Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

13. siječnja 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sektor mlijeka i mliječnih proizvoda – Kvote – Dodatna pristojba – Uredba (EZ) br. 1788/2003 – Isporuke koje prekoračuju referentnu količinu kojom proizvođač raspolaže – Otkupljivačevo prikupljanje pristojbe – Povrat preplaćenog iznosa pristojbe – Uredba (EZ) br. 595/2004 – Članak 16. – Kriteriji za preraspodjelu preplaćenog iznosa pristojbe”

U predmetu C-377/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 4. travnja 2019., koju je Sud zaprimio 13. svibnja 2019., u postupku

Benedetti Pietro e Angelo Ss,

Capparotto Giampaolo e Lorenzino Ss,

Gonzo Dino Ss,

Mantovani Giuseppe e Giorgio Ss,

Azienda agricola Padovani Luigi,

Azienda agricola La Pila di Mastrotto Piergiorgio e C. Ss,

Azienda agricola Mastrotto Giuseppe,

Soc. agr. semplice F.lli Isolan

protiv

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA),

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev, predsjednik prvog vijeća, u svojstvu predsjednika drugog vijeća, I. Ziemele (izvjestiteljica), T. von Danwitz, P. G. Xuereb i A. Kumin, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

* Jezik postupka: talijanski

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Benedetti Pietro e Angelo Ss, Capparotto Giampaolo e Lorenzino Ss, Gonzo Dino Ss, Mantovani Giuseppe e Giorgio Ss, Azienda agricola Padovani Luigi, Azienda agricola La Pila di Mastrotto Piergiorgio e C. Ss i Azienda agricola Mastrotto Giuseppe, M. Aldegheri, *avvocatea*,

– za Soc. agr. semplice F.lli Isolan, M. Aldegheri i E. Ermondi, *avvocate*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,

– za Europsku komisiju, D. Bianchi i A. Dawes te F. Moro, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 16. Uredbe Komisije (EZ) br. 595/2004 od 30. ožujka 2004. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1788/2003 o uvođenju pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda (SL 2004., L 94, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 8., str. 281.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između, s jedne strane, Benedetti Pietro e Angelo Ss, Capparotto Giampaolo i Lorenzino Ss, Gonzo Dino Ss, Mantovani Giuseppe e Giorgio Ss, Azienda Agricola Padovani Luigi, Azienda agricola La Pila di Mastrotto Piergiorgio e C. Ss, Azienda agricola Mastrotto Giuseppe i Soc. agr. semplice F.lli Isolan, koji su talijanski proizvođači mlijeka, i, s druge strane, Agenzije per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) (Agencija za dodjelu potpora u poljoprivrednom sektoru, Italija) u vezi s izračunom dodatne pristojbe na teret tih proizvođača za razdoblje stavljanja na tržište mlijeka i mliječnih proizvoda od 1. travnja 2005. do 31. ožujka 2006. (u daljnjem tekstu: relevantno razdoblje).

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Zbog stalno prisutne neravnoteže između ponude i potražnje u sektoru mlijeka tijekom 1984. godine Uredbom Vijeća (EEZ) br. 856/84 od 31. ožujka 1984. o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 804/68 o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda (SL 1984., L 90, str. 10.) uveden je sustav dodatne pristojbe u tom sektoru koji se temeljio na načelu da se pristojba duguje za količine mlijeka i/ili ekvivalent mlijeka koji prelazi referentnu količinu

koju treba odrediti. Istoga dana donesena je Uredba Vijeća (EEZ) br. 857/84 o utvrđivanju općih pravila za primjenu pristojbe iz članka 5.c Uredbe (EEZ) br. 804/68 u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda (SL 1984., L 90, str. 13.).

4 Sustav dodatne pristojbe produljen je u nekoliko navrata, osobito Uredbom Vijeća (EEZ) br. 3950/92 od 28. prosinca 1992. o uvođenju dodatne pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda (SL 1992., L 405, str. 1.), a pravila za njezinu primjenu naknadno su predviđena Uredbom Komisije (EEZ) br. 536/93 od 9. ožujka 1993. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu dodatne pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda (SL 1993., L 57, str. 12.) te Uredbom Komisije (EZ) br. 1392/2001 od 9. srpnja 2001. o primjeni Uredbe br. 3950/92 (SL 2001., L 187, str. 19.).

5 Osobito radi pojednostavnjenja i pojašnjavanja, Uredba br. 3950/92 stavljena je izvan snage i zamijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1788/2003 od 29. rujna 2003. o uvođenju pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda (SL 2003., L 270, str. 123.), koja je pak stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1234/2007 od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode (Uredba o jedinstvenom ZOT-u) (SL 2007., L 299, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 9., str. 61.), s učinkom od 1. travnja 2008.

6 Na glavni postupak primjenjuju se, *ratione temporis*, Uredba br. 1788/2003 i Uredba br. 595/2004, kojom je stavljena izvan snage Uredba br. 1392/2001.

Uredba br. 1392/2001

7 Članak 9. Uredbe br. 1392/2001 glasi kako slijedi:

„1. Prema potrebi, države članice određuju prioritetne kategorije proizvođača u smislu članka 2. stavka 4. Uredbe (EEZ) br. 3950/92 na temelju jednog ili više sljedećih objektivnih kriterija, redoslijedom prioriteta:

(a) formalna potvrda od strane nadležnog tijela države članice da je pristojba u cijelosti ili djelomično pogrešno izračunana;

(b) zemljopisna lokacija gospodarstva, a ponajprije planinska područja […];

(c) maksimalna gustoća stoke na gospodarstvu u svrhu ekstenzivnog stočarstva;

(d) iznos za koji je prekoračena pojedinačna referentna količina;

(e) referentna količina kojom raspolaže proizvođač.

2. Ako financijska sredstva raspoloživa u danom razdoblju nisu iskorištena nakon primjene kriterijâ iz stavka 1., država članica nakon savjetovanja s [Europskom] komisijom određuje druge objektivne kriterije.” [neslužbeni prijevod]

Uredba br. 1788/2003

8 Uvodne izjave 5., 12. i 22. Uredbe br. 1788/2003 glase:

„5. Pristojba bi trebala biti utvrđena na odvraćajući način, a države članice trebale bi ih snositi čim se prekorači nacionalna referentna količina. Država članica pristojbu bi zatim trebala raspodijeliti između proizvođača koji su pridonijeli prekoračenju. Oni su dužni platiti državi članici svoje dospjele pristojbe zbog same činjenice da su prekoračili svoju raspoloživu količinu.

[…]

12. Kako bi se osiguralo učinkovito funkcioniranje sustava, potrebno je utvrditi da otkupljivač, koji je u najboljem položaju da izvrši potrebne transakcije, prikuplja doprinos pristojbi koji duguju proizvođači, i da mu osigura sredstva za osiguranje naplate. Nasuprot tomu, korisno je predvidjeti da se iznos prikupljene pristojbe koji premašuje iznos dugovan Uniji upotrijebi za financiranje nacionalnih programa restrukturiranja i/ili da se vrati proizvođačima iz određenih kategorija koji su se nalazili u iznimnoj situaciji. Međutim, ako se pokaže da država članica ne duguje nikakvu pristojbu, naplaćeni predujmovi se vraćaju.

[…]

22. Pristojba predviđena ovom Uredbom ponajprije je namijenjena reguliranju i stabiliziranju tržišta mliječnih proizvoda. Stoga prihod od navedene pristojbe treba rasporediti na financiranje izdataka u sektoru mlijeka.”

9 Članak 1. stavci 1. i 2. te uredbe, naslovljen „Predmet”, propisuje:

„1. Počevši od 1. travnja 2004. i u sljedećih [jedanaest] razdoblja od dvanaest mjeseci počevši od 1. travnja […], uvodi se pristojba […] na količine kravljeg mlijeka ili druge mliječne proizvode koji se stavljaju na tržište tijekom predmetnog razdoblja od dvanaest mjeseci i koje prekoračuju nacionalne referentne količine utvrđene u Prilogu I.

2. Te se količine raspodjeljuju među proizvođačima sukladno odredbama članka 6., uz razlikovanje isporuke i izravne prodaje kako su definirane u članku 5. Prekoračenje nacionalnih referentnih kvota i pristojba koja iz toga proizlazi određuje se na nacionalnoj razini u svakoj državi članici, u skladu s poglavljem 3. i odvojeno za isporuke i izravne prodaje.”

10 U skladu s člankom 4. navedene uredbe, naslovljenim „Doprinos proizvođača dospjeloj pristojbi”:

„Pristojba se u cijelosti raspodjeljuje, u skladu s člancima 10. i 12., među proizvođačima koji su pridonijeli svakom prekoračenju nacionalne referentne kvote iz članka 1. stavka 2.

Ne dovodeći u pitanje članak 10. stavak 3. i članak 12. stavak 1., proizvođači su dužni platiti državi članici svoj dio dospjele pristojbe, izračunate u skladu s poglavljem 3., zbog same činjenice da su prekoračili referentne kvote kojima su raspolagali.”

11 Članak 5. te uredbe, naslovljen „Definicije”, određuje:

Za potrebe ove Uredbe:

[…]

(i) ‚nacionalna referentna količina’ znači referentna količina utvrđena za svaku državu članicu u Prilogu I.,

(j) ‚individualna referentna količina’ znači proizvođačeva referentna količina na dan 1. travnja bilo kojeg dvanaestomjesečnog razdoblja;

(k) ‚raspoloživa referentna količina’ znači količina koja je na raspolaganju proizvođačima na dan 31. ožujka u dvanaestomjesečnom razdoblju za koje se izračunava pristojba, uzimajući u obzir sve prijenose, prodaje, konverzije i privremene preraspodjele koje su predviđene ovom uredbom, a koje su obavljene u tom dvanaestomjesečnom razdoblju.”

12 Poglavlje 3. te uredbe, koje se odnosi na izračun pristojbe, sadržava članke 8. do 12. navedene uredbe. Članak 10. te uredbe, naslovljen „Pristojba u slučaju isporuka”, u svojem stavku 3. propisuje:

„Sudjelovanje svakog proizvođača u plaćanju pristojbe utvrđuje se odlukom države članice, nakon eventualne ponovne raspodjele svih neiskorištenih dijelova nacionalne referentne količine dodijeljene za isporuke, i to razmjerno individualnim referentnim količinama svakog proizvođača ili u skladu s objektivnim mjerilima koje utvrde države članice:

(a) ili na nacionalnoj razini na temelju iznosa za koji je prekoračena referentna količina svakog proizvođača;

(b) ili najprije na razini otkupljivača, a potom, prema potrebi, na nacionalnoj razini.”

13 Članak 11. Uredbe br. 1788/2003, naslovljen „Uloga otkupljivača”, glasi:

„1. Otkupljivači su dužni da od proizvođača ubiru doprinose koje ovi duguju na ime pristojbe te da nadležnom tijelu države članice plate, u roku i u skladu s postupkom iz članka 23. stavka 2., iznos tih doprinosa odbijenih od cijene mlijeka plaćene proizvođačima koji su odgovorni za prekoračenje količina ili prikupljenih na drugi odgovarajući način.

[…]

3. Ako u referentnom razdoblju količine koje isporuči proizvođač premaše referentnu količinu koja je tom proizvođaču na raspolaganju, odgovarajuća država članica može odlučiti da otkupljivač, u skladu s podrobnim pravilima koje odredi država članica, zadrži dio cijene mlijeka kod svake isporuke dotičnog proizvođača koja prekoračuje referentnu količinu, a na ime predujma za udio tog proizvođača u plaćanju pristojbe. […]”

14 Članak 13. te uredbe, naslovljen „ Preplaćeni i neplaćeni iznosi”, koji se nalazi u Poglavlju 4. o upravljanju pristojbama, propisuje:

„1. Ako se, u slučaju isporuka ili izravnih prodaja, utvrdi da treba platiti pristojbu, a da je iznos koji je naplaćen od proizvođača premašuje, država članica može:

(a) višak uplaćenog iznosa u cijelosti ili djelomično iskoristiti za financiranje mjera iz točke (a) članka 18. stavka 1., i/ili

(b) djelomično ili potpuno vratiti novac proizvođačima koji ulaze u prioritetne kategorije koje je utvrdila država članica na temelju objektivnih kriterija i u rokovima koje treba odrediti u skladu s postupkom iz članka 23. stavka 2. ili koji su suočeni s izvanrednom situacijom koja proizlazi iz nacionalne odredbe koja nije povezana s ovim sustavom.

2. Ako se utvrdi da ne treba platiti pristojbu, svi predujmovi koje su otkupljivači ili država članica naplatili vraćaju se najkasnije do kraja sljedećeg dvanaestomjesečnog razdoblja.

3. Ako otkupljivač ne ispunjava svoju obvezu ubiranja doprinosa od proizvođača u skladu s člankom 11., država članica može naplatiti neplaćene iznose izravno od proizvođača, ne dovodeći u pitanje sankcije koje može odrediti otkupljivaču koji ne ispunjava obvezu.

4. Ako proizvođač ili otkupljivač ne poštuju rok plaćanja, državi članici plaća se zatezna kamata koja se određuje prema postupku iz članka 23. stavka 2.”

Uredba br. 595/2004

15 U uvodnoj izjavi 1. Uredbe br. 595/2004 navodi se:

„Sustav pristojbi u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda produžen je u skladu s Uredbom (EZ) br. 1788/2003 na daljnjih 11 uzastopnih 12-mjesečnih razdoblja počevši od 1. travnja 2004. Potrebno je odrediti detaljna pravila kako bi se uzele u obzir nove odredbe te Uredbe. U ta detaljna pravila isto tako u velikoj mjeri treba ugraditi i odredbe Uredbe [br. 1392/2001]. Uredbu (EZ) br. 1392/2001 stoga treba staviti izvan snage.”

16 U članku 13. stavku 1. te uredbe, naslovljenom „Obavještavanje o pristojbi”, navodi se:

„Za isporuke, nadležno tijelo obavještava otkupljivače ili im potvrđuje visinu njihove obveze plaćanja pristojbi nakon što neiskorištene referentne količine ne budu ili ponovno budu, prema odluci države članice, u cijelosti ili djelomično dodijeljene bilo izravno dotičnim proizvođačima ili, ovisno o slučaju, otkupljivačima radi naknadne dodjele među dotičnim proizvođačima.”

17 Članak 15. navedene uredbe, naslovljen „Rok plaćanja”, u stavku 1. predviđa:

„Svake godine prije 1. rujna otkupljivači, a u slučaju izravne prodaje i proizvođači koji podliježu plaćanju pristojbe, plaćaju nadležnom tijelu utvrđeni iznos u skladu s pravilima koje utvrđuje država članica.”

18 U skladu s člankom 16. Uredbe br. 595/2004, naslovljenim „Kriteriji za preraspodjelu preplaćene pristojbe”:

„1. Prema potrebi, države članice određuju prioritetne kategorije proizvođača iz članka 13. stavka 1. točke (b) Uredbe [br. 1788/2003] na temelju jednog ili više sljedećih objektivnih kriterija, redoslijedom prioriteta:

(a) formalna potvrda od strane nadležnog tijela države članice da je pristojba u cijelosti ili djelomično pogrešno izračunata;

(b) zemljopisna lokacija gospodarstva, a prvenstveno planinska područja […];

(c) maksimalna gustoća stoke na gospodarstvu u svrhu ekstenzivnog stočarstva;

(d) postotak za koji je premašena pojedinačna referentna količina;

(e) proizvođačeva referentna količina.

2. Ako preplaćena pristojba iz članka 13. stavka 1. Uredbe [br. 1788/2003] koja je bila dostupna u određenom razdoblju nije iskorištena nakon preraspodjele u skladu s kriterijima utvrđenim u stavku 1. ovog članka, država članica nakon savjetovanja s Komisijom donosi druga objektivna mjerila.

Preplaćena pristojba mora se u potpunosti preraspodijeliti najkasnije u roku od 15 mjeseci od završetka dotičnog 12-mjesečnog razdoblja.”

19 Članak 17. te uredbe propisuje:

„Države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da se pristojba pravilno naplaćuje i raspoređuje na proizvođače koji su pridonijeli prekoračenju.”

Uredba (EZ) br. 1468/2006

20 U uvodnoj izjavi 5. Uredbe Komisije (EZ) br. 1468/2006 od 4. listopada 2006. o izmjeni Uredbe br. 595/2004 (SL 2006, L 274, str. 6.), koja je stupila na snagu 12. listopada 2006., navodi se:

„U skladu s člankom 16. stavkom 1. Uredbe [br. 595/2004], države članice utvrđuju prioritetne kategorije proizvođača za raspodjelu preplaćene pristojbe na temelju jednog ili više objektivnih kriterija. Iskustvo je pokazalo kako su državama članicama potrebne veća jasnoća i fleksibilnost za određivanje prioritetnih kategorija.”

21 Članak 16. Uredbe br. 595/2004, kako je izmijenjena Uredbom br. 1468/2006 (u daljnjem tekstu: izmijenjena Uredba br. 595/2004), glasi kako slijedi:

„1. Prema potrebi, države članice utvrđuju prioritetne kategorije proizvođača iz članka 13. stavka 1. točke (b) Uredbe (EZ) br. 1788/2003 na temelju jednog ili više sljedećih objektivnih kriterija:

(a) službene potvrde nadležnog tijela države članice da je pristojba u cijelosti ili djelomično pogrešno zaračunana;

(b) zemljopisnog položaja poljoprivrednog gospodarstva, a posebno ako se radi o planinskim područjima […]

(c) najveće gustoće stoke na poljoprivrednom gospodarstvu za ekstenzivno stočarstvo;

(d) pojedinačna referentna količina premašena je za manje od 5 % ili manje od 15000 kg, ovisno o tome što je manje;

(e) razina pojedinačne referentne količine niža je od 50 % nacionalne prosječne pojedinačne referentne količine;

(f) drugih objektivnih kriterija koje usvoji država članica nakon savjetovanja s Komisijom.

2. Preraspodjela preplaćene pristojbe zaključuje se najkasnije 15 mjeseci od kraja navedenog dvanaestomjesečnoga razdoblja."

Talijansko pravo

Uredba sa zakonskom snagom br. 49/2003

22 U skladu sa stavcima 1. i 2. članka 5. decreto-legge n. 49 – Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Uredba sa zakonskom snagom br. 49 o reformi propisa o primjeni dodatne pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda) od 28. ožujka 2003. (GURI br. 75 od 31. ožujka 2003.), koja je pretvorena u zakon, uz izmjene, Zakonom br. 119 od 30. svibnja 2003. (GURI br. 124 od 30. svibnja 2003.) (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 49/2003):

„1. Zaključno do mjeseca koji slijedi nakon referentnog mjeseca otkupljivači moraju regijama i autonomnim pokrajinama od kojih su dobili odobrenje dostaviti podatke iz ažuriranog mjesečnog registra koji se vodi na temelju članka 14. stavka 2. Uredbe br. 1392/2001 čak i u slučaju kad nisu povukli mlijeko. Otkupljivači moraju zadržati dodatnu pristojbu, obračunanu na temelju odredbe članka 1. [Uredbe br. 3950/92] i kasnijih izmjena, za mlijeko isporučeno u prekomjernoj količini u odnosu na pojedinačnu referentnu količinu koja je dodijeljena pojedinačnim subjektima, imajući u vidu promjene koje su nastale tijekom vremena. […]

2. U roku od 30 dana nakon isteka roka iz stavka 1., […] otkupljivači moraju izvršiti uplatu zadržanih iznosa na za to predviđeni tekući račun koji se vodi u blagajničkoj ustanovi AGEA-e, a regijama i autonomnim pokrajinama poslati preslike potvrde o uplati odnosno primitku pologa iz stavka 6."

23 U članku 9. Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003, naslovljenom „Povrat preplaćene pristojbe", određuje se:

„1. Na kraju svakog razdoblja AGEA:

(a) obračunava izvršene isporuke mlijeka i ukupne pristojbe koju su platili otkupljivači u skladu s obvezama iz članka 5.;

(b) obračunava ukupnu nacionalnu pristojbu koju treba platiti Europskoj uniji za višak proizvedenih količina koji je isporučen;

(c) obračunava visinu preplaćene pristojbe.

[…]

3. Iznos iz stavka 1. točke (c), […] raspodjeljuje se među proizvođačima imateljima kvota koji su platili pristojbu, prema sljedećim kriterijima i redoslijedu:

(a) među onima za koje je utvrđeno da je naknada koja je na njih primijenjena, dijelom ili u cijelosti bila neosnovano naplaćena ili u svakom slučaju da više nije dugovana;

(b) među onima koji su vlasnici poduzeća smještenih u planinskim područjima […];

(c) među onima koji su vlasnici poduzeća smještenih u siromašnim područjima […];

c-bis) među onima koji su trpjeli, na temelju mjere koju je izdalo nadležno zdravstveno tijelo, blokadu kretanja životinja, u područjima zahvaćenima rasprostranjenim zaraznim bolestima, najmanje devedeset dana tijekom razdoblja trgovanja te su zbog toga bili prisiljeni proizvoditi veće količine […].

4. Ako navedenim povratima nije iscrpljen iznos iz stavka 3., ostatak se raspodjeljuje među proizvođačima imateljima kvota koji su platili pristojbu, s time da nisu uključeni oni koji su premašili za više od 100 % svoju pojedinačnu referentnu količinu, prema sljedećim kriterijima i redoslijedu […]."

Uredba sa zakonskom snagom br. 157/2004

24 U verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku, članak 2. stavak 3. decreto-legge del n. 157 – Disposizioni urgenti per l'etichettatura di alcuni prodotti agroalimentari, nonché in materia di agricoltura e pesca (Uredba sa zakonskom snagom br. 157 o hitnim odredbama o označavanju nekih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda te o poljoprivredi i ribarstvu) od 24. lipnja 2004. (GURI br. 147 od 25. lipnja 2004.), koja je pretvorena u zakon, uz izmjene, Zakonom br. 204 od 3. kolovoza 2004. (GURI br. 186 od 10. kolovoza 2004.) (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 157/2004), propisuje:

„U smislu članka 9. [Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003], pristojba koju su na mjesečnoj razini preplatili proizvođači koji su uredni s plaćanjem vraća se tim proizvođačima. Po završetku tog postupka, ako je ukupni preostali iznos preplaćene naknade viši od naknade koja se duguje Europskoj uniji, uvećano za 5 %, AGEA poništava prekomjerno potraživani iznos naknade proizvođačima koji još nisu izvršili mjesečna plaćanja, uz primjenu prioritetnih kriterija iz stavaka 3. i 4. tog članka 9., ne dovodeći u pitanje sankcije iz članka 5. stavka 5. te Uredbe za zakonskom snagom."

Glavni postupak i prethodno pitanje

25 AGEA je 2. listopada 2006. otkupljivaču Latte Più Srl, društvu osnovanom u skladu s talijanskim pravom, uputila obavijest o dodatnim pristojbama za referentno razdoblje tužiteljima u glavnom postupku.

26 Iz te obavijesti proizlazi da su, u skladu s člankom 9. i člankom 10. stavcima 27. i 28. Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003, izvršeni izračuni radi toga da se proizvođačima vrati preplaćena pristojba za isporuku kravljeg mlijeka tijekom mliječne tržišne godine 2005./2006., na temelju pojedinačnih referentnih količina i mjesečnih prijava isporuke i uplata koje su podnijeli otkupljivači. U skladu s navedenom obaviješću, proizvođači koji su u potpunosti ispunili obvezu plaćanja dodatne pristojbe imali bi pravo na navedeni povrat na temelju izjava o plaćanju koje su dostavili otkupljivači i nakon provjere.

27 U prilogu obavijesti iz točke 25. ove presude AGEA je dostavila dokument naslovljen „Popis pristojbi po otkupljivaču – Razdoblje 2005./2006.”, u kojem se za svakog proizvođača navode iznosi pristojbi koji su već plaćeni i potvrđeni kao i iznosi koje treba vratiti, izračunani na temelju članka 9. stavaka 3. i 4. Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003. U tom pogledu AGEA je pojasnila da je poduzetnik otkupljivač bio dužan platiti iznose vraćene proizvođačima koji su izvršili isporuke i, u svojstvu subrogacije proizvođača, AGEA-i isplatiti iznose koji se zahtijevaju u tom dokumentu kako bi AGEA-i omogućio da poštuje obvezu Talijanske Republike da te iznose vrati Europskom fondu za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP).

28 Tužbom podnesenom Tribunaleu amministrativo regionale del Lazio – sede di Roma (Okružni upravni sud Lacija, sjedište u Rimu, Italija) tužitelji u glavnom postupku zatražili su poništenje te obavijesti tvrdeći, među ostalim, da je talijanski zakonodavac uvođenjem sustava povrata iz članka 2. stavka 3. Uredbe sa zakonskom snagom br. 157/2004 povrijedio članak 13. Uredbe br. 1788/2003 te članak 16. Uredbe br. 595/2004.

29 Budući da je ta tužba odbijena, tužitelji u glavnom postupku pokrenuli su postupak pred Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), sudom koji je uputio zahtjev.

30 Što se tiče preraspodjele preplaćene pristojbe, taj sud osobito navodi da, iako je talijanski zakonodavac predvidio prioritetnu kategoriju proizvođača na temelju objektivnog kriterija predviđenog člankom 9. stavkom 3. točkom (a) Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003, odnosno „proizvođače za koje je cjelokupna pristojba ili dio pristojbe koja je na njih primijenjena neopravdano naplaćena ili se više ne duguje”, u članku 2. stavku 3. Uredbe sa zakonskom snagom br. 157/2004 također je predvidio i prioritetnu kategoriju proizvođača koji ne samo da su ispunili navedeni objektivni kriterij, nego za koje je osim toga redovito plaćana pristojba svaki mjesec.

31 Sud koji je uputio zahtjev usto pojašnjava da je, na temelju Uredbe sa zakonskom snagom br. 157/2004, stadij plaćanja pristojbe AGEA-i, koji je obuhvaćen odgovornošću i djelovanjem otkupljivača, povezan s povratom neopravdano naplaćene pristojbe jer se tom uredbom sa zakonskom snagom, u okviru povrata, dodjeljuje prioritetno „pravo” proizvođačima za koje je otkupljivač ne samo naplatio nego mjesečno i redovito plaćao pristojbu AGEA-i.

32 Sud koji je uputio zahtjev također smatra da je, za razliku od zakonodavnog okvira o kojemu je bila riječ u predmetu okončanom presudom od 11. rujna 2019., Caseificio Sociale San Rocco i dr. (C-46/18, EU:C:2019:706), stupanjem na snage uredaba br. 1788/2003 i br. 595/2004 nastala obveza, a ne puka mogućnost, otkupljivača da na izvoru na temelju dodatne pristojbe zadrže iznose koje duguju proizvođači koji su isporučili viškove mlijeka, što opravdava postavljanje pitanja Sudu koje je drugačije i neovisno od onog upućenog u predmetu u kojem je donesena navedena presuda.

33 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se, u okolnostima poput onih [u glavnom postupku], članku 16. Uredbe [br. 595/2004] nacionalna odredba poput one iz članka 9. Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003 u vezi s člankom 2. stavkom 3. Uredbe sa zakonskom snagom br. 157/2004 od 24. lipnja 2004., kojom se kao kriterij za određivanje prioritetne kategorije [proizvođača] kojoj se vraća neosnovano potraživana naknada, predviđa redovno mjesečno plaćanje [pristojbe] od strane otkupljivača?"

Postupak pred Sudom

34 Odlukom predsjednika Suda od 4. srpnja 2019. postupak u ovom predmetu prekinut je do donošenja odluke kojom se završava postupak u predmetu C-46/18, Caseificio Sociale San Rocco i dr.

35 Nakon proglašenja presude od 11. rujna 2019., Caseificio Sociale San Rocco i dr. (C-46/18, EU:C:2019:706), Sud je upitao sud koji je uputio zahtjev želi li ostati kod svog zahtjeva za prethodnu odluku ili ga želi povući, na što nije primio odgovor.

36 Postupak u ovom predmetu nastavljen je 1. srpnja 2020.

O prethodnom pitanju

37 Uvodno valja istaknuti da je u okviru postupka predviđenog u članku 267. UFEU-a, koji se temelji na jasnom razdvajanju funkcija između nacionalnih sudova i Suda, nacionalni sud jedini ovlašten utvrditi i ocijeniti činjenice glavnog postupka te tumačiti i primijeniti nacionalno pravo (presuda od 3. listopada 2019., Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, C-632/18, EU:C:2019:833, t. 48. i navedena sudska praksa). Sud je isključivo ovlašten očitovati se o tumačenju ili o valjanosti prava Unije s obzirom na činjeničnu i pravnu situaciju kako ju je opisao sud koji je uputio zahtjev, kako bi tom sudu dao elemente koji će mu koristiti u rješavanju spora (presuda od 17. prosinca 2020., Onofrei, C-218/19, EU:C:2020:1034, t. 18. i navedena sudska praksa).

38 Slijedom toga, iako talijanska vlada osporava tumačenje nacionalnog prava koje je dao sud koji je uputio zahtjev, a prema kojem članak 2. stavak 3. Uredbe sa zakonskom snagom br. 157/2004 uvodi prioritetnu kategoriju proizvođača za koje ne samo da je pristojba neopravdano naplaćena, kao što to predviđa članak 9. stavak 3. točka (a) Uredbe sa zakonskom snagom 49/2003, već i za koje bi otkupljivač morao također mjesečno i redovito plaćati pristojbu nadležnom tijelu države članice, na upućeno pitanje valja odgovoriti polazeći od premise, iznesene u odluci kojom se upućuje zahtjev, prema kojoj talijansko pravo uvodi takvu kategoriju.

39 Stoga postavljeno pitanje u biti treba shvatiti tako da se njime u biti želi utvrditi treba li članak 16. stavak 1. Uredbe br. 595/2004 tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji ima za učinak to da se povratom preplaćene dodatne pristojbe prije svega moraju koristiti proizvođači u odnosu na koje su otkupljivači ispunili svoju obvezu mjesečnog plaćanja te pristojbe.

40 Kao što proizlazi iz njegova teksta, članak 13. stavak 1. točka (b) Uredbe br. 1788/2003 predviđa da država članica može, kada se za isporuke ili izravne prodaje utvrdi da se pristojba duguje i da je naplaćeni iznos veći od iznosa pristojbe, odlučiti vratiti djelomično ili u cijelosti preplaćeni iznos

pristojbe proizvođačima koji su obuhvaćeni prioritetnim kategorijama koje je država članica utvrdila na temelju objektivnih kriterija, i u rokovima koje treba odrediti, ili koji su suočeni s iznimnom situacijom koja proizlazi iz nacionalne odredbe koja nije povezana sa sustavom dodatne pristojbe.

41 U skladu s člankom 13. stavkom 2. Uredbe br. 1788/2003, ako se utvrdi da ne treba platiti pristojbu, svi predujmovi koje su otkupljivači ili država članica naplatili vraćaju se najkasnije do kraja sljedećeg dvanaestomjesečnog razdoblja.

42 Detaljna pravila za primjenu članka 13. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1788/2003 utvrđena su u članku 16. stavku 1. Uredbe br. 595/2004, kojim se utvrđuju kriteriji za preraspodjelu preplaćene pristojbe. Sukladno potonjoj odredbi, države članice određuju prioritetne kategorije proizvođača iz članka 13. stavka 1. točke (b) Uredbe (EZ) br. 1788/2003 na temelju jednog ili više objektivnih kriterija navedenih u točkama (a) do (e) stavka 1. članka 16. Uredbe br. 595/2004, redoslijedom prioriteta. U članku 16. stavku 1. točki (a) Uredbe br. 595/2004 nalazi se kriterij koji se odnosi na formalnu potvrdu od strane nadležnog tijela države članice da je pristojba u cijelosti ili djelomično pogrešno izračunana.

43 Članak 16. stavak 2. prva alineja Uredbe br. 595/2004 određuje da, ako preplaćena pristojba iz članka 13. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1788/2003 koja je bila dostupna u određenom razdoblju nije iskorištena nakon preraspodjele u skladu s kriterijima utvrđenima u stavku 1. članka 16. Uredbe br. 595/2004, država članica nakon savjetovanja s Komisijom donosi druga objektivna mjerila.

44 Tako iz samog teksta članka 16. Uredbe br. 595/2004 proizlazi da države članice mogu predvidjeti dodatne kriterije uz one utvrđene u članku 16. stavku 1. te uredbe samo u slučaju kada preraspodjela izvršena u skladu s tim kriterijima nije iscrpila preplaćeni iznos iz članka 13. stavka 1. Uredbe br. 1788/2003.

45 Takvo tumačenje potkrijepljeno je regulatornim kontekstom u kojem se nalazi članak 16. Uredbe br. 595/2004.

46 Tako se, kao prvo, tim člankom 16. utvrđuju detaljna pravila za primjenu članka 13. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1788/2003. Međutim, iz potonje odredbe proizlazi da, iako države članice imaju mogućnost vratiti preplaćeni iznos, ili to ne učiniti, ako se odluče na to, povrat se izvršava kod proizvođača koji ulaze u prioritetne kategorije koje je država članica utvrdila na temelju objektivnih kriterija koje treba utvrditi prema postupku navedenom u toj uredbi ili koji su suočeni s izvanrednom situacijom koja proizlazi iz nacionalne odredbe koja nije povezana sa sustavom dodatne pristojbe. Iz toga slijedi da je margina prosudbe kojom raspolaže država članica za određivanje prioritetnih kategorija ograničena kriterijima utvrđenima u Uredbi br. 595/2004.

47 Kao drugo, iz uvodne izjave 1. Uredbe br. 595/2004 proizlazi da njezine odredbe u velikoj mjeri uključuju odredbe Uredbe br. 1392/2001. Tekst članka 16. stavka 1. i stavka 2. prvog podstavka Uredbe br. 595/2004 sličan je tekstu članka 9. stavaka 1. i 2. Uredbe br. 1392/2001.

48 Međutim, Sud je presudio da su kriteriji predviđeni člankom 9. stavkom 1. Uredbe br. 1392/2001 iscrpni i da države članice mogu dodati dodatne kriterije samo u slučaju kada financijska sredstva raspoloživa u danom razdoblju nisu iskorištena nakon primjene tih kriterija, redoslijedom prioriteta (presuda od 11. rujna 2019., Caseificio Sociale San Rocco i dr., C-46/18, EU:C:2019:706, t. 38.).

49 Kao treće, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 5. Uredbe br. 1468/2006, tom je uredbom izmijenjen članak 16. stavak 1. Uredbe br. 595/2004 kako bi se odgovorilo na potrebu država članica za više jasnoće i fleksibilnosti za određivanje prioritetnih kategorija. Stavak 1. članka 16. Uredbe br. 595/2004, kako je izmijenjena, predviđa samo objektivne kriterije koji su preuzeti u toj odredbi po redu prvenstva i u točki (f) predviđa mogućnost država članica da donesu druge objektivne kriterije nakon savjetovanja s Komisijom. Tek je tom odredbom, koja je stupila na snagu nakon donošenja obavijesti o kojoj je riječ u glavnom postupku, kako je navedeno u točki 25. ove presude, uklonjen uvjet prema kojem države članice mogu dodati dodatne kriterije uz one iz članka 16. stavka 1. Uredbe br. 595/2004 samo u slučaju kada primjena potonjih kriterija, redoslijedom prioriteta, ne iscrpljuje financiranje raspoloživo za to razdoblje.

50 Stoga valja smatrati da su kriteriji predviđeni člankom 16. stavkom 1. Uredbe br. 595/2004, u verziji koja je bila na snazi tijekom referentnog razdoblja, iscrpni i da su države članice mogle dodati dodatne kriterije samo u slučaju kada primjena tih kriterija, redoslijedom prioriteta, nije iscrpila financiranje raspoloživo za to razdoblje.

51 Međutim, članak 16. stavak 1. Uredbe br. 595/2004 ne spominje, kao kriterij za preraspodjelu preplaćene pristojbe, činjenicu pripadanja kategoriji proizvođača mlijeka za koje su otkupljivači mlijeka ispunili svoju obvezu redovitog mjesečnog plaćanja dodatne pristojbe nadležnom tijelu države članice.

52 Slijedom toga, s obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 16. stavak 1. Uredbe br. 595/2004 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji ima za učinak to da povrat preplaćenog iznosa dodatne pristojbe mora u prvom redu biti u korist proizvođačima u pogledu kojih su otkupljivači ispunili svoju obvezu mjesečnog plaćanja te pristojbe.

Troškovi

53 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 16. stavak 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 595/2004 od 30. ožujka 2004. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1788/2003 o uvođenju pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji ima za učinak to da povrat preplaćenog iznosa dodatne pristojbe mora u prvom redu biti u korist proizvođačima u pogledu kojih su otkupljivači ispunili svoju obvezu mjesečnog plaćanja te pristojbe.

Potpisi