeveelheden die geacht worden op de binnenlandse markt te zijn afgezet, moeten meedelen”.

16. Artikel 3 van verordening nr. 579/86 bepaalt het volgende:

„1. De nieuwe lidstaten gaan over tot een afzonderlijke bestandsopname voor suiker [...] die op hun respectieve grondgebied op 1 maart 1986 om 0.00 uur in het vrije verkeer [is].

2. Voor de toepassing van lid 1 moet iedereen die hoe dan ook een hoeveelheid suiker [...] van ten minste 3 000 kg [...] die zich op 1 maart 1986 om 0.00 uur in het vrije verkeer bevindt voorhanden heeft, vóór 13 maart 1986 bij de bevoegde instanties aangifte doen van deze hoeveelheid.

[...]”

17. Artikel 4 van verordening nr. 579/86 luidt:

„1. Wanneer de omvang van de [...] voorraad suiker [...] voor een nieuwe lidstaat de voor deze lidstaat [...] vastgestelde hoeveelheid overschrijdt, zorgt deze lidstaat ervoor dat vóór 1 januari 1987⁸] een hoeveelheid gelijk aan het verschil tussen de bij de bestandsopname geconstateerde hoeveelheid en de vastgestelde hoeveelheid naar buiten de Gemeenschap wordt uitgevoerd [...]. Voor Portugal worden de bestandsopname en de bepaling van de hoeveelheden suiker die overeenkomstig het bepaalde in de eerste alinea moeten worden geëxporteerd, afzonderlijk uitgevoerd voor de autonome gebieden van de Azoren en Madeira enerzijds en voor de andere gebieden van Portugal anderzijds.

7 — Verordening van de Commissie van 28 februari 1986 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen inzake de op 1 maart 1986 in Spanje en in Portugal aanwezige voorraden van producten uit de sector suiker (PB L 57, blz. 21).

8 — Verordening (EEG) nr. 3332/86 van de Commissie van 31 oktober 1986 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 579/86 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen inzake de op 1 maart 1986 in Spanje en in Portugal aanwezige voorraden van producten uit de sector suiker (PB L 306, blz. 37) heeft deze datum voor Portugal gewijzigd in 1 juli 1987.

2. Voor de overeenkomstig lid 1 uit te voeren hoeveelheden:

[...]

- c) moet de uitvoer van het betrokken product plaatsvinden vóór 1 januari 1987 vanaf het grondgebied van de nieuwe lidstaat waar de in lid 1 bedoelde constatering heeft plaatsgevonden en moet het product het geografisch grondgebied van de Gemeenschap vóór die datum hebben verlaten”.⁹

18. Artikel 5 van deze verordening luidt:

„1. Het bewijs van uitvoer [...] moet, behoudens overmacht, vóór 1 maart 1987^[10]] worden geleverd door overlegging van:

- a) de [...] door de bevoegde instantie van de betrokken nieuwe lidstaat afgegeven uitvoercertificaten;
- b) de in de artikelen 30 en 31 van verordening (EEG) nr. 3183/80^[11]] bedoelde documenten die nodig zijn voor het vrijgeven van de zekerheid.

2. Indien het in lid 1 bedoelde bewijs niet vóór 1 maart 1987 wordt geleverd, wordt de betrokken hoeveelheid geacht te zijn afgezet op de interne markt van de Gemeenschap.”

19. Artikel 7 van dezelfde verordening bepaalt:

„1. Voor de hoeveelheden die in de zin van artikel 5, lid 2, worden beschouwd als zijnde afgezet op de interne markt van de Gemeenschap, wordt een bedrag geheven dat gelijk is aan:

- a) voor suiker, per 100 kilogram, de op 31 december 1986^[12]] geldende invoerheffing voor witte suiker [...]”.

20. Ten slotte luidt artikel 8, lid 1, van verordening nr. 579/86: „De nieuwe lidstaten nemen alle dienstige maatregelen voor de toepassing van deze verordening en stellen inzonderheid alle controleprocedures vast die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de in artikel 3 bedoelde bestandsopnamen en voor de naleving van de in artikel 4, lid 1, bedoelde uitvoerverplichting”.

F – Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89¹³

21. Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1552/89 luidt: „Voor de toepassing van deze verordening geldt een recht van de Gemeenschappen op de in artikel 2, lid 1, sub a en b, van besluit 88/376/EEG, Euratom genoemde middelen als vastgesteld zodra de belastingschuldige door de bevoegde dienst van de lidstaat in kennis wordt gesteld van het verschuldigde bedrag. Deze kennisgeving vindt met inachtneming van alle ter zake toepasselijke communautaire voorschriften plaats zodra de belastingschuldige bekend is en het bedrag van het recht door de bevoegde overheidsorganen kan worden berekend”.

9 — Verordening nr. 3332/86 heeft voor Portugal ook deze datum vastgesteld op 1 juli 1987.

10 — Verordening nr. 3332/86 heeft voor Portugal die datum vastgesteld op 1 september 1987.

11 — Verordening (EEG) nr. 3183/80 van de Commissie van 3 december 1980 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwproducten (PB L 338, blz. 1).

12 — Verordening nr. 3332/86 heeft die datum voor Portugal vastgesteld op 30 juni 1987.

13 — Verordening van de Raad van 29 mei 1989 houdende toepassing van besluit 88/376/EEG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen (PB L 155, blz. 1).

22. Artikel 11, lid 1, van deze verordening bepaalt: „Elke te late boeking op de in artikel 9, lid 1, bedoelde rekening verplicht de betrokken lidstaat tot het betalen van rente [...]”.

23. Artikel 17 van verordening nr. 1552/89 luidt als volgt:

„1. De lidstaten zijn verplicht alle nodige maatregelen te treffen opdat de bedragen van de [...] vastgestelde rechten ter beschikking van de Commissie worden gesteld op de in deze verordening vastgestelde wijze.

2. De lidstaten behoeven de bedragen van de vastgestelde rechten slechts dan niet ter beschikking van de Commissie te stellen indien door overmacht geen inning heeft kunnen plaatsvinden. Bovendien is het de lidstaten in bijzondere gevallen toegestaan deze bedragen niet ter beschikking van de Commissie te stellen wanneer na een diepgaand onderzoek van alle relevante gegevens van het betrokken geval blijkt dat de inning om redenen onafhankelijk van hun wil definitief onmogelijk is. De gevallen moeten, voor zover de bedragen meer dan 10 000 ECU belopen, worden vermeld in het in lid 3 bedoelde rapport [...]; in dit verslag moeten de redenen worden vermeld waarom de lidstaat de betrokken bedragen niet ter beschikking heeft kunnen stellen. De Commissie beschikt over een termijn van zes maanden om, in voorkomend geval, haar opmerkingen aan de betrokken lidstaat te doen toekomen.

[...]”.

II – Precontentieuze procedure

24. Bij brief van 26 juni 2003 hebben de Portugese autoriteiten de Commissie op grond van artikel 17, lid 2, van verordening nr. 1150/2000¹⁴ verzocht om vrijstelling van de verplichting het bedrag van in totaal 785 078,50 EUR aan vastgestelde rechten voor suikeroverschotten ten aanzien waarvan binnen de in verordening nr. 579/86 vastgestelde termijn geen bewijs van export was overgelegd, ter beschikking van de Commissie te stellen. De Portugese Republiek voerde aan dat het Supremo Tribunal Administrativo in zijn arrest van 8 mei 2002¹⁵ de op 25 oktober 1990 aan de schuldenaar opgelegde heffing nietig had verklaard, zodat de navordering van het verschuldigde bedrag onmogelijk was.

25. Nadat de Commissie om aanvullende informatie had verzocht, wees zij het verzoek af, omdat er meer dan drie jaar waren verlopen tussen de eerst mogelijke datum voor boeking van de schuld en de werkelijke datum van aanvang van de navorderingsprocedure. Daarnaast heeft de Commissie, op grond dat niet was aangetoond dat het niet aan de Portugese autoriteiten te wijten was dat het verschuldigde bedrag niet kon worden nagevorderd, de Portugese autoriteiten gelast om haar vóór 20 september 2004 een bedrag van in totaal 785 078,50 EUR ter beschikking te stellen.

26. Na een uitgebreide briefwisseling hebben de Portugese autoriteiten bij schrijven van 31 januari 2006 verduidelijkt dat het Supremo Tribunal Administrativo zijn uitspraak had gebaseerd op de opvatting dat de bestreden heffingen geen eigen middelen vormden, zodat artikel 17, lid 2, van verordening nr. 1150/2000 niet van toepassing was. Daarom verzochten de Portugese autoriteiten de Commissie hun verzoek om vrijstelling als niet verzonden te beschouwen.

14 — Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 houdende toepassing van besluit 94/728/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 130, blz. 1).

15 — In de loop van de procedure die tot deze uitspraak heeft geleid, is het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing in de zaak C-30/00, William Hinton & Sons, waarin het op 11 oktober 2001 een beschikking gaf (Jurispr. blz. I-7511).

27. Bij brief van 28 juli 2006 heeft de Commissie dat verzoek afgewezen. In deze brief gelastte de Commissie de Portugese autoriteiten opnieuw om het bestreden bedrag onmiddellijk aan haar ter beschikking te stellen. Noch op dit verzoek, noch op een later bij brief van 31 januari 2007 verzonden verzoek werd een antwoord ontvangen.

28. Op 23 oktober 2007 heeft de Commissie de Portugese autoriteiten een aanmaningsbrief gezonden waarin zij aangaf het niet eens te zijn met hun stelling dat de betrokken rechten geen eigen middelen vormden. Bovendien voerde de Commissie aan, dat het arrest van het Supremo Tribunal Administrativo weliswaar zeker niet kon worden genegeerd, maar dat dit slechts betrekking had op de rechtsverhouding tussen de producent en de nationale autoriteiten.

29. Toen er geen reactie kwam op deze aanmaningsbrief, heeft de Commissie de Portugese autoriteiten bij schrijven van 2 februari 2009 een met redenen omkleed advies, en daarna, bij brief van 28 oktober 2011, een aanvullend met redenen omkleed advies toegezonden. Aangezien de Portugese Republiek bij haar standpunt bleef, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

III – Beroep van de Commissie

30. De Commissie verwijt Portugal dat het zijn verplichtingen ex artikel 10 EG-Verdrag, artikel 254 van de Toetredingsakte, artikel 7 van besluit 85/257, de artikelen 4, 7 en 8 van verordening nr. 579/86, artikel 2 van verordening nr. 1697/79 en de artikelen 2, 11 en 17 van verordening nr. 1552/89 niet is nagekomen, doordat het aan de Unie niet een bedrag van in totaal 785 078,50 EUR aan rechten heeft afgedragen voor na zijn toetreding tot de Gemeenschappen niet-uitgevoerde suikeroverschotten.

31. De Commissie stelt dat het gevorderde bedrag een „eigen middel” van de Gemeenschappen in de zin van artikel 2, eerste alinea, sub a, van besluit 85/257 is, omdat het ontvangsten betreft uit „andere heffingen die in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker zijn vastgesteld” op grond van het bijzondere regime dat voor de Portugese Republiek bij haar toetreding was vastgesteld.

32. De Commissie voert aan dat, overeenkomstig artikel 254 van de Toetredingsakte, de voorraden van producten die zich op 1 maart 1986 op het grondgebied van Portugal in het vrije verkeer bevinden en die de normale overdrachtshoeveelheid overschrijden, door de Portugese Republiek te haren laste moeten worden afgebouwd in het kader van de communautaire procedures, waarvan de regels en termijnen zijn vastgesteld in de verordeningen nrs. 3771/85 en 579/86.

33. De Commissie meent dat duidelijk onderscheid gemaakt dient te worden tussen enerzijds de aard van het bedrag van de eventueel aan de uitvoer van de overschotten verbonden kosten, en anderzijds de aard van het bedrag dat de nationale autoriteiten hadden moeten innen op grond dat de overschotten zijn beschouwd „als zijnde afgezet op de interne markt van de Gemeenschap en als zijnde ingevoerd uit derde landen”, zoals de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 579/86 luidt. Dit laatstgenoemde bedrag is volgens de Commissie een eigen middel van de Gemeenschappen. Ook in punt 57 van de beschikking van het Hof in de reeds aangehaalde zaak William Hinton & Sons wordt onderscheid gemaakt tussen de aard van beide bedragen.

34. Met betrekking tot de volgens de Commissie te late kennisgeving van de bestreden schuld, stelt zij in haar beroep dat er een periode van meer dan drie jaar was verlopen tussen de eerst mogelijke datum voor de boeking van de douaneschuld – 16 oktober 1987 – en de werkelijke datum van de aanvang van de navorderingsprocedure – 29 oktober 1990 –, hetgeen inhoudt dat de in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1697/79 vastgestelde verjaringstermijn verlopen was, zoals het Supremo Tribunal Administrativo heeft vastgesteld in zijn arrest van 8 mei 2002, waaruit a contrario kan worden afgeleid dat een tijdige kennisgeving van de schuld mogelijk was geweest. Bovendien stelt de Commissie dat

haar standpunt wordt bevestigd door het arrest van het Hof van 15 november 2005.¹⁶

35. Daarom verzoekt de Commissie het Hof, de Portugese Republiek te veroordelen wegens niet-nakoming van haar verplichtingen ex artikel 10 EG-Verdrag, artikel 254 van de Toetredingsakte, artikel 7 van besluit 85/257, de artikelen 4, 7 en 8 van verordening nr. 579/86, artikel 2 van verordening nr. 1697/79 en de artikelen 2, 11 en 17 van verordening nr. 1552/89. Voorts verzoekt zij het Hof, de Portugese Republiek te verwijzen in de kosten.

IV – Procesverloop voor het Hof

36. Het Hof heeft de Commissie en de Portugese Republiek verzocht hun betogen ter terechtzitting te centreren rondom vier vragen: (1) of de in artikel 8, lid 3, sub c, van verordening nr. 3771/85 bedoelde heffing al of niet tot de eigen middelen van de Gemeenschappen behoort; (2) of, indien het een recht betreft in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, het valt binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1697/79; (3) wat in dat geval de exacte begin- en einddata van de in artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1697/79 genoemde periode van drie jaar zijn; (4) wat naar het oordeel van de Commissie de exacte periode is waarin de Portugese autoriteiten niet snel genoeg kennis hebben gegeven van de bestreden schuld.

37. De Portugese Republiek heeft een verweerschrift ingediend waarin zij omtrent de aard van het bestreden bedrag opmerkt dat het Hof de vragen van de Commissie over de toepasselijkheid van verordening nr. 1697/79 al heeft beantwoord door in zijn reeds aangehaalde beschikking in de zaak William Hinton & Sons te verklaren dat voor die toepasselijkheid het goed overeenkomstig artikel 3, lid 2, van verordening nr. 579/86 moest zijn aangegeven, welk feit het Supremo Tribunal Administrativo moest vaststellen. Indien dat niet het geval was, moest de nationale rechter, overeenkomstig punt 38 van die beschikking, de Portugese wetten inzake navordering toepassen.

38. Volgens de Portugese Republiek heeft het Supremo Tribunal Administrativo niet duidelijk gemaakt of dat het geval was, maar was het van oordeel dat verordening nr. 1697/79 reeds van toepassing was ex artikel 98 van de Portugese Regeling Douanehervorming¹⁷, op grond waarvan de navordering van rechten die noch eigen middelen, noch residuele rechten zijn, valt onder de bepalingen van de geldende gemeenschapsregeling.

39. De Portugese Republiek meent dat het Supremo Tribunal Administrativo zich heeft vergist. Niettemin was het om dwingende grondwettelijke redenen niet mogelijk het arrest van 8 mei 2002 niet ten uitvoer te leggen.

40. De Portugese Republiek stelt dat, aangezien artikel 17 van verordening nr. 1150/2000 slechts van toepassing is wanneer er sprake is van eigen middelen van de Gemeenschappen, haar aanvankelijke verzoek om vrijstelling als niet gedaan moet worden beschouwd.

41. Verder betoogt zij dat in de algemene begrotingen van de Gemeenschappen voor 1987, 1988 en 1989 in geen enkel begrotingsartikel het in artikel 7, lid 1, sub a, van verordening nr. 579/86 bedoelde bedrag is opgenomen, terwijl overeenkomstig artikel 4 van het Financieel Reglement van 21 december 1977¹⁸ ontvangsten uitsluitend tot stand kunnen komen door aanwijzing op een artikel van de begroting. Daarom zou er, ook al zou het in deze zaak gaan om eigen middelen, een juridische belemmering voor navordering bestaan.

16 — Arrest Commissie/Denemarken, C-392/02 (Jurispr. blz. I-9811), punten 60, 63, 67 en 68.

17 — Aangenomen bij wetsdecreet nr. 46311 van 27 april 1965.

18 — PB L 356, blz. 1.

42. Bovendien betoogt de Portugese Republiek dat in de Toetredingsakte de inkomsten zijn gespecificeerd die als eigen middelen moeten worden aangemerkt, en dat het bedrag ex artikel 7, lid 1, sub a, van verordening nr. 579/86 daar niet onder valt.

43. De Portugese Republiek stelt dat het Hof in zijn arrest van 26 oktober 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun/Commissie¹⁹, de kwalificatie van dit bedrag als heffing ter discussie heeft gesteld en dat, indien het hier zou gaan om eigen middelen, ook de heffingen op basis van artikel 6, lid 3, van verordening nr. 60/2004²⁰ en van artikel 12, lid 3, van verordening nr. 1832/2006²¹ eigen middelen zouden zijn, terwijl die heffingen niet als zodanig worden gekwalificeerd.

44. Daarom meent de Portugese Republiek dat het bestreden bedrag enerzijds is gebaseerd op artikel 8, lid 3, sub c, van verordening nr. 3771/85 en anderzijds op artikel 254 van de Toetredingsakte, waarnaar wordt verwezen in de eerste en de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 579/86.

45. Omtrent de door de Commissie gestelde te late kennisgeving van de belastingschuld betoogt de Portugese Republiek dat zij haar oorspronkelijke verzoek had gedaan omdat het onmogelijk was het bestreden bedrag na te vorderen, nu het Supremo Tribunal Administrativo de vaststelling daarvan nietig had verklaard. Zij stelt dat de nationale autoriteiten pas op 2 augustus 1990 wisten van de schuld en dat zij niet eerder dan 9 oktober 1990 konden overgaan tot navordering ervan, op welke datum werd ontdekt dat de betrokken onderneming een onjuiste aangifte had gedaan.

46. Op grond van dit alles verzoekt de Portugese Republiek het beroep van de Commissie te verwerpen en de Commissie te verwijzen in de kosten.

47. De standpunten van partijen zijn in de repliek, respectievelijk dupliek, in essentie gelijk gebleven.

V – Beoordeling

48. De essentie van het onderhavige beroep is gelegen in de vraag wat de juridische aard is van de rechten voor de suikeroverschotten die na de toetreding van Portugal niet zijn uitgevoerd.

49. Voor het antwoord op die vraag moeten wij stilstaan bij het rechtskader voor de omgang met die overschotten.

A – De suikeroverschotten ten tijde van de toetreding van Portugal

50. Overeenkomstig artikel 254 van de Toetredingsakte was Portugal verplicht te zijnen laste alle „voorraden van producten die zich op 1 maart 1986 op [zijn] grondgebied in het vrije verkeer [bevonden] en die de normale overdrachtshoeveelheid [overschreden]” – dat wil zeggen, de overtollige hoeveelheden of *overschotten* – af te bouwen.

51. Teneinde Portugal in staat te stellen aan deze verplichting in het kader van de landbouwproducten te voldoen, heeft verordening nr. 3771/85 de algemene voorschriften voor de toepassing van artikel 254 van de Toetredingsakte vastgesteld. In die verordening worden „als producten in het vrije verkeer op het grondgebied van Portugal [...] aangemerkt: producten die [...] in Portugal zijn ingevoerd, waarvoor de invoerformaliteiten zijn vervuld en de verschuldigde douanerechten en -heffingen van gelijke werking in Portugal zijn geïnd” (artikel 1).

19 — Arrest C-68/05 P (Jurispr. blz. I-10367).

20 — Verordening (EG) nr. 60/2004 van de Commissie van 14 januari 2004 houdende overgangsmaatregelen in de sector suiker in verband met de toetreding van Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije (PB L 9, blz. 8).

21 — Verordening (EG) nr. 1832/2006 van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van overgangsbepalingen in de sector suiker in verband met de toetreding van Bulgarije en Roemenië (PB L 354, blz. 8).

52. Voor de toepassing daarvan verwees artikel 8 van verordening nr. 3771/85 naar de procedures van de verordeningen houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten en landbouwmarkten, en bepaalde dat de uitvoeringsbepalingen betrekking konden hebben op „de heffing van een belasting wanneer de belanghebbende de voorschriften voor de afzet van de overschotten niet in acht neemt”.

53. Op basis van artikel 8 van verordening nr. 3771/85 is verordening nr. 579/86 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen inzake de op 1 maart 1986 in Portugal aanwezige voorraden van producten uit de sector suiker vastgesteld. De relevante bepalingen daarvan zijn:

- a) Portugal moest een bestandsopname maken voor de suiker die zich op zijn grondgebied op 1 maart 1986 in het vrije verkeer bevond (artikel 3, lid 1). Voor dat doel moest ieder die meer dan 3000 kg suiker voorhanden had, vóór 13 maart 1986 bij de bevoegde instanties van deze hoeveelheid aangifte doen (artikel 3, lid 2);
- b) wanneer de omvang van de voorraad de in artikel 2 voor Portugal toegestane hoeveelheid overschreed, bepaalde artikel 4 dat Portugal ervoor moest zorgen dat vóór 1 juli 1987 het overschot naar buiten de Gemeenschap werd uitgevoerd;
- c) artikel 5, lid 1, van de verordening bepaalde dat het bewijs van uitvoer vóór 1 september 1987 moest worden geleverd;
- d) indien dit bewijs niet werd geleverd, werd het overschot geacht te zijn afgezet op de interne markt van de Gemeenschap (artikel 5, lid 2);
- e) artikel 7 bepaalde dat voor de overschotten die werden beschouwd als zijnde afgezet op de interne markt een bedrag werd geheven dat gelijk was aan de op 30 juni 1987 geldende invoerheffing voor witte suiker, verhoogd of verlaagd met het compenserende bedrag-„toetreding” dat op dezelfde datum in Portugal voor witte suiker van toepassing was.

54. De Commissie is van mening dat dit laatste bedrag een „eigen middel” van de Gemeenschappen is. Portugal bestrijdt dit met argumenten die naar mijn mening niet overtuigend zijn.

B – Het begrip „eigen middel”

55. Oorspronkelijk werden de Gemeenschappen gefinancierd door bijdragen van de lidstaten. Reeds in de Verdragen van Rome was echter een stelsel van eigen middelen vastgesteld, voornamelijk bestaande uit inkomsten uit het Gemeenschappelijk Douanetarief (artikel 201 EEG-Verdrag).

56. De vervanging van het financieringsmodel gebaseerd op nationale bijdragen door een stelsel van eigen middelen is geformaliseerd in 1970²², al bestonden beide modellen in de praktijk tot 1980 nog naast elkaar. Ook nu nog functioneren nationale bijdragen als financieringssysteem voor sommige niet op de begroting opgevoerde instrumenten.²³ Al met al is de financiering met eigen middelen een principekwestie, omdat het een voorwaarde is voor de bevestiging van de afzonderlijke, eigen rechtspersoonlijkheid van de Unie.

22 — Besluit 70/243 EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 21 april 1970 (PB L 94, blz. 19).

23 — Zie bijvoorbeeld het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), ontstaan uit een Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend op 23 juni 2000. Zie ook de financiering van bepaalde onderzoeksprogramma's door financiële bijdragen [artikel 18, lid 1, sub a, van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248, blz. 1)].

57. Geen van de Verdragen bevat een definitie van de eigen middelen. De Commissie heeft ze, in overeenstemming met de algemeen geaccepteerde doctrine, omschreven als „fiscale ontvangsten die voor eens en voor altijd aan de Gemeenschap zijn toegewezen ten behoeve van haar begroting, en die haar van rechtswege toevallen zonder dat verdere besluiten van de nationale autoriteiten nodig zijn”.²⁴

58. De eigen middelen bestaan uit de volgende onderdelen²⁵:

- a) de zogenoemde „traditionele eigen middelen of eigen middelen van nature”, namelijk douanerechten, landbouwheffingen en rechten die door de Gemeenschappen zijn vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (onder andere de rechten die in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker zijn vastgesteld);
- b) een percentage van een uniform vastgestelde btw-grondslag;
- c) „aanvullende middelen”, vastgesteld naar rato van het bruto nationaal inkomen (BNI).

59. Bij deze inkomsten komt nog de opbrengst uit de belasting op de bezoldigingen, lonen en vergoedingen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie of uit ontvangsten uit de administratieve werking of uit de economische activiteiten van de instellingen. Het merendeel van de eigen middelen bestaat echter uit de bovengenoemde onderdelen.

60. De „traditionele eigen middelen” die in een lidstaat worden geïnd moeten op een daartoe door de Commissie geopende rekening van de nationale schatkist worden gestort.²⁶ Gegeven het feit dat de Unie van de aanvang af de rechthebbende van die rekening is, behoren deze bedragen strikt genomen noch als uitgaven, noch als inkomsten op de nationale begrotingen voor te komen. In de praktijk echter voeren veel lidstaten ze wél op hun begroting op, ook al staan zij daar altijd slechts als een neutrale post, zowel bij de inkomsten als bij de uitgaven. Desondanks wordt de indruk gewekt dat de afdracht ervan aan de Unie afhangt van een nationale beslissing, hetgeen zich niet verdraagt met de aard van die middelen, omdat die exclusief aan de Unie toekomen.

C – De aard van de bestreden rechten

61. Hierna zal ik uiteenzetten welke argumenten pleiten voor kwalificatie van de bestreden rechten als een eigen middel van de Unie dan wel voor kwalificatie ervan als een middel van de lidstaten. Daarbij zal ik aangeven wat mijn zienswijze daarover is.

1. Argumenten voor de kwalificatie van de rechten als „eigen middelen”

62. Aanvankelijk werden de rechten op de suikeroverschotten als heffingen met een aan douanerechten gelijke werking en, als zodanig, als „eigen middelen” beschouwd. Ook in de beschikking in de zaak *William Hinton & Sons*²⁷ werd herhaaldelijk de term „heffing” gebruikt om naar deze rechten te verwijzen.

24 — Europese Commissie, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 2002, blz. 108.

25 — Deze indeling is sinds 1970 gehandhaafd in de achtereenvolgende besluiten betreffende het stelsel van eigen middelen. Het laatste besluit van die reeks is besluit 2007/436/EG, Euratom van de Raad van 7 juni 2007 (PB L 163, blz. 17). Zie over de evolutie van het stelsel van eigen middelen o.a. Waldhoff, Ch., „Art. 311 (3)”, in Calliess, Ch. en Ruffert, M. (red.), *EUV/AEUV Kommentar*, 4e druk, Uitg. C.H. Beck, München, 2011.

26 — De afdracht moet geschieden in de maand na de „vaststelling van het recht”. Het recht is „vastgesteld” vanaf het moment dat de betrokken belastingschuld is bepaald door de bevoegde dienst van de lidstaat. De Unie is dus afhankelijk van de nationale invorderingsdiensten.

27 — Zoals gezegd, heeft het Supremo Tribunal Administrativo deze zaak aan het Hof voorgelegd in de loop van de procedure waarin de door de eigenaar van de suikeroverschotten verschuldigde rechten verjaard werden verklaard.

63. Naar de mening van de Portugese Republiek is deze opvatting echter door het Hof verlaten in het reeds aangehaalde arrest Koninklijke Coöperatie Cosun/Commissie. Het Hof heeft toen het oordeel van het Gerecht overgenomen en verklaard dat een bedrag als het in de onderhavige zaak aan de orde zijnde „niet wordt geïnd omdat een hoeveelheid C-suiker de buitengrenzen van de Gemeenschap overschrijdt, maar, integendeel, [...] omdat bij uitvoer ervan de [...] voorwaarden en termijnen niet zijn geëerbiedigd”.²⁸ Naar mijn mening is het echter discutabel of dit citaat wel op de onderhavige zaak van toepassing is, aangezien daaruit slechts blijkt dat rechten op suikeroverschotten geen uitvoer- of invoerrechten zijn, maar niet dat dit geen eigen middelen uit anderen hoofde kunnen zijn.

64. In elk geval is de Commissie sinds 2006 van mening dat de bestreden rechten moeten worden gekwalificeerd als „rechten in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker” in de zin van artikel 2 van besluit 2000/597.

65. Naar mijn mening kan men het moeilijk oneens zijn met dit standpunt van de Commissie, al was het maar omdat de tekst van artikel 2 van besluit 2000/597 voldoende ruim is geformuleerd om de bestreden rechten te kunnen omvatten. Deze rechten betreffen weliswaar, op grond van het arrest Koninklijke Coöperatie Cosun/Commissie, niet strikt uitvoer- of invoerrechten, maar vervullen krachtens de op de zaak toepasselijke Unieregelingen een *functie die gelijk is* aan die van dat soort rechten.

66. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, wordt in de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 579/86 namelijk betoogd dat „de hoeveelheden die de [...] overdrachtshoeveelheid overschrijden en die vóór de vastgestelde datum niet zouden zijn uitgevoerd en dus niet uit de markt zouden zijn genomen, *moeten worden beschouwd* als zijnde afgezet op de interne markt van de Gemeenschap *en als zijnde ingevoerd uit derde landen*; dat het in dat geval dan ook gewettigd is te bepalen dat *een bedrag wordt geheven gelijk aan de invoerheffing voor het betrokken product* die op de laatste dag van de termijn voor de uitvoer van kracht was [...]”.²⁹

67. Het is vrij duidelijk dat dit bedrag, als heffing met een aan invoerrechten gelijke werking, valt onder de eigen middelen van de Unie.

68. Ook als de voorgaande redenering niet zou worden overgenomen, is het naar mijn mening moeilijk de rechten anders te zien dan als eigen middelen, en wel op grond van hun kwalificatie als „rechten in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker”, in de zin van besluit 2000/597.

69. De achtste overweging van de considerans van verordening nr. 579/86 geeft namelijk aan dat „het voor een *goed marktbeheer in de sector* noodzakelijk is voor te schrijven dat de nieuwe lidstaten de omvang van hun voorraden en de hoeveelheden die geacht worden op de binnenlandse markt te zijn afgezet, moeten meedelen”.³⁰ De vaststelling van die omvang is nodig om te kunnen bepalen of Portugal de hoeveelheid heeft overschreden die hem in verordening nr. 579/86 was toegewezen. Als dat het geval is, moet de Portugese Republiek, overeenkomstig artikel 4 van die verordening, ervoor zorgen dat het overschot vóór 1 januari 1987 naar buiten de Gemeenschap wordt uitgevoerd.

70. Het betreft dus een maatregel die tot doel heeft de stabiliteit van de suikermarkt te verzekeren door te voorkomen dat de aanwezigheid van overschotten bij de toetreding van een nieuwe lidstaat verstoringen veroorzaakt. Aangezien er een verstoring op de markt optreedt wanneer de overschotten niet door uitvoer worden weggewerkt, beoogt verordening nr. 579/86 een dergelijke verstoring op te heffen door op de overschotten een heffing toe te passen die gelijk is aan het recht dat bij invoer betaald had moeten worden.

28 — Arrest Koninklijke Coöperatie Cosun/Commissie, punt 41.

29 — Cursivering van mij.

30 — Cursivering van mij.

71. Overigens komt verordening nr. 579/86 duidelijk overeen met verordening nr. 2670/81³¹, waar in artikel 3, lid 1, het bedrag wordt bepaald dat wordt geheven op de hoeveelheden die „op de interne markt werden afgezet”³², terwijl artikel 7, lid 1, van verordening nr. 579/86 spreekt van „hoeveelheden die [...] worden beschouwd als zijnde afgezet op de interne markt”.³³ Het is niet duidelijk waarom Portugal uitdrukkelijk wél erkent³⁴ dat de op grond van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2670/81 ontvangen bedragen inkomsten zijn uit „andere heffingen in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker” in de zin van artikel 2 van besluit 85/257, maar niet erkent dat ditzelfde gezegd kan worden van de bedragen geheven op grond van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 579/86.³⁵

72. Aangezien het dus gaat om een recht dat een functie vervult die gelijk is aan de functie van een invoerrecht en bovendien om een maatregel ten behoeve van een beter marktbeheer in de sector suiker, kan met reden worden volgehouden dat het recht in kwestie in elk van beide opzichten een eigen middel is. Nu moeten echter nog de tegen die stelling ingebrachte argumenten worden onderzocht.

2. Argumenten tegen de kwalificatie van de rechten als „eigen middelen”

73. Zoals de Commissie stelt, heeft verordening nr. 579/86 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen inzake de op 1 maart 1986 in Portugal aanwezige voorraden van producten uit de sector suiker, naast de Toetredingsakte, ook verordening nr. 3771/85 inzake de voorraden landbouwproducten in Portugal als rechtsgrondslag. Dat betekent echter niet dat verordening nr. 579/86 betrekking heeft op „andere heffingen die in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker zijn vastgesteld”, dat wil zeggen op eigen middelen in de zin van besluit 85/257. Bovendien is verordening nr. 579/86 slechts een uitvoeringsverordening van verordening nr. 3771/85, waarvan de enige rechtsgrondslag de Toetredingsakte is, en niet verordening nr. 1785/81 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker.³⁶

74. Ik ben van oordeel dat het bovenstaande geen reden is om de bestreden rechten niet als eigen middelen van de Gemeenschappen te beschouwen.

75. Zoals ik hierboven heb opgemerkt³⁷, hebben de bestreden rechten tot doel het evenwicht op de suikermarkt te garanderen en zijn zij in die zin bedoeld om te functioneren binnen „het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker”. Weliswaar is verordening nr. 1785/81 de regeling die, zoals de titel ervan aangeeft, „de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker” vaststelt, maar dat wil niet zeggen dat deze verordening noodzakelijkerwijs de rechtsgrondslag vormt voor alle bepalingen die bedoeld zijn deze markten te regelen.

76. Besluit 85/257 spreekt namelijk van „heffingen in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker”. En hoewel dit kader wordt bepaald door verordening nr. 1785/81, kunnen de rechten die daarbinnen van toepassing zijn, hun oorsprong vinden in andere regelingen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij verordening nr. 3771/85 inzake de voorraden landbouwproducten in Portugal.

31 — Verordening (EEG) nr. 2670/81 van de Commissie van 14 september 1981 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de productie buiten de quota in de sector suiker (PB L 262, blz. 14).

32 — Cursivering van mij.

33 — Cursivering van mij.

34 — Punt 2 van de dupliek.

35 — Ter ondersteuning van zijn afwijkende standpunt verwijst Portugal in punt 3 van de dupliek naar zijn antwoord op het met redenen omkleed advies van Commissie. In dat antwoord wordt verordening nr. 2670/81 echter niet genoemd.

36 — PB L 177, blz. 4.

37 — Punten 69 en 70.

77. Daarnaast kan niet worden voorbijgegaan aan de inhoud van de Toetredingsakte, waarvan artikel 254 bepaalt dat de overschotten moeten worden afgebouwd „in het kader van nader te omschrijven communautaire procedures”, en verordening nr. 3771/85 heeft nu juist tot doel dergelijke procedures vast te stellen. Bovendien luidt artikel 371, lid 1, van de Toetredingsakte: „Het besluit van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de lidstaten door eigen middelen van de Gemeenschappen [...] wordt toegepast overeenkomstig de artikelen 372 tot en met 375”. De eerste alinea van artikel 372 luidt vervolgens: „De ‚landbouwheffingen’ genoemde ontvangsten, bedoeld in artikel 2, eerste alinea, sub a, van het besluit van 21 april 1970, omvatten eveneens *de ontvangsten afkomstig van alle bedragen die worden vastgesteld bij invoer in het handelsverkeer tussen Portugal en de andere lidstaten en tussen Portugal en derde landen*, uit hoofde van de artikelen 233 tot en met 345, van artikel 210, lid 3, en van artikel 213”.³⁸

78. Daarom mag worden geconcludeerd dat de Toetredingsakte niet alleen een voldoende rechtsgrondslag vormt voor verordening nr. 3771/85 (en dus ook voor de uitvoeringsverordening daarvan, verordening nr. 579/86), maar ook de eigenlijke grondslag is om de bestreden rechten als „eigen middelen” te beschouwen (omdat hun functie, zoals gezegd, gelijk is aan die van invoerrechten).

79. De Portugese Republiek hanteert nog een ander argument tegen de kwalificatie van de bestreden rechten als eigen middelen. Dit argument is gebaseerd op het feit dat de betrokken rechten niet voorkomen op de begroting van de Unie. Hierover wil ik opmerken dat begrotingsmaatregelen waarbij eigen middelen worden vastgesteld niet verward mogen worden met heffingen of rechten die door de wetgever bij de uitoefening van een specifieke wetgevende bevoegdheid worden vastgesteld.³⁹ Zoals de Commissie betoogt, hangt de inning van het bestreden bedrag als eigen middel niet af van de vraag of het aan een post op de begroting van de Unie kan worden toegerekend, maar is het voldoende dat erin wordt voorzien in een specifieke wetgevingshandeling, in dit geval verordening nr. 579/86. Bovendien bepaalt besluit 85/257 (betreffende het stelsel van eigen middelen, en als zodanig een begrotingsmaatregel) in artikel 7 dat die middelen door de lidstaten ter beschikking van de Commissie moeten worden gesteld. Hier is een duidelijk verband met de begroting zichtbaar.

80. De Portugese Republiek betoogt ten slotte dat, indien de bestreden rechten eigen middelen zouden zijn, dit ook zou gelden voor de heffingen op basis van artikel 6, lid 3, van verordening nr. 60/2004 en van artikel 12, lid 3, van verordening nr. 1832/2006⁴⁰, die echter niet als zodanig worden gekwalificeerd. Beide bepalingen verlangen namelijk dat de rechten op overschotten worden opgenomen op de nationale begroting van de nieuwe lidstaat. Onmiddellijk daarna echter bepaalt artikel 7 van verordening nr. 60/2004 dat, als niet wordt bewezen dat de overschotten zijn weggewerkt, er „ten laste van de nieuwe lidstaat een bedrag [wordt] geheven [naar rato van] de niet-weggewerkte hoeveelheid [...]. Dit bedrag wordt [...] *toegewezen aan de gemeenschapsbegroting* [⁴¹] en wordt in aanmerking genomen voor de berekening van de productieheffingen voor het verkoopseizoen 2004/2005”.⁴² De Commissie meent daarom dat het hier slechts een invorderingsstelsel in twee fasen betreft dat altijd uitmondt in ontvangsten op de begroting van de Unie.

81. Tot besluit van dit onderdeel over de juridische kwalificatie van het bestreden bedrag bestaat er naar mijn mening nog een aanvullend argument voor de stelling dat dit bedrag in elk geval als eigen middel moet worden beschouwd.

38 — Cursivering van mij.

39 — Aldus de beschikking van 21 februari 2013, Isera & Scaldi Sugar e.a. (C-154/12, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Inghelram, J., commentaar op artikel 310 VWEU, in Lenz, C.-O. en Borchardt, K.-D., *EU-Verträge Kommentar*, Bundesanzeiger Verlag, 6e druk., Keulen, 2013.

40 — Beide reeds aangehaald. Beide zijn verordeningen houdende overgangmaatregelen in de sector suiker in verband met de toetredingen in 2004 en 2007.

41 — Cursivering van mij.

42 — In dezelfde zin artikel 13 van verordening nr. 1832/2006.

82. Dat argument betreft de inhoud van de beschikking van het Hof in de zaak William Hinton & Sons naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing dat is ingediend in de door de Portugese autoriteiten ingeleide procedure ter invordering van het bedrag voor niet-uitgevoerde overschotten. Het Hof ging er in die beschikking van uit dat het bedrag was gevorderd als een eigen middel. Bijgevolg dient uit overwegingen van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen te worden vermeden dat de onderhavige zaak wordt beslist op grond van overwegingen die niet alleen anders, maar zelfs tegengesteld zijn aan die welke door het Hof aanvankelijk zijn gehanteerd. Dit los van het feit dat, zoals reeds opgemerkt, de omslag in de rechtspraak zoals die daarna in de zaak Koninklijke Coöperatie Cosun/Commissie heeft plaatsgevonden, aanleiding kan geven tot enige twijfel.

83. Als eerste tussentijdse conclusie meen ik daarom, dat het bestreden bedrag betrekking heeft op een recht dat als een eigen middel van de Unie dient te worden beschouwd.

D – *Toepasselijkheid van verordening nr. 1697/79*

84. Nu is vastgesteld dat het bestreden recht een eigen middel is, moet worden nagegaan of verordening nr. 1697/79 op de onderhavige zaak van toepassing is. Deze verordening betreft de navordering van de rechten bij invoer of bij uitvoer en bepaalt dat die navordering binnen een termijn van drie jaar moet plaatsvinden.

85. Hoewel enige twijfel over de toepasselijkheid van verordening nr. 1697/79 denkbaar is – aangezien, zoals gezegd, het bestreden recht niet kan worden beschouwd als een invoerrecht – staat het voor mij niet ter discussie dat zij op deze zaak ten volle van toepassing is. Enerzijds omdat in de beschikking in de zaak William Hinton & Sons, zoals gezegd, als uitgangspunt werd genomen dat dit recht een heffing, en daarom een eigen middel was, waarbij het Hof aan het Supremo Tribunal Administrativo de taak opdroeg, vast te stellen of het aan heffingen te onderwerpen goed conform verordening nr. 579/86 was aangegeven, en zo niet, de nationale wetgeving en niet verordening nr. 1697/79 toe te passen.⁴³ Anderzijds, en vooral, omdat het Supremo Tribunal Administrativo in zijn arrest van 8 mei 2002⁴⁴ zelf heeft geoordeeld dat deze verordening op de zaak van toepassing was omdat er in het nationale recht naar wordt verwezen.⁴⁵

86. Met betrekking tot dat laatste aspect moet worden opgemerkt dat het irrelevant is dat, zoals Portugese Republiek betoogt, het Supremo Tribunal Administrativo mogelijkerwijs ten onrechte heeft geoordeeld dat de bestreden rechten geen eigen middelen zijn. Ten eerste omdat het evident is dat uiteindelijk alleen de juridische kwalificatie van het Hof van belang is. Ten tweede, en dat is bepalend, omdat het Supremo Tribunal Administrativo in elk geval duidelijk heeft vastgesteld dat de regeling die op de onderhavige zaak van toepassing is, verordening nr. 1697/79 is.

87. De vraag of verordening nr. 1697/79 op de onderhavige zaak van toepassing is mag dus geen grote problemen opleveren, omdat deze al is beantwoord door het Supremo Tribunal Administrativo en indirect door het Hof zelf. Dat is de strekking van mijn tweede tussentijdse conclusie.

43 — Beschikking in de zaak William Hinton & Sons, punt 38.

44 — Blz. 15 van de bij het beroepschrift van de Commissie gevoegde kopie.

45 — In concreto, in artikel 98 van de Portugese Regeling Douanehervorming.

E – *Handelwijze van de Portugese autoriteiten*

88. Nu het duidelijk is dat wij te maken hebben met eigen middelen en dat verordening nr. 1697/79 van toepassing is, luidt de laatste te beantwoorden vraag of de door het Supremo Tribunal Administrativo geconstateerde verjaring van de schuld – en daardoor de onmogelijkheid om het bedrag aan de Commissie ter beschikking te stellen – het gevolg is van nalatigheid van de Portugese Republiek.

89. De Commissie stelt dat de bestreden schuld vanaf 16 oktober 1987 – de datum van de boeking ervan – gevorderd had kunnen worden. Daarom verviel, krachtens artikel 2 van verordening nr. 1697/79, de termijn voor de inning van die schuld drie jaar later, dus op 16 oktober 1990. De Portugese autoriteiten traden echter pas op 29 oktober 1990 op, en hebben zich daarmee naar het oordeel van de Commissie schuldig gemaakt aan onzorgvuldigheid die ertoe leidt dat de Portugese Republiek haar verplichtingen jegens de Unie niet is nagekomen.

90. De Portugese Republiek daarentegen heeft in haar dupliek⁴⁶ aangevoerd dat de bestreden schuld op 1 september 1987 was tenietgegaan, hoewel zij ter terechtzitting als datum daarvoor 17 september 1987 heeft genoemd. In elk geval heeft zij gedurende de gehele procedure staande gehouden dat zij pas op 2 augustus 1990 van de schuld wist en pas op 9 oktober 1990 tot invordering daarvan kon overgaan.

91. In de voor de Portugese Republiek gunstigste hypothese begon, aldus ook het Supremo Tribunal Administrativo, niet later dan 16 oktober 1987 de termijn te lopen waarin de bestreden schuld kon worden geïnd. Op die datum werden volgens de nationale rechter de bij de onderneming te heffen rechten vastgesteld. In die omstandigheden zou de schuld krachtens artikel 2 van verordening nr. 1697/79 op 16 oktober 1990 zijn verjaard, terwijl de navordering door de Portugese autoriteiten van de niet-geïnde rechten pas op 29 oktober 1990 plaatsvond.

92. Zoals de Commissie onder verwijzing naar onder andere het reeds aangehaalde arrest Commissie/Denemarken heeft gesteld, zijn de lidstaten verplicht het recht van de Gemeenschappen op de eigen middelen vast te stellen zodra de autoriteiten in staat zijn het bedrag te berekenen. Aannemende dat, zoals de Portugese Republiek stelt, dit in deze zaak pas op 2 augustus 1990 mogelijk was, dan is het de vraag of de nationale autoriteiten alles hebben gedaan wat redelijkerwijs van hen kon worden verlangd om te bewerkstelligen dat het verschuldigde bedrag op een eerder moment bekend kon zijn, zodat het met inachtneming van alle nodige formaliteiten had kunnen worden ingevorderd voordat de in artikel 2 van verordening nr. 1697/79 vastgestelde verjaringstermijn van drie jaar was verstreken, zoals nu het geval is.

93. Volgens de uiteenzetting van de feiten in het verweerschrift van de Portugese autoriteiten⁴⁷ heeft de schuldplichtige vennootschap op 30 oktober 1987 een bedrag van in totaal 552 511,20 EUR betaald, dat door de douane te Funchal bij geschrift van 16 oktober 1987 was gevorderd. Op 26 juni 1990 heeft de douane te Funchal van de vennootschap een aanvullend bedrag van 23 419,63 EUR gevorderd op grond van een ten onrechte toegepaste aftrekpost. Dat bedrag werd op 20 februari 1991 betaald. Op 26 september 1990 werd nog een aanvullend bedrag aan btw gevorderd en ten slotte op 25 oktober 1990 het bedrag dat het voorwerp is van deze procedure, waarop nog een rectificatie zou komen op 26 november 1990.

94. Van bijzonder belang is het feit dat van de aanvankelijk van de vennootschap gevorderde schuld op 16 oktober 1987 werd kennisgegeven en dat de correctie daarop, met de verhoging die nu voorwerp van het geding is, pas op 25 oktober 1990 heeft plaatsgevonden op grond van – zoals in het verweerschrift wordt uiteengezet⁴⁸ – een inspectie gelast door de staatssecretaris van

46 – Punten 34 en 35.

47 – Punten 6-12.

48 – Punten 9 en 10.

Voedselvoorziening wegens een vermeende incoherentie in de verdeling van de te betalen bedragen over enerzijds de houders van suikeroverschotten in de autonome regio Madeira en anderzijds het Instituto do Vinho da Madeira. De Portugese Republiek heeft echter niet de datum genoemd waarop die inspectie heeft plaatsgevonden, noch duidelijk gemaakt wanneer de incoherentie zichtbaar werd die tot die inspectie heeft geleid. De resultaten van deze inspectie werden echter pas bekend, drie jaar nadat de schuldplichtige vennootschap was gemaand om de door de douane te Funchal geheven rechten te betalen.

95. Zoals ter terechtzitting is gebleken, was het aantal houders van suikeroverschotten in de autonome regio Madeira niet zo hoog dat het onmogelijk of heel gecompliceerd zou zijn geweest, enige actie te ondernemen om vast te stellen hoe groot de door hen aangegeven overschotten in werkelijkheid waren. In ieder geval heeft de Portugese Republiek niet aangetoond dat dit niet het geval was, zodat naar mijn mening de periode van drie jaar die verlopen is tussen de vaststelling van de rechten en het optreden van de nationale autoriteiten in de vorm van een inspectie, ongerechtvaardigd lang is en daarmee het bewijs is geleverd van een gebrek aan zorgvuldigheid dat zich vertaalt in de door de Commissie aangegeven niet-nakoming. Hiermee kan ik het, als laatste tussentijdse conclusie, alleen maar eens zijn.

VI – Proceskosten

96. Overeenkomstig de artikelen 184, lid 1, en 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof geef ik het Hof in overweging de Portugese Republiek te verwijzen in de kosten.

VII – Conclusie

97. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging: Vast te stellen dat de Portugese Republiek, door aan de Commissie niet een bedrag van 785 078,50 EUR aan rechten ter beschikking te stellen voor na haar toetreding tot de Gemeenschappen niet-uitgevoerde suikeroverschotten, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 10 EG-Verdrag, artikel 254 van de Toetredingsakte, artikel 7 van besluit 85/257, de artikelen 4, 7 en 8 van verordening nr. 579/86, artikel 2 van verordening nr. 1697/79 en de artikelen 2, 11 en 17 van verordening nr. 1552/89. De Portugese Republiek te verwijzen in de kosten.