ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. július 13.[1]

C-433/15. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Olasz Köztársaság

„Tagállami kötelezettségszegés – Tej és tejtermékek – Tejre kirótt kiegészítő illeték – 1995/1996 és 2008/2009 közötti gazdasági évek – Egyebek mellett az 1234/2007/EK rendelet 79., 80. és 83. cikkének és az 595/2004/EK rendelet 15. és 17. cikkének való megfelelés elmulasztása – A tejre kirótt illetéknek a referenciamennyiség túllépéséhez hozzájáruló termelők közötti elosztása biztosításának elmulasztása – Az előírt határidőn belüli illetékfizetés biztosításának elmulasztása – Az illeték nemfizetése esetén a behajtás elmulasztása”

1. Az Európai Bizottság az EUMSZ 258. cikk második bekezdése alapján benyújtott kérelmével lényegében annak megállapítására kéri a Bíróságot, hogy az Olasz Köztársaság nem teljesítette azon kötelezettségét, hogy az 1995/1996 és 2008/2009 közötti időszakokra vonatkozóan i. biztosítsa, hogy a tejre és tejtermékekre kirótt kiegészítő illeték azon egyes termelőket terhelje, akik a termelés túllépéséhez hozzájárultak; és ii. biztosítsa, hogy az illetékfizetésre kötelezett termelők és felvásárlók nemzeti szinten megfizessék az illetéket, és ennek elmulasztása esetén a nemzeti szinten rendelkezésre álló megfelelő eljárások révén azokat behajtsa.

Az uniós jog

A tejre és tejtermékekre vonatkozó kiegészítő illeték

2. A (korábbi) Európai Gazdasági Közösségben az 1079/77 rendelet vetette ki az első illetéket a tejtermelésre.[2] Ez a tej irányárának 1,5 és 4%-a közötti közös felelősségi illeték formájában valósult meg, amely illetéket a tejtermelőknek kellett fizetniük az 1977. szeptember 16-tól kezdődő időszak vonatkozásában az 1979/1980-as tejgazdasági év végéig.[3]

1 Eredeti nyelv: angol.

2 A közös felelősségi illetékről, valamint a tej és tejtermékek piacának bővítésével kapcsolatos intézkedésekről szóló 1977. május 17-i (EGK) tanácsi rendelet (HL 1977. L 131., 6. o.).

3 A közös felelősségi illeték időszakát többször meghosszabbították, legutóbb a tej- és tejtermékágazatban közös felelősségi illeték beszedése tekintetében az 1079/77 rendelet módosításáról szóló, 1987. július 2-i 1894/87/EGK tanácsi rendelettel (HL 1987. L 182., 32. o.), amely az 1987/1988-as tejgazdasági évig hosszabbította azt meg.

3. A 856/84 rendelet[4] preambulumbekezdése szerint a közös felelősségi illeték alkalmazása ellenére a leszállított tejmennyiség olyan mértékben növekedett, hogy a többlettermelés megsemmisítése olyan pénzügyi terhet és piaci nehézségeket okozott, amelyek a közös mezőgazdasági politika jövőjét veszélyeztették.[5] E problémák megoldása érdekében a rendelet 1. cikke új kiegészítő illetéket (a továbbiakban: illeték) vezetett be a tejnek vagy tejjel egyenértékű terméknek egy meghatározandó referenciamennyiségen felül szállított mennyiségére.[6] Az illetéket a termelőknek vagy a felvásárlóknak kellett megfizetniük az 1984. április 1-jétől kezdődő öt egymás utáni 12 hónapos időszakra.

4. A 857/84 végrehajtási rendelet[7] előírta a tagállamoknak, hogy egyedi referenciamennyiséget határozzanak meg a tejfelvásárlók és tejtermelők számára az 1981-ben felvásárolt, szállított vagy értékesített mennyiség alapján. A felvásárlóknak és termelőknek a referenciamennyiségen felül szállított tejre kivetett illetéket negyedéves részletekben kellett teljesíteniük a nemzeti hatóságok felé. A beszedett illeték összegét tovább kellett utalni a Közösségnek.[8]

5. Az 1109/88 rendelet[9] ötről nyolcra növelte azon időszakok számát, amelyre vonatkozóan az illetéket fizetni kellett, majd a 816/92 rendelet[10] ezt kilencre növelte.

6. Az 1546/88 végrehajtási rendelet[11] 15. és 16. cikke értelmében a felvásárlók, illetve a termelők az adott időszak végétől számított három hónapon belül kötelesek voltak bevallani az illetékes nemzeti hatóságnak az egyes 12 hónapos időszakokra vonatkozó illetéket. Az említett rendelet 19. cikkének (1) bekezdése egyebek mellett előírta, hogy a tagállamoknak el kell fogadniuk mindazokat a további intézkedéseket, amelyek az illetékek beszedésének biztosításához szükségesek.

7. A 3950/92 rendelet[12] az illetékkel kapcsolatos intézkedések egyszerűsítése és egyértelműbbé tétele érdekében – a termelők és a többi érintett fél jogbiztonságának biztosítására tekintettel – hatályon kívül helyezte és felváltotta a meglévő rendelkezéseket.[13] Az 1. cikk értelmében a kiegészítő illetéket a termelőknek a meghatározott mennyiségen felül a felvásárlóknak szállított vagy közvetlenül fogyasztásra értékesített tejmennyiség alapján kellett fizetni. Az illetéket az 1993. április 1-jétől kezdődő újabb hét egymást követő 12 hónapos időszakra kellett fizetni. A 2. cikk előírta, hogy az illetéket meg kell osztani a többlettermeléshez hozzájáruló termelők, valamint az illetékes tagállami szerv felé az illeték megfizetéséért főszabály szerint felelős felvásárló között (amelyet a felvásárló ezután levont az illetékfizetésre kötelezett termelőnek fizetett tej árból).

4 A tej- és tejtermékek piacának közös szervezéséről szóló 804/68/EGK rendelet módosításáról szóló 1984. március 31-i (EGK) tanácsi rendelet (HL 1984. L 90., 10. o.).

5 Lásd a rendelet harmadik preambulumbekezdését.

6 A továbbiakban együttesen: tej.

7 A 804/68 rendelet 5c. cikkében említett kiegészítő illeték részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 1984. március 31-i (EGK) tanácsi rendelet (HL 1984. L 90., 13. o.). A rendeletet a beszedett illeték továbbutalására vonatkozó tagállami kötelezettség vonatkozásában a 857/84 rendelet módosításáról szóló, 1985. május 23-i 1305/85/EGK tanácsi rendelet (HL 1985. L 137., 12. o.) módosította.

8 Lásd a rendelet 6. és 9. cikkét. Lásd még: 2001. november 13-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-277/98, EU:C:2001:603, 12. pont.

9 A 804/68 rendelet módosításáról szóló 1988. április 25-i (EGK) tanácsi rendelet (HL 1988. L 110., 27. o.).

10 A 804/68 rendelet módosításáról szóló 1992. március 31-i (EGK) tanácsi rendelet (HL 1992. L 86., 83. o.).

11 A 804/68 rendelet 5c. cikkében említett kiegészítő illeték részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 1988. június 3-i bizottsági rendelet (HL 1988. L 139., 12. o.).

12 A tej- és tejtermékágazatban kiegészítő illeték megállapításáról szóló 1992. december 28-i (EGK) tanácsi rendelet (HL 1992. L 405., 1. o.).

13 Lásd a második preambulumbekezdést.

8. Az 536/93[14] rendelet részletes végrehajtási szabályokat állapított meg a 3950/92 rendelettel összefüggésben. A 3. és a 4. cikk előírta, hogy a felvásárlók, illetve a termelők minden év szeptember 1-jét megelőzően fizessék be az illetékes hatóságnak az esedékes összeget. Az 5. cikk (2) bekezdése alapján a tagállamok kötelesek voltak „minden további intézkedést” megtenni annak biztosítása érdekében, hogy az esedékes illetékeket a Közösségnek az előírt határidőn belül megfizetik. A 7. cikk értelmében meg kellett tenniük az illetékfizetés biztosításához szükséges ellenőrzési intézkedéseket, és meg kellett határozniuk a felvásárlók és termelők jóváhagyásához szükséges követelményeket.

9. Az 1256/1999 rendelet[15] az illetékrendszert további nyolc egymást követő 12 hónapos időszakra, 2008 áprilisáig meghosszabbította.

10. Az 1392/2001 végrehajtási rendelet[16] 11. cikkének (1) és (2) bekezdése szigorúbb eljárásokat vezetett be, hogy a tagállamok nagyobb szerepet vállaljanak azoknak az ellenőrzéseknek és szankcióknak a végrehajtásában, amelyeket az illetékek szabályszerű beszedésének biztosítása érdekében be kellett vezetniük.[17]

11. Az 1788/2003 rendelet[18] számos módosítást vezetett be az illetékrendszerre. Az 1. cikk alapján az említett rendelettel bevezetett illeték 2004. április 1-jei kezdettel 11 egymás követő tizenkét hónapos időszakra vonatkozott.

12. Míg a korábbi jogszabályok alapján a termelőknek kellett az illetéket megfizetniük és a tagállamok továbbították a beszedett összeget a Közösség költségvetésébe,[19] az említett rendelet 3. cikke kiegészítette ezt a rendszert, és maguknak a tagállamoknak kellett megfizetniük az illetéket a Közösség számára. E cikk (1) bekezdése a következőképpen rendelkezett:

„A tagállamok [a] nemzeti referenciamennyiségek túllépéséből származó […] illeték Közösség részére történő befizetésére kötelezettek; az esedékes összeg 99%-át az adott tizenkét hónapos időszakot követően október 1-jéig az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapba (EMOGA) fizetik be.”[20]

13. A 4. cikk értelmében:

„Az illetéket a 10. és 12. cikk rendelkezéseivel összhangban teljes egészében azok között a termelők között osztják fel, akik az 1. cikk (2) bekezdésében említett nemzeti referenciamennyiségek [helyesen: nemzeti referenciamennyiség] minden egyes túllépéséhez hozzájárultak. […]

[…] a termelők kötelesek a 3. fejezet rendelkezéseivel összhangban kiszámított esedékes illeték-hozzájárulásukat megfizetni a tagállamnak, azon egyszerű tény alapján, hogy túllépték a rendelkezésükre álló referenciamennyiséget.”

14 A tejre és tejtermékekre vonatkozó kiegészítő illeték alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról szóló 1993. március 9-i (EGK) bizottsági rendelet (HL 1993. L 57., 12. o.).

15 A 3950/92 rendelet módosításáról szóló, 1999. május 17-i (EK) tanácsi rendelet (HL 1999. L 160., 73. pont).

16 A 3950/92 rendelet alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról szóló 2001. július 9-i (EK) bizottsági rendelet (HL 2001. L 187., 19. oldal; magyar nyelvű különkiadás: 3. fejezet, 33. kötet, 104. oldal).

17 Lásd a (5) preambulumbekezdést.

18 A tej- és tejtermékágazatban illeték megállapításáról szóló 2003. szeptember 29-i (EK) tanácsi rendelet (HL 2003. L 270., 123.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 40. kötet, 391. o.; helyesbítés: HL 2008. L 110., 16. o.).

19 E tekintetben lásd még: 2001. november 13-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-277/98, EU:C:2001:603, 34–36. pont. Habár az illeték végrehajtására vonatkozó részletes szabályok alapján sok esetben a felvásárlóknak kellett bevallaniuk az illetéket a nemzeti hatóságok felé, a tényleges fizetési kötelezettség a termelőket terhelte. Lásd továbbá a lenti 62. lábjegyzetet.

20 Az 1%-os levonás arra szolgált, hogy „számításba vegyék az egyes termelők esetleges csődeseteit vagy végleges képtelenségét arra, hogy megfizessék az esedékes illetékből rájuk eső hozzájárulást” (a (6) preambulumbekezdés).

14. Az 595/2004 végrehajtási rendelet[21] 15. cikke előírta, hogy a felvásárlóknak és a termelőknek minden év szeptember 1-jéig meg kell fizetniük az esedékes összeget,[22] és kötelezte a tagállamokat, hogy jelentsék be az EMOGA részére az 1788/2003/EK rendelet 3. cikkének alkalmazásából származó összegeket. Az említett rendelet 17. cikke alapján a tagállamoknak meg kellett tenniük minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy az illetéket helyesen számítsák fel, és hogy az azokra a termelőkre háruljon, akik a túllépéshez hozzájárultak.

15. Az 1234/2007 rendelet[23] (más néven „az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet") egy sor külön rendelet[24] helyébe egyetlen jogszabályt vezetett be, azonban a tejkvóta illetékrendszerének lényegi szakpolitikai kérdéseit vagy a fizetésre vonatkozó szabályokat nem változtatta meg.

16. E rendelet I. címe III. fejezetének III. szakasza a „Tej" címet viselte. A III. szakasz III. alszakasza, amely a „Kvóták túllépése" címet viselte, a 78–84. cikkből állt. A 78. cikk előírta, hogy a nemzeti kvótán felül értékesített tej és egyéb tejtermékek után illetéket kell fizetni. A tagállamoknak az említett illeték 99%-át az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapba történő befizetéssel meg kellett fizetniük a Közösség részére.

17. Az említett rendelet 79. cikke értelmében az illetéket teljes egészében azok között a termelők között osztják fel, akik a nemzeti kvóták túllépéséhez az egyes túllépések esetében hozzájárultak. E termelők pedig a tagállam irányában – „azon egyszerű tény alapján, hogy túllépték a rendelkezésükre álló mennyiséget" – felelősek az esedékes illetékből rájuk eső hozzájárulás megfizetéséért.

18. A 80. cikk (3) bekezdése előírta, hogy az egyes termelők által az illeték kifizetéséhez nyújtandó hozzájárulást a tagállam határozattal állapítsa meg, miután megtörtént vagy elmaradt a szállításokra juttatott nemzeti kvóta fel nem használt részének az egyes termelők egyéni kvótáinak arányában vagy a tagállam által meghatározandó objektív kritériumok alapján történő kiosztása.

19. Az említett rendelet 83. cikke alapján a közvetlen értékesítés esetében az egyes termelők többletilleték-fizetési hozzájárulását a tagállamok határozattal állapítják meg a közvetlen értékesítéshez rendelt nemzeti kvóta fel nem használt részének újrakiosztását vagy ennek elmaradását követően, a megfelelő területi szinten vagy nemzeti szinten. A Bizottságnak meg kellett állapítania az illetéknek a tagállam illetékes hatósága számára történő kifizetése módját és idejét.[25]

21 Az 1788/2003 rendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 2004. március 30-i (EK) bizottsági rendelet (HL 2004. L 94., 22. o.; magyar különkiadás 3. fejezet, 43. kötet, 33. o.; helyesbítés: magyar különkiadás 3. fejezet 45. kötet, 295. o.).

22 Az 595/2004 rendelet módosításáról szóló, 2006. október 4-i 1468/2006/EK bizottsági rendelet (HL 2006. L 274., 6. o.) ezt minden év október 1-jére módosította.

23 A mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló 2007. október 22-i (EK) tanácsi rendelet (HL 2007. L 299., 1. o.; helyesbítés: HL 2010. L 63., 30. o.; HL 2013. L 97., 4. o.).

24 Köztük az 1788/2003 rendelet.

25 Úgy tűnik, ez a módosított 595/2004 rendeletben meghatározott határidők hatályban tartásával történt. Lásd az 595/2004 rendelet módosításáról szóló, 2015. március 26-i (EU) 2015/517 bizottsági végrehajtási rendeletet (HL 2015. L 82., 73. o.).

20. Az 1034/2008 rendelet[26] 1. cikke módosította a 885/2006 rendeletet,[27] egyebek mellett egy új 5b. cikk beillesztésével. Ez a következőt írta elő:

„A nemzeti jogban előírt bármely más jogérvényesítő intézkedés sérelme nélkül a tagállam levonja egy kedvezményezettnek a nemzeti joggal összhangban megállapított, még fennálló tartozását az adósság behajtásáért felelős kifizető ügynökség[28] által ugyanazon kedvezményezett javára végrehajtandó jövőbeli kifizetés összegéből.”

21. Az 1308/2013 rendelet[29] 230. cikkének (1) bekezdése értelmében az illeték 2015. március 31-től megszűnt.

Állami támogatás

22. A 2003/530 határozat[30] (2)–(5), valamint (8) preambulumbekezdése a következőt mondja ki:

„(2) Az olasz tejtermelők az 1995/1996 és a 2001/2002 közötti időszakban a referenciamennyiségen felül termeltek tejet és a 3950/92/EGK rendelettel összhangban a tejre és tejtermékekre megállapított kiegészítő illeték alapján 1 386 475 250 euró összeget kell a Közösségnek fizetniük.

(3) Ezen összeg nagy részét az olasz hatóságok nem szedték be, miután a szóban forgó termelők részére a nemzeti közigazgatási bíróságok a kifizetést felfüggesztették.

(4) Olaszországban a jelenlegi helyzetre az jellemző, hogy a kiegészítő illeték beszedése számos nehézségbe ütközik, nagyszámú folyamatban levő bírósági ügyet eredményezve, amelyek továbbra is hosszabb időre késleltethetik a tényleges kifizetést a jövőben.

(5) Az olasz hatóságok olyan intézkedéseket terveznek alkalmazni e folyamatban levő peres eljárások rendezésére és a meglévő társadalmi feszültségek megszüntetésére, amelyek révén e tejtermelők tartozásaikat kamatmentesen, több évre ütemezett részletekben fizethetik vissza.

[…]

(8) Annak érdekében, hogy az érintett olasz tejtermelőket ne érje súlyos anyagi teher, amelyet az esedékes teljes összeg azonnali megfizetése jelentene, és hogy így a meglévő társadalmi feszültségek csökkenjenek, kivételes körülmények igazolják, hogy a jelen határozatban meghatározott feltételek teljesülése esetén az Olasz Köztársaság által az említett tejtermelőknek előleg és halasztott fizetés formájában nyújtani kívánt támogatás a Szerződés 87. cikkétől eltérően a közös piaccal összeegyeztethetőnek legyen tekinthető.” [nem hivatalos fordítás]

26 Az 1290/2005/EK tanácsi rendeletnek a kifizető ügynökségek és más testületek akkreditációja és az EMGA és az EMVA számláinak elszámolása tekintetében történő alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 885/2006/EK rendelet módosításáról szóló 2008. október 21-i (EK) bizottsági rendelet (HL 2008. L 279., 13. pont). A rendelet 2008. október 29-én lépett hatályba.

27 Ez a rendelet az egyebek mellett az EMOGA-t 2007. január 1-jei hatállyal az Európai Mezőgazdasági Garanciaalappal felváltó, a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló, 2005. június 21-i 1290/2005/EK tanácsi rendelet (HL 2005. L 209. o., 1. o.) vonatkozásában vezetett be végrehajtási rendelkezéseket.

28 Az 1290/2005 rendelet 6. cikkének (1) bekezdésében szereplő meghatározás szerint.

29 A mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint a 922/72/EGK, a 234/79/EGK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2013. december 17-i (EU) európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 671. o.).

30 Az Olasz Köztársaság által a tejtermelőinek szánt támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségéről szóló 2003. július 16-i tanácsi határozat (HL 2003. L 184., 15. oldal).

23. Az említett határozat 1. cikke a következőket írta elő:

„Az a támogatás, amelyet az Olasz Köztársaság azáltal kíván nyújtani, hogy az 1995–1996 és 2001–2002 közötti időszakok tekintetében a tejre és a tejtermékekre kirótt kiegészítő illeték címén a tejtermelők által fizetendő összeget saját maga fizette be a Közösségnek, valamint azáltal, hogy e termelők számára lehetővé tette, hogy kamatmentesen, több évre ütemezett részletekben[31] fizessék vissza tartozásukat, kivételesen összeegyeztethetőnek minősül a közös piaccal, feltéve, hogy:

– a termelők egyenlő éves részletekben, hiánytalanul visszafizetik a teljes összeget, és

– a visszafizetési időszak nem haladja meg a 14 évet, 2004. január 1-jétől kezdődően”. [nem hivatalos fordítás]

24. A 2013/665 határozatban[32] a Bizottság megjegyezte, hogy Olaszország olyan jogszabályt vezetett be, amely meghosszabbította a 2003/530 határozatban szereplő részletek visszafizetési időszakát, megsértve ezzel az említett határozat 1. cikkében szereplő azon feltételt, hogy a visszafizetésnek egyenlő nagyságú részletekben kell történnie. A 2013/665 határozat 1. és 2. cikke kimondta, hogy a szóban forgó fizetéshalasztás a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősül, és utasította Olaszországot, hogy a fizetéshalasztás kedvezményezettjeivel fizettesse vissza az összeegyeztethetetlen támogatásokat.

A nemzeti jog

25. Helyhiány miatt az e területet szabályozó releváns olasz jogot teljes terjedelmében nem tudjuk ismertetni. Nagy része rendkívül komplikált. A következőkben szükségszerűen egy rövid áttekintést nyújtok.

26. Habár közösségi szinten eredetileg 1984-ben vezették be a tejtermelésre vonatkozó illetéket, a Bíróság Lattepiú ítéletéből[33] kiderül, hogy Olaszország e területen először 1992-ben fogadott el jogszabályokat.[34] Úgy tűnik, hogy ezek meghiúsultak, mivel az olasz hatóságok által kiosztott egyéni referenciamennyiségek számos hibát tartalmaztak, egyebek mellett amiatt, hogy maguk a termelők igazolták azokat,[35] másfelől mert a későbbi nemzeti jogszabályok némelyikét a Corte costitizionale (alkotmánybíróság) semmissé nyilvánította.[36]

27. Az 5/98. sz. törvény 2. cikke széles körű hatáskörrel ruházta fel az Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (mezőgazdasági piaci intervenciós tanács, a továbbiakban: AIMA) szervezetet a tejre kirótt illeték rendszerének kezelésére, ideértve egyebek mellett a referenciamennyiség meghatározását és a termelők felé való kommunikálását.[37]

31 E halasztott fizetésre a továbbiakban „2003. évi fizetéshalasztási rendszerként” hivatkozom.

32 Az Olaszország által nyújtott SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] – számú állami támogatásról (a tejre kirótt illeték megfizetésének elhalasztása Olaszországban) szóló 2013. július 17-i (EU) bizottsági határozat (HL 2013. L 309., 40.).

33 2004. március 25-i Cooperativa Lattepiú és társai ítélet, C-231/00, C-303/00 és C-451/00, EU:C:2004:178.

34 Lásd az ítélet 15. pontját. A fő végrehajtási jogszabály az 1992. november 26-i 468/92. sz. törvény volt, habár a Bizottság kérelmében a 258/89. sz. miniszteri rendeletre és a 209/91. sz. törvényre is hivatkozik. E pont szerint a 468/92. sz. törvényt „számos többször módosított jogszabály követte”.

35 Lásd az ítélet 79. pontját.

36 Lásd az ítélet 16. pontját.

37 Lásd az ítélet 20. pontját.

28. Egy kormányzati vizsgálóbizottság jelentését követően elfogadtak néhány egyéb intézkedést, ideértve a 43/99. sz. törvényerejű rendeletet (amely módosított formában később bekerült az 1999. április 27-i 118. sz. törvénybe; a továbbiakban: 118/1999. sz. törvény). Az említett törvényerejű rendelet 1. cikke 60 napot adott az AIMA-nak, hogy az 1995/1996 és 1996/1997 tejtermelési időszakra vonatkozóan a megfelelő nemzeti kiigazító intézkedéseket elfogadja. Ugyanezen rendelkezés értelmében az egyéni referenciamennyiségek, adott esetben az AIMA által kiigazítva, az illeték megfizetése szempontjából döntőnek számítottak. [38]

29. A 2003. március 28-i 49/2003. sz. törvényerejű rendelet (amely módosított formában a 119/2003. sz. törvény lett) előírta, hogy az illetékrendszernek való megfelelés ellenőrzésével és a behajtási eljárásokkal kapcsolatos feladatok a régiók és az autonóm tartományok hatáskörébe tartoztak. Az Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (mezőgazdasági kifizetőügynökség; a továbbiakban: AGEA) [39] kizárólagos hatáskörébe tartozott a nemzeti tartalék kezelése és a releváns mennyiségek és tartozások kiszámítása.

30. A 231/2005. sz. törvény 3. cikkének (5-duodecies) és (5-terdecies) bekezdése megtiltotta az 1663/95 rendelet [40] szerinti akkreditált kifizetőügynökségek által a kérelmezőknek fizetendő összegek beszámítását.

31. A 33/2009. sz. törvény (egyebek mellett) 8-quinquies cikke új rendelkezéseket vezetett be a 49/2003. sz. törvényerejű rendeletbe a fizetéshalasztásra vonatkozóan. [41] Az adósok akár 30 éven át tartó időszakra ütemezett fizetéshalasztást kérhetnek az AGEA-tól, azzal a feltétellel, hogy az általuk esetleg indított, folyamatban lévő bírósági keresettől elállnak. Amennyiben valamely termelő a meghatározott időn belül nem kéri felvételét az új rendszerbe, abból kilép vagy határidőn belül nem teljesíti a rá vonatkozó befizetést, tartozása azonnal esedékessé és a 639/1910. sz. királyi rendelet szerinti eljárás alapján végrehajthatóvá válik.

32. A 228/2012. sz. törvény [42] jelentősen módosította a 33/2009. sz. törvény 8-quinquies cikkét. Habár továbbra is elsősorban az AGEA feladata volt a be nem fizetett illetékek beszedése, ezt az Equitalia csoport [43] és a Guardia di Finanza (adó- és pénzügyőrség) segítségével egy értékelési eljárás alapján kellett végeznie.

A pert megelőző eljárások

33. A 2008 júliusa és 2012 júliusa közötti időszakban folytatott levélváltások útján – amelyekre nagyrészt az uniós pilot eljárás keretében került sor – a Bizottság információt próbált szerezni Olaszországtól az illetéknek a bevallási kötelezettséggel rendelkezők számára való kiosztását, valamint a nemfizetés esetén történő behajtásról hozott intézkedéseket illetően. A Bizottság aggályait fejezte ki amiatt, hogy szerinte az összegek jelentős része továbbra is kiegyenlítetlen maradt.

34. Mivel a Bizottság nem volt megelégedve az Olaszország által közölt információkkal, 2013. június 21-én felszólító levelet küldött az említett tagállamnak, amelyben észrevételei előterjesztésére szólította fel. Olaszország 2013. szeptember 23-án és azt követően kelt levelekkel válaszolt.

38 Lásd az ítélet 19., 21. és 22. pontját.

39 Az AGEA 1999-ben az AIMA helyébe lépett.

40 A 729/70/EGK tanácsi rendeletnek az EMOGA Garanciarészlege számla-elszámolási eljárása tekintetében történő alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 1995. július 7-i (EK) bizottsági rendelet (HL 1995. L 158., 6. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 18. kötet, 31. o.)

41 E halasztott fizetésre a továbbiakban „2009. évi fizetéshalasztási rendszerként” hivatkozom.

42 Más néven a „2013. évi stabilitási törvény”.

43 Az Equitalia SpA az olasz állam irányítása alatt álló vállalkozás.

35. A Bizottság, tekintettel arra, hogy szerinte a „behajtási eljárások tartósan stagnálnak és az összegek jelentős része továbbra is kiegyenlítetlen”, 2014. július 10-én indokolással ellátott véleményt küldött. Olaszország kérte válaszadási határidejének meghosszabbítását, amelyet 2014. október 11-re tűztek ki. Válaszát 2014. október 13-án küldte meg.

Eljárás és kérelmek

36. A Bizottság, mivel úgy vélte, hogy Olaszország nem közölt olyan információt, amelyek aggályait eloszlatták volna, 2015. augusztus 6-án benyújtotta a jelen keresetet.

37. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy az Olasz Köztársaság, mivel nem biztosította, hogy a nemzeti kvótát meghaladó termelés után fizetendő kiegészítő illeték a kiegészítő illeték Olaszországban történt tényleges bevezetésének első gazdasági évétől (1995/1996) az utolsó olyan gazdasági évig, amikor Olaszországban kvótát meghaladó termelés valósult meg (2008/2009), ténylegesen azon egyes termelőket terhelje, akik a termelés túllépéséhez a túllépések egyes eseteiben hozzájárultak, továbbá hogy ezen illetéket kellő időben, a fizetendő összegről szóló előzetes értesítést követően megfizesse a felvásárló vagy a termelő – közvetlen értékesítés esetén –, vagy amennyiben az illeték megfizetésére az előírt határidőn belül nem került sor, azt nyilvántartásba vegyék és esetlegesen kényszerítő intézkedések útján behajtsák ugyanezen felvásárlóktól vagy termelőktől, nem tett eleget az érintett gazdasági évek tekintetében irányadó uniós jogi rendelkezésekből, pontosabban i. a 3950/92 rendelet 1. és 2. cikkéből, ii. az 1788/2003 rendelet 4. cikkéből, iii. az 1234/2007 rendelet 79., 80. és 83. cikkéből, valamint, a Bizottság végrehajtási rendelkezései tekintetében, iv. az 536/93 rendelet 7. cikkéből, v. az 1392/2001 rendelet 11. cikkének (1) és (2) bekezdéséből, végül vi. az 595/2004 rendelet 15. és 17. cikkéből eredő kötelezettségeinek; és

– az Olasz Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

38. Az Olasz Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a keresetet; és

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

39. A 2016. szeptember 8-i tárgyaláson a Bizottság és Olaszország előadta szóbeli észrevételeit és válaszolt a Bíróság által feltett kérdésekre.

Elemzés

Előzetes megfontolások

Elfogadhatóság

40. Habár Olaszország formálisan nem terjesztett elő elfogadhatatlansági kifogást, ellenkérelmében azt állítja, hogy a Bizottságnak nem fűződik jogi érdeke ahhoz, hogy jelen ügyben eljárást indítson, mivel az illeték mostanra eltörlésre került.[44] Ezen érv elfogadása esetén az ügy elfogadhatatlan lenne, és nem lenne jelentősége annak, hogy Olaszország nem terjesztett elő formális kifogást, mivel a Bíróság hivatalból vizsgálhatja, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetre az EUMSZ 258. cikkben meghatározott feltételek teljesülnek-e.[45]

41. Azonban nem hiszem, hogy az Olaszország által előterjesztett érv elfogadható.

42. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a kötelezettségszegés fennállását a tagállamnak az indokolással ellátott véleményben rögzített határidő leteltének időpontjában fennálló helyzete alapján kell megítélni.[46] Így a Bíróság elfogadhatatlanság okán elutasítja a keresetet, ha az érintett tagállam az említett határidő lejárta előtt orvosolta az állítólagos jogsértést.[47] Ezzel szemben nem utasítja el, ha a jogsértés csak az említett időszak után ért véget. E tekintetben megállapítást nyert, hogy a kereset benyújtása olyan érdekeket szolgálhat, mint különösen a tagállam azon személyekkel szemben fennálló felelőssége alapjának megállapítása, akiknek követeléseik származnak az említett kötelezettségszegésből.[48]

43. Véleményem szerint ugyanez vonatkozik arra az esetre, ha az indokolással ellátott vélemény tárgyát képező jogszabályt az abban meghatározott határidő lejártát követően visszavonták, ahogy az jelen esetben történt.[49] Tulajdonképpen, amint arra a Bizottság helyesen rámutat, az illetéknek az illetékfizetésre kötelezettektől való beszedésének elmulasztása hátrányosan érintette azokat a termelőket, akik az esedékessé válás időpontjában azt ténylegesen befizették, mivel gazdasági hátrányba kerültek azokhoz képest, akik nem vagy csak sokkal később fizettek. Egy ilyen helyzet szükségszerűen indokolatlan versenytorzulást eredményez (és így a jövőben is eredményezhet), amely esetleg nemcsak az Olaszországon belüli termelők körében, hanem az egész Európai Unió termelőire is kiterjedhet. A Bizottságnak továbbra is érdeke fűződik a kereset benyújtásához, ezért a kereset elfogadható.

A be nem hajtott illeték összege

44. A felek között nézeteltérés van a be nem hajtott illeték pontos összegét illetően.

44 Lásd a fenti 21. pontot.

45 Lásd többek között: 1992. március 31-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-362/90, EU:C:1992:158, 8. pont.

46 Lásd többek között: 2005. október 27-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-525/03, EU:C:2005:648, 14. pont.

47 Lásd: 2005. október 27-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-525/03, EU:C:2005:648, 16. és 17. pont.

48 Lásd többek között: 2004. szeptember 14-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-168/03, EU:C:2004:525, 24. pont.

49 Az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő a hosszabbítást követően 2014. október 11-én járt le (lásd a fenti 35. pontot). Az illetéket 2015. március 31-i hatállyal törölték el (lásd a fenti 21. pontot).

45. Habár a Bizottság a keresetlevélben nem határoz meg számadatot, kérelmében azt állítja, hogy az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidőig [50] az Olaszországban kivethető illeték teljes összege hozzávetőlegesen 2 305 millió euró volt. Ez az összeg az alábbi részekből tevődik össze:

– a beszedett illeték összege hozzávetőlegesen 282 millió euró (ebben az összegben nem szerepel a 2003. évi fizetéshalasztási rendszer [51] hatálya alá tartozó hozzávetőleg 469 millió euró).

– a fennmaradó kinnlevő összeg a fenti két összeg levonásával 1554 millió eurót tesz ki;

– ebből az összegből körülbelül 211 millió eurót le kell vonni azon összegekre vonatkozóan, amelyek már nem hajthatók be, például a termelő fizetésképtelensége vagy a fizetési kötelezettséget megsemmisítő bírósági végzés okán, és így 1343 millió euró marad;

– ebbe a számadatba beletartoznak azok az összegek, amelyek olasz bírósági eljárások tárgyát képezik, és amelyekre vonatkozóan az említett bíróságok a fizetési kötelezettség felfüggesztését rendelték el – a Bizottság becslése szerint ez az összeg hozzávetőlegesen 500 millió eurót tesz ki;

– az eddig beszedett összeg a kintlévőségek 21%-át teszi ki, a már be nem hajtható összegek levonását követően. [52]

46. Olaszország más megközelítést képvisel. Elfogadja a Bizottság fent feltüntetett adatait. Azonban azzal érvel, hogy a 45. pontban említett 1343 millió eurót nem kell figyelembe venni, mivel ebben szerepelnek a fizetést felfüggesztő bírósági végzések miatt behajthatatlan összegek. Ehelyett szerinte a kintlévőséget 827,39 millió euróban kell megállapítani. Ezt kell összevetni a 962 millió euróval, amely a következőkből tevődik össze: i. az adott határidőig beszedett összegek, ideértve a fizetéshalasztási rendszerek és beszámítás révén beszedett összegeket; ii. azon összegek, amelyek beszedése a fizetéshalasztási rendszer alapján „folyamatban van”; valamint iii. a termelő fizetésképtelensége, a fizetési kötelezettséget megsemmisítő bírósági végzések vagy más okok miatt behajthatatlan összegek. Ez alapján Olaszország szerint a behajtott vagy „behajtottnak tekintett” összeg az illeték 2289,77 millió eurós teljes összegének 42%-át teszi ki, a jelenleg nem esedékes összeg az említett számadat 21,85%-a, és az az összeg, amelynek vonatkozásában végrehajtási eljárás van folyamatban, az említett számadat 36,13%-át teszi ki.

47. A Bizottság adatai félrevezetőnek tekinthetők, mivel, ha a fizetéshalasztási rendszerek alapján behajtott vagy behajtható összegeket nem vesszük számításba, nem kaphatunk „valós” képet Olaszország kötelezettségszegésének mértékéről. Ugyanakkor ez Olaszország számítási módjáról is elmondható, mivel i. olyan összegeket is levon, amelyek jogszerűen váltak behajthatatlanná, míg ha Olaszország kellő gondossággal járt volna el, – legalábbis részben – nem így alakult volna, valamint ii. (feltehető, hogy) ha Olaszország eleve megfelelően alkalmazta volna az illetékbehajtási intézkedéseket, a fizetéshalasztási rendszerre nem lett volna szükség.

48. Nem tartom szükségesnek, hogy ezen érvekkel kapcsolatban végleges álláspontra jussunk. Amint azt említettem, a Bizottság keresetlevelében nem szerepel számadat. [53] Habár a két fél által szolgáltatott statisztikai adat általánosságban véve érdeklődésre tarthat számot, a kint lévő összeg pontos számítása jelen eljárásban egyik fél szempontjából sem döntő fontosságú. Jelen ügyben azt kell eldönteni, hogy a

50 Vagyis a Bizottság által meghosszabbított határidő (lásd a fenti 35. pontot) 2014. október 11-i lejártát követően.

51 Lásd a fenti 22. és az azt követő pontokat.

52 Kérelmében a Bizottság egy alternatív adatsort is feltüntetett, amely szerint a kintlévő összeg 1068 millió euró, amely alapján a beszedési arány 23%. Amikor a tárgyaláson a Bizottságot az említett adatok pontosítására kérték, azt állította, hogy az 1068 millió euró a kintlévő összeget jelöli, azon összegek levonása után, amelyekre vonatkozóan Olaszország nem jelezte, hogy a nemzeti bíróságok előtti eljárások tárgyát képező tartozásként figyelmen kívül kellene hagyni. Mivel azonban a Bizottság azt is állította, hogy a fenti 1343 millió euró a továbbra is beszedendő összeget jelenti, és mivel a bírósági eljárásoktól függő összeg a kérelem szerint 500 millió euró, képtelen vagyok ezeket a számadatokat összeegyeztetni. A 48. pontban kifejtett okokból nem tartom szükségesnek ennek további vizsgálatát.

53 Lásd a fenti 45. pontot.

Bizottságnak az Olaszországgal szembeni kötelezettségszegésre vonatkozó állításai megalapozottak-e, és ha igen, Olaszország érvényes ellenkérelmet terjesztett-e elő. Az alábbi elemzésemben ezekre a szempontokra helyezem a hangsúlyt. Közbevetőleg egyszerűen megjegyezném, hogy egyértelmű, hogy függetlenül attól, milyen számítási alapot használunk, Olaszország az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidőig jelentős összegű lejárt illetéktartozást nem szedett be.

Olaszország általános védekezése

49. Olaszország két általános védekezést terjeszt elő, amelyek – ha érvényesek – mindegyike alapján a Bíróságnak el kellene utasítania a keresetet. Ezért ezeket fogom vizsgálni, mielőtt rátérnék a Bizottság állításainak részletezésére.

– A ne bis in idem elvének megsértéséről

50. Olaszország azt állítja, hogy a Bizottság a kötelezettségszegési eljárás megindításával megsérti a *ne bis in idem* elvét Ezen állítását az 1788/2003 rendelettel bevezetett átfogó illetékrendszerre alapozza. Az említett rendelet hatálybalépése előtt az uniós jog kifejezetten csak azt írta elő, hogy a felvásárlók és a termelők az illetéket az illetékes nemzeti hatóság felé bevallják és befizessék. Bár a tagállamok köteles voltak biztosítani az illeték beszedését,[54] nem voltak kifejezetten kötelesek az illetéket teljes mértékben befizetni a Közösségnek. A Bíróság, elutasítva a Bizottság azon érvelését, miszerint ez a kötelezettség hallgatólagosan benne foglaltatott a rendeletben, 2001-ben azt a döntést hozta, hogy a tagállamok kötelesek minden tőlük telhetőt megtenni, hogy az illetéket a Bizottságnak befizessék, azonban nem állt fenn konkrét eredménykötelezettség.[55] Ennek eredményeként fogadták el az 1788/2003 rendeletet; 3. cikkének (1) bekezdése további kötelezettségként írta elő a tagállamoknak, hogy az illetéket a (jelenleg) Európai Uniónak befizessék.[56]

51. Olaszország nem tagadja, hogy köteles volt az illetéket nemzeti szinten beszedni és befizetni az Európai Uniónak. De azt állítja, hogy a közös mezőgazdasági politika alapján fennálló tartozásokra vonatkozó pénzügyi korrekciós eljárásban megjelenik a tagállamokra az említett illeték beszedésének elmulasztása miatt kivetett szankció, mivel ez a mulasztás szükségszerűen kihat azon tagállam költségvetésére, amely nem szedte be teljes mértékben az illetéket. A kötelezettségszegési eljárással további szankciókat kivetni Olaszországgal szemben ellentétes lenne a *ne bis in idem* elvvel, továbbá aránytalan lenne.[57]

52. Ez az érv véleményem szerint nem állja meg a helyét.

53. Először is, amint a Bizottság helyesen megjegyzi, a Bíróság az EMOGA-val kapcsolatos szabályok szerinti záróelszámolási eljárás alapján fennálló tagállami kötelezettségekre vonatkozóan kimondta, hogy ez az eljárás más célt szolgál, mint a kötelezettségszegési eljárás. Az előbbi esetében az eljárás az uniós költségvetési követelmények teljesülésének biztosítását szolgálja és nincs szó szankcióról.[58] Az utóbbi olyan eljárás, amely annak kimondására irányul, hogy valamely tagállam nem teljesítette uniós jogi kötelezettségeit. Jelen ügyben ez a megközelítés véleményem szerint egyértelműen megállja a

54 Lásd többek között az 1546/88 rendelet 15., 16. és 19. cikkét.

55 Lásd: 2001. november 13-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-277/98, EU:C:2001:603, 36. pont.

56 A teljes összeg 99%-át. Lásd még a fenti 20. lábjegyzetet.

57 Ezen érve alátámasztásaként Olaszország a 2001. november 13-i Franciaország kontra Bizottság ítéletre (C-277/98, EU:C:2001:603) hivatkozik. Az ítélet azonban Olaszország érvelését illetően nem tesz mást, mint hogy kimondja a fenti 50. pontban szereplő megállapításokat. Olaszország továbbá a Törvényszék azon három ítéletét is felhozza, amelyre a Bizottság kérelmében hivatkozott. Ezek a következők: 2012. október 9-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, T-426/08, nem tették közzé, EU:T:2012:526; 2015. július 6-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, T-44/11, nem tették közzé, EU:T:2015:469; 2014. december 2-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, T-661/11, EU:T:2014:1016. Azonban Olaszország nem hivatkozik a fenti ítéletek valamely pontjára vagy pontjaira, hogy alátámassza álláspontját, és áttekintve őket nem tűnik úgy, hogy az általa előterjesztett érveket alátámasztanák. A továbbiakban így ezekkel nem foglalkozom.

58 E tekintetben lásd: 2001. január 11-i Görögország kontra Bizottság ítélet, C-247/98, EU:C:2001:4, 13. és 14. pont; 2004. szeptember 9-i Görögország kontra Bizottság ítélet, C-332/01, EU:C:2004:496, 63. pont.

helyét. Nyilvánvaló, hogy a kötelezettségszegési eljárás olyan célokat is szolgálhat, amelyek túlmutatnak azon, hogy csupán a tagállam és az Európai Unió közötti viszonyra vonatkozó álláspontot meghatározza. Amint arra már utaltam,[59] ezek az eljárások relevánsak lehetnek egyebek mellett a tagállam azon személyekkel szemben fennálló felelőssége alapjának megállapítása szempontjából is, akiknek követeléseik származnak az említett kötelezettségszegésből. Azonban a szó hagyományos értelmében számomra nem tűnnek „szankciónak”.

54. Ezenfelül Olaszországnak az illetékkel kapcsolatos tagállami kötelezettségre vonatkozó értelmezése azt jelentené, hogy az illeték beszedésének nemzeti szinten fennálló kötelezettsége gyakorlatilag opcionális. Igaz, hogy a Bíróság kimondta, hogy az illetéknek gazdasági célja van, mivel a Közösségnek biztosította a termelők által a rájuk jutó kvótán felül termelt tej megsemmisítéséhez szükséges pénzeszközöket, azonban egyúttal azt is hangsúlyozta, hogy az illeték „nyilvánvaló” célja, hogy a tejtermelőket rábírják a rájuk kiosztott referenciamennyiség betartására.[60] Ez a kijelentés egyértelműen ellentétes Olaszország álláspontjával, és a tagállam érvelését emiatt is el kell utasítani. Ha Olaszország „elnyeli” az illeték gazdasági hatását azzal, hogy az érintett gazdasági szereplőktől nem hajlandó azt behajtani, az illeték elveszíti a tej piacának működésére gyakorolni kívánt hatását.

– Az állami támogatással kapcsolatos ügyekre vonatkozó kötelezettségszegési eljárások állítólagos alkalmatlansága

55. Úgy tűnik, hogy Olaszország elfogadja az 53. pont végén leírt indokolást, amely szerint, ha valamely tagállam nem hajtja végre nemzeti szinten az illetékrendszert, az az illetéket meg nem fizető termelők számára tisztességtelen versenyelőnyt jelenthet. Azzal érvel azonban, hogy ilyen esetben a helyes jogorvoslat az, ha a Bizottság az EUMSZ 108. cikk szerint jogellenes állami támogatás miatt indít eljárást. A Bizottság ezért tévesen indított kötelezettségszegési eljárást, mivel ezt az eljárást nem lehet igénybe venni, amennyiben helyette más jogorvoslatok alkalmazhatók.

56. Ez az érv egyszerűen elutasítható, mivel teljesen ellentétes az állandó ítélkezési gyakorlattal. Ennek megfelelően:

„[…] az állandó ítélkezési gyakorlat szerint annak kimondására, miszerint a közös piacszervezés szabályait megszegték, a tagállamokkal szembeni megállapításra vonatkozó [az EUMSZ 258. cikk] szerinti eljárás alkalmas. Habár az említett ítélkezési gyakorlat szerint [az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése] megállapított egy eljárást kifejezetten az állami támogatás által a közös piacon megvalósuló versennyel kapcsolatban előidézett konkrét problémákra vonatkozóan, ezen eljárás megléte semmiképpen nem akadályozza meg, hogy valamely támogatási programnak az [EUMSZ 107. cikkben] szereplőktől eltérő [uniós] szabályokkal való összeegyeztethetőségét az [EUMSZ 258. cikkben] szereplő eljárás alapján értékeljék […]”[61]

57. Ennélfogva Olaszország második általános védekezését el kell utasítani.

59 Lásd a fenti 42. pontot.

60 Lásd: 2004. március 25-i Cooperativa Lattepiú és társai ítélet, C-231/00, C-303/00 és C-451/00, EU:C:2004:178, 75. pont.

61 Lásd: 1990. július 12-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-35/88, EU:C:1990:302, 11. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

A kért megállapítás terjedelme

58. A Bizottság az általa benyújtott keresetlevélben – összefoglalva – arra kéri a Bíróságot, hogy állapítsa meg, hogy Olaszország nem teljesítette a tejre kirótt illetékre vonatkozó uniós jogszabályokból fakadó kötelezettségeit:

– 1995/1996-tól, vagyis a kiegészítő illeték Olaszországban történt tényleges bevezetésének első évétől 2008/2009-ig, vagyis az utolsó olyan évig, amikor Olaszországban kvótát meghaladó termelés valósult meg;

– azzal, hogy nem biztosította, hogy i. az illeték ténylegesen azon egyes termelőket terhelje, akik a termelés túllépéséhez hozzájárultak, ami az illetékfizetési kötelezettséget eredményezte; ii. ezen illetéket kellő időben megfizesse a felvásárló vagy a termelő – közvetlen értékesítés esetén -; és iii. amennyiben az illeték megfizetésére az előírt határidőn belül nem került sor, a fizetési kötelezettség a nemzeti jogrendszer szerinti végrehajtási eljárásoknak megfelelően érvényesítve legyen.

59. A Bizottság kifogásának lényege abban áll, hogy Olaszország az illeték egészével kapcsolatos nemzeti szintű kötelezettségeit jelentős mértékben – 14 egymást követő elszámolási időszakban – nem teljesítette. Olaszországnak az 1788/2003 rendelet 3. cikke és az azt követő jogszabályok szerinti illetékkel megegyező összegű, az Európai Unió felé fennálló fizetési kötelezettségét illetően egyik fél sem terjesztett elő állításokat, és azt egyik fél sem vitatja.

60. Mivel a Bizottság kifogásai egymással szorosan összefüggenek, együttesen fogom őket vizsgálni.

A Bizottság kifogásai

61. Először is az illeték felosztását illetően a Bíróság kimondta, hogy a tagállamoknak mindenképpen a termelők között kell elosztaniuk az illetéket, mivel ez a lépés az illetékfizetéshez vezető folyamat szerves részét képezi. [62]

62. A Bizottság állításaiban szereplő időszak első szakaszait illetően egyértelműnek tűnik, hogy az említett kötelezettséget Olaszország esetenként nem túl szerencsésen alkalmazta. A Lattepiú ítéletben például a Bíróság megjegyezte, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzések szerint „az olasz hatóságok által eredetileg elosztott egyéni referenciamennyiségek számos hibát tartalmaztak, részben amiatt, hogy maguk a termelők igazolták azt a tényleges termelést, amely alapján a szóban forgó mennyiségeket a hatóságok elosztották. Az így feltárt hibák mellett a kormányzati vizsgálóbizottság egyebek mellett megállapította, hogy több mint 2000 olyan mezőgazdasági üzemben, amely tejtermelést jelentett le, nem volt tehén.” [63] Ugyanezen ügyben a Bíróság megjegyezte, hogy az alapeljárás felpereseit csupán 1999-ben tájékoztatták a számukra kiosztott referenciamennyiségekről. [64]

63. Általánosabban a Bizottság felhívja a figyelmet az olaszországi illetékbehajtási statisztikákra. [65] Ezt követően számos konkrét állítást ad elő.

62 Lásd e tekintetben: 2004. március 25-i Azienda Agricola Ettore Ribaldi és társai ítélet, C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00, valamint C-497/00–C-499/00, EU:C:2004:179, 87. pont, ahol a Bíróság kimondta, hogy az egyéni referenciamennyiségek megállapításáról az illetékes nemzeti hatóságnak úgy kell értesítenie a termelőket, hogy az érintettekkel a szóban forgó elosztással kapcsolatos minden információt közöljenek. Habár a felvásárlók szintén közvetlenül részt vesznek az illetékfizetéshez vezető folyamatban (lásd például az 536/93 rendelet hetedik preambulumbekezdését, amely szerint „az intézkedések helyes végrehajtásáért a fő felelősséget a felvásárlók viselik [nem hivatalos fordítás]”), és sok esetben kötelesek voltak az illetéket az illetékes nemzeti hatóságok felé bevallani és megfizetni, magának az illeténeknek az elosztása a termelőkre tekintettel történt. Lásd például: a 3950/92 rendelet 2. cikkének (2) bekezdése.

63 2004. március 25-i Cooperativa Lattepiú és társai ítélet, C-231/00, C-303/00 és C-451/00, EU:C:2004:178, 79. pont.

64 Lásd az ítélet 81. pontját.

65 Lásd a fenti 44–48. pontot.

Nem megfelelő jogalkotási gyakorlat: jogellenes, zavaros és egymásnak ellentmondó nemzeti jogszabályok

64. A Bizottság azt kifogásolja, hogy az illetékre vonatkozó nemzeti jogszabályok megszerkesztése és szövegezése nem volt megfelelő, és e hibához társult a nemzeti hatóságok gyenge hatékonyságú jogalkalmazása, ami a nemzeti bíróságok előtt indított eljárásokhoz vezetett. A Bizottság ezeket az állításokat azokra az információkra alapozza, amelyeket az Avvocatura Generale dello Stato (állami jogi tanácsadói szolgálat) részéről az Olaszországhoz intézett bizottsági információkérésre válaszul kapott. Ezzel kapcsolatban különösen a következőkre utal:

– a 118/1999. sz. törvény, ahol a nemzeti bíróságok ideiglenes intézkedésre vonatkozó eljárásban kimondták, hogy a törvény jogellenes volt, mivel visszamenőleges hatállyal osztotta el az illetéket, és az elosztott összegekről az érintetteket nem értesítették megfelelően;

– az 5/98. sz. törvény, amely alapján a nemzeti bíróságok előtt sikeresen indítottak eljárást, mivel az illeték kiosztását (megbízhatatlan) következtetéseken alapuló statisztikára alapozta;

– az, hogy az illetékes hatóságok az 1995/1996 és 1999/2000 közötti évekre (akkor és most is) vitatott nemzeti referenciamennyiségeket alkalmaztak, szintén a nemzeti bíróságok előtti eljárások megindításához vezetett. E tekintetben a Corte dei conti (számvevőszék) kimondta,[66] hogy „a [118/99. sz. törvény] gyenge pontja az volt, hogy folyamatosan olyan eljárásokat és számítási módokat alkalmazott, amelyeket alkotmányossági felülvizsgálat és bírósági határozatok eredményeként megsemmisítettek”.

65. A Bizottság továbbá azt állítja, hogy a kezdeti jogalkotási káosz a jelek szerint olyan pereskedéseket indított el, amelyek – legalábbis az illeték olaszországi bevezetésének idején – a nemzeti jogot kifogásolók javára szóló döntéseket eredményeztek, és megakadályozták, hogy az illetékes hatóságok feladataikat elvégezzék. Az eljárásoknak az olaszországi bírósági rendszert jellemző elhúzódása miatt ez azt eredményezte, hogy az illetékbehajtási folyamat stagnált. A Bizottság ezzel kapcsolatban az AGEA 2010-ben tett észrevételeit idézi, miszerint „a felperesek által kért és az eljáró bíróság által sürgősséggel tárgyalt ügyben első fokon hozott felfüggesztő határozat idején fennálló bizonytalanság, […] valamint a másodfokon hozott bármilyen jogerős ítélet olyan súlyos zavart kelt, amely komolyan veszélyezteti a tejkvótarendszert”.

66. A Bizottság azt is megjegyzi, hogy az Avvocatura Generale dello Stato a felszólító levélre adott első válaszában azt állította, hogy a nemzeti jogalkotás miatti bizonytalanság miatt nem támadta meg a nemzeti bíróságok által hozott felfüggesztő végzéseket, és bizonyos esetekben nem terjesztett elő érdemi védekezést, mivel „az állandóan változó jogalkotási és szabályozó rendelkezések konszolidációjára várt”. A felszólító levélre adott második válaszában az Avvocatura Generale dello Stato arra hivatkozott, hogy az említett jogszabály nem egyértelmű és bonyolult, ami egyértelműen hozzájárult ahhoz, hogy a nemzeti bíróságok és közigazgatási bíróságok előtt számos ügyben eljárást indítottak, minek következtében a felfüggesztő intézkedések iránti kérelmekkel szemben ellenkérelmet nem nyújtottak be.

A beszámítás alkalmazásának elmulasztása

67. A Bizottság szerint Olaszország elmulasztotta azt is, hogy a közös agrárpolitika alapján járó összegek kifizetésénél megfelelő módon éljen a beszámítás lehetőségével. E tekintetben megjegyzi, hogy a 2008. október 29-én hatályba lépett 1034/2008 rendelet 1. cikke odáig ment, hogy előírta a tagállamoknak, hogy levonják egy kedvezményezettnek a nemzeti joggal összhangban megállapított, még fennálló tartozását az adósság behajtásáért felelős kifizető ügynökség által ugyanazon

66 2/2012. sz. különjelentés.

kedvezményezett javára végrehajtandó jövőbeli kifizetés összegéből.[67] Általánosabban, a Bizottság megjegyzi, hogy a Corte dei Conto (számvevőszék) azt állította,[68] hogy a beszámítást a „zavaros és nem egyértelmű jogszabály", valamint az akadályozta, hogy a fizetésért felelős szerv (az AGEA) és a behajtással foglalkozó szerv (a régiók vagy autonóm tartományok) más volt, ami miatt a nemzeti jog alapján a beszámításra nem volt lehetőség.

68. A fenti nehézségek miatt 2006-ban megpróbáltak megállapodást kötni az említett ügyekben alkalmazandó beszámításra vonatkozóan a Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (mezőgazdasági, élelmiszerügyi és erdészeti minisztérium), a régiók és az autonóm tartományok között. Ez a próbálkozás azonban nem járt sikerrel. Az 1995/1996 és 2008/2009 közötti összes évre vonatkozó illetéktartozás vonatkozásában csupán összesen 118 millió eurót tudtak behajtani, vagyis a 2010 és 2013 között az ágazatnak fizetett összeg alig több mint egykilenced részét.

69. A Bizottság szerint e mulasztás oka részben az volt, hogy az eljárást későn és ellentmondásosan vezették be. Az olasz hatóságok által szolgáltatott információk alapján sok termelő megtámadta a beszámítást a nemzeti bíróságok előtt, és megint csak megítélték számukra az intézkedés felfüggesztését, ezzel akadályozva ezen intézkedés alkalmazását. Úgy tűnik, hogy ezen kifogás nagy része azon alapult, hogy a szóban forgó beszámításnak az állam és a régiók közötti megállapodáson, nem pedig az állam által elfogadott jogszabályon kellett alapulnia. Ennek megfelelően azzal érveltek, hogy a megállapodás jogellenes volt.

70. A beszámítás alkalmazását tovább hátráltatta a 231/2005. sz. törvény elfogadása, amelynek 3. cikkének (5-duodecies) és (5-terdecies) bekezdése előírta, hogy az uniós kifizető ügynökségek által fizetendő összegeket nem lehet elkobozni, lefoglalni, illetve nem lehet azokra védelmi intézkedéseket alkalmazni. A Codice civile (olasz polgári törvénykönyv) 1246. cikkének (3) bekezdése értelmében azok az összegek, amelyeket nem lehet lefoglalni, nem lehet beszámítani sem. Az AGEA és a Bizottság közötti megbeszéléseket követően elfogadták a 33/2009. sz. törvény 8-ter cikkét, hogy a fenti 68. pontban említett megállapodás szerinti beszámítási jog törvényi elismerést nyerjen. Ugyanakkor mivel ezzel egyidejűleg a 3. cikkének (5-duodecies) és (5-terdecies) bekezdését nem helyezték hatályon kívül, a jogalkotási káosz továbbra is fennállt, hiszen a szóban forgó jogszabály a mai napig hatályban van.

Az illetéket nem fizetőknek biztosított preferenciális elbánás

71. A 33/2009. sz. törvény 8-bis cikkének (2) bekezdése egy új 10-bis cikket illesztett a 119/2003. sz. törvénybe, amelynek célja az volt, hogy az Olaszországnak a 248/2008[69] és 72/2009[70] rendelet értelmében kiosztott magasabb tejkvótát elossza. Ez a cikk arról rendelkezik, hogy elsőbbséget kell biztosítani azoknak a termelőknek, akik a 2007/2008 évben egyéni kvótáikat túllépték. A Bizottság nem érti, hogy ennek mi az oka, és hogy a kvótákat miért nem vonták vissza azoktól a termelőktől, akik a szabályokat megsértették.

67 Az 1034/2008 rendelet 1. cikke módosította a 885/2006 rendeletet. Ezt a rendeletet az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a kifizető ügynökségek és más szervek, a pénzgazdálkodás, a számlaelszámolás, a biztosítékok és az euró használata tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 2014. március 11-i 907/2014/EU rendelet (HL 2014. L 255., 18. o.) 2014. szeptember 7-i hatállyal hatályon kívül helyezte.

68 A tejkvótákról szóló 11/2013/G. sz. jelentés.

69 Az 1234/2007 rendeletnek a nemzeti tejkvóták tekintetében történő módosításáról szóló 2008. március 17-i (EK) tanácsi rendelet (HL 2008. L 76. pont, 6. o.).

70 A közös agrárpolitika kiigazításáról és a 247/2006/EK, a 320/2006/EK, az 1405/2006/EK, az 1234/2007/EK, a 3/2008/EK és a 479/2008/EK rendelet módosításáról, továbbá az 1883/78/EGK, az 1254/89/EGK, a 2247/89/EGK, a 2055/93/EGK, az 1868/94/EK, a 2596/97/EK, az 1182/2005/EK és a 315/2007/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2009. január 19-i (EK) tanácsi rendelet (HL 2009. L 30., 1. o.).

A 33/2009. sz. törvény és a 2009. évi fizetéshalasztási rendszer

72. A 33/2009. sz. törvény 8-quinquies cikke (2) és (10) bekezdésének együttes hatása az volt, hogy felfüggesztette a 2009. évi fizetéshalasztási rendszerben részt vevő adósokkal szemben kezdeményezett (akár beszámítás, akár bírósági nyilvántartásba vétel vagy végrehajtás útján történő) behajtási eljárásokat, és a fizetési program követésének elmulasztása esetére új, nem a korábban alkalmazandó 602/1973. sz. elnöki rendelet, hanem (a sokkal korábbi) 639/1910. sz. királyi rendelet alapján történő új behajtási eljárást írt elő. Az említett jogszabály szerinti eljárás jelentősen hosszabb és bonyolultabb, mint az újabb jogszabály alapján, és rendelkezése szerint az illetékes hatóság nem az Equitalia révén eljáró régió vagy autonóm tartomány, hanem az AGEA.

73. Mindenesetre úgy tűnik, hogy a 33/2009. sz. törvény hatálybalépésével az összes behajtási eljárást felfüggesztették, függetlenül attól, hogy az adós csatlakozott-e a 2009. évi fizetéshalasztási rendszerhez. A Bizottságnak a 2011. novemberi információkérésére válaszul az AGEA azt állította, hogy a fizetési rendszerhez *nem* csatlakozók vonatkozásában kérte az Equitaliát, hogy indítsa újra a behajtási eljárásokat, ez utóbbi azonban azt válaszolta, hogy az említett jogszabály 8-quinquies cikke (10) bekezdésének megfogalmazása miatt erre nem volt lehetőség, és hogy erre csupán az AGEA rendelkezett hatáskörrel. Ennek folytán a gazdasági és pénzügyi minisztériumnak fel kellett ruháznia az AGEA-t a szükséges jogkörökkel. A Bizottság arra irányuló ismételt kérése ellenére, hogy a szabályozást tegyék naprakésszé, az említett rendeletet csak 2012. november 12-én, vagyis majdnem három évvel a 33/2009. sz. törvény hatálybalépését követően fogadták el. Az olasz hatóságok maguk is elismerték, hogy ez a „behajtásokat illetően jelentős patthelyzetet eredményezett”.

Az illetékes nemzeti hatóságok mulasztása a kintlévőségek megfelelő ellenőrzése és behajtása terén

74. A Bizottság kifogásolja, hogy az Olaszország által – a 2013. júniusi felszólító levél kézbesítését megelőző – uniós pilot eljárás[71] során közölt információk alapján egyértelművé vált, hogy az AGEA, amely egyebek mellett az illetékrendszer alapján fizetendő összegek ellenőrzéséért is felelős volt, túlbecsülte a nemzeti bíróságok előtti eljárásokban vitatott összegeket. Amikor a tejet a tejüzemekbe eljuttatták, ez utóbbiak kötelesek voltak az ár egy részét visszatartani és az így visszatartott összegeket egy úgynevezett „kollektív nyilvántartásba” bevezetni, amelyben az egyes termelők által fizetendő illeték szerepelt. Úgy tűnik, hogy az AGEA szisztematikusan felfüggesztette a nyilvántartásban szereplő *valamennyi* összeg behajtását, annak ellenére, hogy csupán *egy* termelő indított eljárást és ítélték meg számára a felfüggesztő intézkedést. E gyakorlat eredménye az lett, hogy jelentős összegeket nem hajtottak be. A Bizottságot e gyakorlat megszüntetéséről csak az indokolással ellátott véleményre érkezett 2014. október 13-i első válaszban értesítették.

A 2013. évi „stabilitási törvény”.

75. A 639/1910 királyi rendelet szerinti behajtási eljárások[72] újraindításához szükséges szabályozási eszközök elfogadását követően kevesebb, mint másfél hónappal a 2013. évi stabilitási törvény jelentősen módosította az illeték behajtását szabályozó jogszabályt. Ez a törvény hatályon kívül helyezte a 33/2009. sz. törvény 8-quinquies cikkét és helyébe a 10., 10-bis és 10-ter cikk lépett. Ezen új rendelkezések révén továbbra is az AGEA viselte a végső felelősséget a behajtásért, azonban a rendszer kezelésének feladatát át kellett adnia az Equitaliának, és a fizetési felszólítások elkészítéséhez

71 Ezen eljárással kapcsolatban részletesen lásd a Svédország kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-562/14 P., EU:C:2016:885) 9. pontját.

72 Lásd a fenti 73. pontot.

át kellett volna adnia számára a végrehajtási eljárásokra vonatkozó információkat. Az Equitalia feladata az lett volna, hogy az AGEA-val kötendő *ad hoc* megállapodás alapján kinyomtatja ezeket a felszólításokat és a Guardia di Finanza (adó- és pénzügyőrség) révén az adósoknak kézbesíti. Az AGEA és az Equitalia közötti megállapodást csupán 2013. november 11-én írták alá.

76. Az említett törvény hatékonyságát illetően a Corti dei Conti (számvevőszék) 2014. októberi jelentése[73] szerint „a behajtási eljárásokról szóló sokadik [sic] új jogszabályt követő két évvel […] ezek az eljárások még mindig nem kezdődtek meg". Ugyanezen jelentés szerint „az illeték végrehajtása a 33/2009. sz. törvény bevezetése óta nem haladt előre". A Bizottság azt állítja, hogy nem képes megérteni, hogy ha a 33/2009. sz. törvényt meg kellett reformálni, miért nem az Equitalia feladatává tették az adósság behajtását, amint az a 602/1973. sz. elnöki rendelet szerinti eljárással összhangban a 119/2003. sz. törvényben is szerepelt, hanem ehelyett ezzel a feladattal miért az AGEA-t bízták meg „az Equitalia és a Guardia di Finanza támogatása mellett".[74] A behajtásokat szükségszerűen nem lehetett végrehajtani, amíg az érintett felek közötti szerződést nem írták alá. A 2014 júliusában kelt indokolással ellátott véleményében (vagyis a 2013. évi stabilitási törvény hatálybalépését követően másfél évvel) a Bizottság tájékoztatást kért azokról a behajtásokról, amelyekre az új eljárás alapján ténylegesen sor került. Nem érkezett válasz. Az indokolással ellátott véleményre adott első és második válasz csupán a már végrehajtható, de még meg nem kezdett behajtási eljárásokra vonatkozott.

Az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének megsértése

77. Első látásra alátámasztják-e a Bizottság álláspontját a fenti állítások, ha azokat az illetékbehajtás vonatkozásában a fenti 44–48. pontban ismertetett számadatok alapján értelmezzük?

78. Véleményem szerint nem. Ugyanakkor a következő észrevételeket szeretném tenni.

79. Először is, amint azt a fenti 59. cikkben jeleztem, a Bizottság kifogásának lényege, hogy Olaszország az illetékkel kapcsolatos jogszabályok betartását jelentős mértékben elmulasztotta. Ennek kapcsán a Bizottság felveti az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének kérdését.

80. Amint az ismeretes, az egyenértékűség elve azt követeli meg, hogy az uniós jogból származó jogok védelmét a jogalanyok számára biztosító bírósági jogorvoslatokra vonatkozó eljárási szabályok ne legyenek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a hasonló tagállami jogi keresetekre vonatkoznak.[75] A Bizottság által előadottak azonban csupán arra korlátozódnak, hogy egyfelől megjegyzi, milyen alacsony szinten hajtották be Olaszországban az illetéket, másfelől bemutatja az erre vonatkozó, általa „különös eljárásnak" nevezett eljárást. Mivel a megfelelő nemzeti szintű eljárásokra vonatkozóan nem áll rendelkezésre kellő részletességgel információ, véleményem szerint ez az állítás nem fogadható el.

81. Ami a tényleges érvényesülés elvét illeti, ezt leginkább úgy szokták leírni, mint az a szabály, hogy a nemzeti szabályok nem tehetik lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé az uniós jogrend által biztosított jogok érvényesítését.[76] Megint csak nem tudok érdemi iránymutatást levezetni ebből az elvből.

82. Inkább úgy tűnik számomra, hogy ezen elvekre való hivatkozás eltereli a figyelmet a jelen ügy alapját képező kérdésről, miszerint megsértette-e Olaszország az illeték megfizetésére és behajtására vonatkozó uniós jogi kötelezettségeit.

73 12/2014. G. sz. jelentés.

74 A 2013. évi stabilitási törvénnyel módosított 33/2009. sz. törvény 8-quinquies cikkének (10) bekezdése.

75 Lásd többek között: 2007. június 7-i van der Weerd és társai ítélet, C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

76 Lásd többek között: 2007. június 7-i van der Weerd és társai ítélet, C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

83. Másodszor, a Bizottság által a beszámítást illetően megfogalmazott kritikákat illetően,[77] az 1034/2008 rendeleten alapuló észrevételek vonatkozásában meg kell jegyezni, hogy az említett rendelet csupán 2008. október 29-én lépett hatályba, és ezen időpont előtti ügyekre nem alkalmazható. Emellett tisztában kell lennünk a hatályával is. Az ebben megfogalmazott kötelezettség abban áll, hogy a tagállam levonja „egy kedvezményezettnek a nemzeti joggal összhangban megállapított, még fennálló tartozását az adósság behajtásáért felelős kifizető ügynökség által ugyanazon kedvezményezett javára végrehajtandó jövőbeli kifizetés összegéből." Ez csak akkor alkalmazható, ha a szóban forgó adós szóban forgó tartozása a kifizető ügynökséggel szemben áll fenn.[78] Vagyis *nem* alkalmazható, ha a kifizető ügynökség nem ugyanaz a jogalany, mint aki felé a tartozás fennáll, ahogy ez a *de facto* helyzet a jelen ügyben – legalábbis a 119/2003. sz. törvény óta.[79]

84. Mindamellett érdemes azonban felidézni a rendelet (3) preambulumbekezdését, amely a beszámítási kötelezettségről szól, és amelyet úgy mutat be, mint a tartozás tagállamok részéről való behajtásának „hatékony és költségkímélő módját". A Bizottság álláspontjában nem látok kivetnivalót azon vonatkozásban, hogy amennyiben Olaszország az adós és a hitelező közötti jogviszonyt úgy alakította volna ki, hogy a beszámításra jogszerűen lehetőség lett volna, kedvezőbb helyzetben lett volna a kintlévő jelentős összegek behajtását illetően, vagy másodlagosan azon állítására vonatkozóan, hogy hasonló eredményt lehetett volna elérni, ha Olaszország nemzeti szinten olyan jogszabályt vezet be, amely az adós és a hitelező közötti közvetlen kapcsolat hiányában is lehetővé teszi a beszámítás időben és hatékony módon történő alkalmazását.

85. Harmadszor, azon állításra vonatkozóan, miszerint az AGEA helytelenül függesztette fel az összegek behajtását, amikor ezt nem kérte,[80] a kötelezettségszegés fennállásának kérdését a tagállamnak az indokolással ellátott véleményben rögzített határidő leteltének időpontjában fennálló helyzete alapján kell megítélni.[81] A Bizottság beadványában semmi nem utal arra, hogy a helyzet ezen időpontot követően is fennállt. Ebből következik, hogy ezt a kifogást nem lehet figyelembe venni Olaszország helyzetének a szóban forgó jogszabályoknak való megfelelés állítólagos elmulasztása keretében való értékelésekor.

86. A fenti 79–85. pontban felvázolt észrevételek egyike sem csökkenti jelentősen a Bizottság állításainak súlyát.

87. Tágabb összefüggésben vizsgálva a Bíróság kimondta, hogy a kötelezettségszegési eljárás objektív jellegű és „következésképpen a tagállamok […] kötelezettségeinek megszegése a kifogásolt helyzetek terjedelmétől és gyakoriságától függetlenül fennáll".[82] Meg kell továbbá jegyezni, hogy a Bíróság azt is kimondta, hogy az illetékről szóló jogszabályban meghatározott határidők kötelezőek,[83] valamint, hogy beszedését illetően a tagállamok kötelesek a jelenleg az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében szereplő általános gondossági kötelezettséggel eljárni.[84]

88. Már említettem, hogy bármilyen alapon is számítjuk a tartozás összegét, egyértelmű, hogy Olaszország az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidőig jelentős összegű lejárt illetéktartozást nem szedett be.[85] Emellett arra a következtetésre jutottam, hogy az Olaszország által előterjesztett két általános védekezést el kell utasítani.[86]

77 Lásd a fenti 67–70. pontot.

78 Más szavakkal *concursus debiti et crediti* esetének kell fennállnia.

79 Lásd a fenti 29. pontot.

80 Lásd a fenti 74. pontot.

81 Lásd a fenti 42. pontot.

82 2003. január 30-i Bizottság kontra Dánia ítélet, C-226/01, EU:C:2003:60, 32. pont.

83 2004. március 25-i Cooperativa Lattepiú és társai ítélet, C-231/00, C-303/00 és C-451/00, EU:C:2004:178, 68. pont.

84 2001. november 13-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-277/98, EU:C:2001:603, 40. pont.

85 Lásd a fenti 48. pontot.

86 Lásd a fenti 54. és 57. pontot.

89. Továbbra is kérdés azonban, hogy az említett tagállam által előterjesztett konkrét védekezés elégséges-e ahhoz, hogy a Bíróság a keresetet teljes egészében vagy részben elutasítsa. Most ezekkel fogok foglalkozni.

Olaszország konkrét védekezése

90. Válaszbeadványában Olaszország lényegében négy érvet terjeszt elő. Először is azt állítja, hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy az említett tagállam megszegte volna azon kötelezettségét, hogy a Bizottság szóhasználatával élve „minden tőle telhetőt” megtegyen. Állítása szerint nem az a döntő, hogy az illetéket teljes mértékben behajtotta-e, hanem hogy kellő gondossággal járt-e el a behajtás célkitűzésének elérése érdekében.

91. Másodszor (talán kissé meglepő módon) azt állítja, hogy nem alkalmazható az az állami támogatásokkal kapcsolatos elv, amely szerint valamely tagállam mentesülhet az uniós jogszabály szerinti felelőssége alól, amennyiben bizonyítani tudja, hogy a behajtás objektív és abszolút értelemben egyaránt lehetetlen.

92. Ebből Olaszország szerint az következik, hogy a behajtásra irányuló eljárásai mindvégig a leírása szerint „bonyolult és változó” uniós jogszabályi keretek folyamatos változásaihoz lettek igazítva. A nemzeti szintű bírósági eljárások ugyanezt az irányt követték és a közigazgatási és jogalkotói területen végzett folyamatos munka eredményeként az ezzel kapcsolatos nehézségek idővel megoldódtak. Az illetékrendszer alapján be nem hajtott összegek jelenleg csupán a szóban forgó évek során kivetett összes illeték 21,85%-át teszik ki. Olaszország ezért nem vádolható azzal, hogy az uniós jogi kötelezettségeinek végrehajtása során olyan nagy fokú gondatlansággal járt el, mint ahogy azt a Bizottság állítja.

93. Konkrétabban, Olaszország védekezésének jelentős részét az EU és a nemzeti jogalkotás illetékekkel kapcsolatos (kétségkívül bonyolult) történetéről szóló beszámolónak szenteli. E tekintetben azt állítja, hogy jelen Bíróság két alkalommal, nevezetesen a 2004-ben hozott Gerekens és Procola ítéletben,[87] valamint az ugyanabban az évben hozott Lattepiú ítéletben[88] kimondta, hogy Olaszország nemzeti jogszabályai megfeleltek az akkor hatályos uniós jogi követelményeknek. Olaszország ezen kívül felhívja a figyelmet, hogy szerinte jelentős szintű javulás állt be a behajtás terén a 119/2003. sz. törvény hatálybalépését követően, annak következtében, hogy e tekintetben a hatásköröket a régiók szintjére decentralizálták. Ugyanez nem mondható el a beszámítási eljárásokról, mivel a termelők ösztönözve voltak, hogy ezeket az eljárásokat a bíróságok előtt megtámadják. Szerinte ennek oka a szóhasználata szerint a „[releváns uniós] szabályozás egyértelműségének hiánya” volt, mivel a beszámításra vonatkozó követelmény az 1034/2008 rendelet elfogadásáig nem szerepelt az említett szabályozásban. A 33/2009. sz. törvény révén további javulást értek el a behajtási eljárások felgyorsításában és a nemzeti bíróságok előtti jogviták kezelésében, amelyekről Olaszország elismeri, hogy „jelentős akadályt” jelentettek, különösen az említett jogszabály által bevezetett újabb fizetéshalasztási rendszer miatt, amelyben a részvétel a bírósági eljárástól való elálláshoz volt kötve. Ezen intézkedések sikerességét maga a Bizottság is megemlíti indokolással ellátott véleményében, amely szerint „valódi fordulat következett be a felfüggesztési szakasz kezelésében”.

94. Harmadszor, Olaszország felhívja a figyelmet azon nagyarányú ügyekre, ahol a behajtási eljárást a nemzeti bíróságok előtt megtámadták, és ezek a bíróságok a jogvita megoldásáig ideiglenesen elrendelték az illetékfizetési kötelezettség felfüggesztését. Véleménye szerint az ilyen körülmények között be nem fizetett összegeket illetően nem vonható felelősségre.

87 2004. július 15-i ítélet, C-459/02, EU:C:2004:454.

88 2004. március 25-i Cooperativa Lattepiú és társai ítélet, C-231/00, C-303/00 és C-451/00, EU:C:2004:178.

95. Negyedszer, Olaszország azzal érvel, hogy a 2003/530 határozat elfogadására nem lett volna mód, ha Olaszország megszegte volna az illetékbehajtással kapcsolatos uniós jogi kötelezettségeit. Valamely intézmény nem hagyhat jóvá állami támogatást biztosító intézkedést, ha az adott tagállam kötelezettségeit nem teljesíti.

96. A következőkben ezeket a védekezéseket egymás után vizsgálom.

97. Először is, Olaszországnak azon kötelezettségre vonatkozó érvét illetően, hogy „minden tőle telhetőt” megtegyen, igaz, hogy a Bíróság a Franciaország kontra Bizottság ítéletben [89] kimondta, hogy az 1546/88 rendelet 19. cikkével a tagállamok számára az illetékbehajtás biztosítására előírt kötelezettség azt jelentette, hogy minden tőlük telhetőt tegyenek meg, nem pedig egy konkrét eredmény elérésére irányult. [90] Ezen ítélet természetesen az 1788/2003 rendelkezés által bevezetett, a tagállamokra az illetékfizetést illetően új kötelezettségeket előíró reform előtt hatályban lévő jogszabály kontextusában született. Azonban még ha feltételezzük is (valószínűleg helyesen), hogy az említett reformok következtében a behajtási kötelezettség tartalma nem változott meg, [91] megjegyezném, hogy az a kötelezettség, hogy egy tagállam minden tőle telhetőt megtegyen, mindenképpen magas követelményeket támaszt. Amennyiben a be nem hajtott illeték mértéke vitathatatlanul alacsony lett volna, Olaszország védekezését esetleg komolyan mérlegelni kellene. Mivel fent jeleztem, hogy a tartozás összege jelentős, [92] nem hiszem, hogy ez érdemi érv lenne.

98. Másodszor, Olaszországnak (lényegében) az uniós jogszabályi szerkezet állandó változására és az ezekhez való igazodás közigazgatási és jogi nehézségeire vonatkozó érveit illetően először is megjegyzem, hogy az Olaszország által érvei alátámasztására hivatkozott két ügyben nem találok erre vonatkozó iránymutatást. A Gerekens és Procola ítélet egy luxemburgi bíróságnak Luxemburg illetékre vonatkozó jogszabályáról szóló előzetes döntéshozatalra utaló végzésével volt kapcsolatos. A Bíróság kimondta, hogy valamely tagállamot nem lehet meggátolni abban, hogy egy, a Bíróság által diszkriminatívnak minősített eredeti jogszabály felváltására új jogszabályt fogadjon el, amelyet visszaható hatállyal alkalmaznak az eredeti termelési kvótáknak a felváltott jogszabályi rendszerben történt túllépésére. [93] A szóban forgó ítéletben semmi nincs, amely érdemlegesen alátámasztaná Olaszország érvelését. Habár igaz, hogy a Bíróság a Lattepiú ítéletben [94] kimondta, hogy az Olaszországban a tényállás idején hatályban lévő jogszabály nem ellentétes az akkor alkalmazandó közösségi szabályozással, ezt az alapján tette, hogy hatályban kell tartani azt a tagállami jogszabályt, amely a hibás egyéni referenciamennyiséget kijavította annak érdekében, hogy az illeték végrehajtására hozott intézkedések megfelelő végrehajtását biztosítsa. A szóban forgó jogszabály ennek megfelelően arányos volt. [95] A Bíróság ezen felül nem tett olyan jellegű megállapítást, mint amire Olaszország utal.

89 2001. november 13-i ítélet, C-277/98, EU:C:2001:603.

90 Lásd az ítélet 36. pontját.

91 A teljesség kedvéért hozzáteszem, hogy számomra az 1788/2003 rendeletben a tagállamokkal szemben előírt azon követelmény, miszerint az illeték 99%-át be kell fizetni az EMOGA-ba (lásd a fenti 12. pontot), nem azt jelenti, hogy ezt az összeget kötelesek behajtani a termelőktől.

92 Lásd a fenti 48. pontot.

93 2004. július 15-i Gerekens és Procola ítélet, C-459/02, EU:C:2004:454, 38. pont.

94 2004. március 25-i Cooperativa Lattepiú és társai ítélet, C-231/00, C-303/00 és C-451/00, EU:C:2004:178.

95 Lásd az ítélet 80., 84. és 85. pontját.

99. Általánosabban igaz, amint az az illetékre vonatkozó uniós jogszabályi háttér jelen indítvány korábbi részében szereplő leírásból is kiderül, hogy a szabályozás története közel sem volt egyszerű. A Bíróság ugyanis egyértelműen kimondta, hogy az uniós jogból eredő kötelezettségek nemteljesítésének igazolása végett a tagállam nem hivatkozhat kifogásként belső jogrendszerének gyakorlatára vagy helyzeteire.[96] Az, hogy az illeték uniós szintű kezelése problémásnak bizonyult, nem jogosítja fel a tagállamokat arra, hogy hatékonyságát nemzeti szinten csökkentsék.

100. Harmadszor, továbbra is fennáll a kérdés, hogy ezen indokolás alapján felelőssé tehetők-e a tagállamok a nemzeti bíróságok által hozott döntésekért. Számomra úgy tűnik, hogy sok esetben nem. Ezek a bíróságok végtére is függetlenek a végrehajtó hatalmi ágtól. A tagállamok nem akadályozhatják meg, hogy állampolgáraik olyan jogorvoslatot próbáljanak meg érvényesíteni, amelyhez véleményük szerint joguk van. Megállapítást nyert, hogy jelentős korlátozások mellett lehet csak kötelezettségszegési eljárást indítani ezzel összefüggésben a tagállamok ellen.[97]

101. Ennek ellenére a Bíróság elfogadta, hogy ezen általános megállapítás alól lehetnek kivételek. Már 1970-ben kimondta, hogy valamely tagállam kötelezettségszegése főszabály szerint megállapítható, „függetlenül attól, hogy az állam mely ügynökségének cselekménye vagy mulasztása okozza az említett kötelezettségszegést, legyen az akár valamely alkotmányosan független intézmény”.[98] Ezt az ítélkezési gyakorlatot alkalmazta a Bizottság kontra Olaszország ítéletben, ahol is megállapította, hogy az említett tagállam nem teljesítette a Szerződésből eredő kötelezettségeit az olasz bíróságok olyan ítélkezési sorozata következtében, amely az (akkor) közösségi szabályok megsértésével beszedett adók visszatérítéséhez való jog gyakorlását lehetetlenné tette vagy rendkívüli módon megnehezítette az adóalanyok számára. Megjegyezte, hogy az elszigetelt, vagy kisebbségi álláspontot képviselő bírósági határozatok ezzel összefüggésben nem vehetők figyelembe, és a nemzeti jogszabálynak teljesen egyértelműnek kell lennie ahhoz, hogy biztosítsa a szabályozás közösségi joggal összeegyeztethető alkalmazását A Bíróság ítéletének rendelkező része jelentős. Nem azt mondta ki, hogy Olaszország a nemzeti bíróságainak eljárása miatt sértette meg a Szerződésből eredő kötelezettségeit, hanem azt, hogy azzal követett el kötelezettségszegést, hogy nem módosította a szóban forgó nemzeti jogszabályt, amelyet a közigazgatási hatóságok és a bíróságok jelentős része úgy értelmezett és alkalmazott, hogy rendkívüli módon megnehezítette az adóalany részére a hivatkozott adók visszatérítéséhez való jog gyakorlását.[99]

102. Véleményem szerint jelen ügyben hasonló elvek alkalmazandók. Nem a nemzeti bíróságok által hozott határozatok és azok közvetlen következményei alapozzák meg a tagállami kötelezettségszegés megállapítását. A kérdés inkább a következő: elmulasztotta-e a tagállam az uniós jog végrehajtására szolgáló olyan jogszabály elfogadását, amely eleve kellőképpen egyértelmű, vagy elmulasztotta-e módosítani nemzeti jogszabályát a nemzeti bíróságok által hozott ellentétes döntések alapján? Amennyiben e kritérium alapján értékeljük azt, hogy Olaszország hogyan járt el az illetékkel kapcsolatos jogszabály elfogadását és végrehajtását illetően, számomra úgy tűnik, hogy egyértelműen kijelenthetjük, hogy mulasztott.

96 Lásd többek között: 2016. szeptember 7-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-584/14, EU:C:2016:636, 53. pont. Az irányelvek nemzeti jogba való átültetésével összefüggésben lásd még: 2002. május 7-i Bizottság kontra Hollandia ítélet, C-364/00, EU:C:2002:282, 7–10. pont, ahol a Bíróság elutasította a holland kormánynak egy adott intézkedés végrehajtásával kapcsolatban felmerült, kétségtelenül jelentős nehézségekre vonatkozó érvelését. Azt is meg kell jegyezni, hogy a tárgyaláson a többi tagállam relatív behajtási arányára vonatkozóan elhangzott kérdésre válaszolva a Bizottság elmondta, hogy a 2003/2004 és 2006/2007 közötti évekre vonatkozóan Hollandiában a be nem hajtott illeték összege nulla volt. Ezek szerint a teljes behajtási arány elérhető cél. Lásd kifejezetten a nemzeti bíróságok szerepéről az EUMSZ 267. cikkel kapcsolatban Tizzano főtanácsnok Lyckeskog ügyre vonatkozó indítványát, C-99/00, EU:C:2002:108, 60. és azt követő pontok.

97 Lásd e tekintetben: Timmermans, C. W. A.: Use of the Infringement Procedure in Cases of Judicial Errors, *The European Union, an Ongoing Process of Integration*, T. M. C. Asser Press, Hága, 2004., 155. o.

98 Lásd: 1970. május 5-i Bizottság kontra Belgium ítélet, 77/69, EU:C:1970:34, 15. pont.

99 2003. december 9-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-129/00, EU:C:2003:656, 32., 33. és 41. pont, valamint a rendelkező rész. Ez tömörebben szerepel a 2011. március 8-i 1/09. sz. véleményben (A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozásáról szóló megállapodás), EU:C:2011:123, 87. pont.

103. Negyedrészt, arra vonatkozóan, hogy a Tanács a 2003/530 határozatban jóváhagyta az állami támogatást biztosító intézkedéseket, véleményem szerint abból kell kiindulni, hogy valamely uniós intézmény tudatosan soha nem hagy jóvá olyan intézkedést, amely vonatkozásában valamely tagállam uniós jogi kötelezettségét megszegte. Azonban Olaszország érvelése értelmezésem szerint azon a feltevésen alapul, hogy a bíróságtól eltérő uniós intézmények dönthetnek (és jelen esetben döntöttek is) a tagállam magatartásának jogszerűségéről. Ez nem fordulhat elő. Ez a feladatkör kizárólag a Bíróságnak van fenntartva. Ezért elutasítom Olaszország erre vonatkozó érvelését.

104. Véleményem szerint ebből az következik, hogy az Olaszország által előterjesztett konkrét érvek egyike sem elfogadható.

A költségekről

105. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel úgy vélem, hogy a Bíróságnak helyt kell adnia a Bizottság által előterjesztett kereseti kérelemnek, Olaszországot kell a költségek megfizetésére kötelezni.

Végkövetkeztetések

106. A fenti megfontolások összességére figyelemmel azt javasolom, hogy a Bíróság

(1) állapítsa meg, hogy az Olasz Köztársaság, mivel nem biztosította,

— hogy a nemzeti kvótát meghaladó termelés után fizetendő kiegészítő illeték a kiegészítő illeték Olaszországban történt tényleges bevezetésének első gazdasági évétől (1995/1996) az utolsó olyan gazdasági évig, amikor Olaszországban kvótát meghaladó termelés valósult meg (2008/2009), ténylegesen azon egyes termelőket terhelje, akik a termelés túllépéséhez a túllépések egyes eseteiben hozzájárultak,

— továbbá hogy ezen illetéket kellő időben, a fizetendő összegről szóló előzetes értesítést követően megfizesse a felvásárló vagy a termelő – közvetlen értékesítés esetén –,

— vagy amennyiben az illeték megfizetésére az előírt határidőn belül nem került sor, azt nyilvántartásba vegyék és esetlegesen kényszerítő intézkedések útján behajtsák ugyanezen felvásárlóktól vagy termelőktől,

nem tett eleget az érintett gazdasági évek tekintetében irányadó uniós jogi rendelkezésekből, pontosabban i. a tej- és tejtermékágazatban kiegészítő illeték megállapításáról szóló, 1992. december 28-i 3950/92/EGK tanácsi rendelet 1. és 2. cikkéből, ii. a tej- és tejtermékágazatban illeték megállapításáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1788/2003/EK tanácsi rendelet 4. cikkéből, iii. a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló, 2007. október 22-i 1234/2007/EK tanácsi rendelet 79., 80. és 83. cikkéből, valamint, a Bizottság végrehajtási rendelkezései tekintetében, iv. a tejre és tejtermékekre vonatkozó kiegészítő illeték alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról szóló, 1993. március 9-i 536/93/EGK bizottsági rendelet 7. cikkéből, v. a 3950/92 rendelet alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2001. július 9-i 1392/2001/EK bizottsági rendelet 11. cikkének (1) és (2) bekezdéséből, végül vi. az 1788/2003 rendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2004. március 30-i 595/2004/EK bizottsági rendelet 15. és 17. cikkéből eredő kötelezettségeinek; és

(2) az Olasz Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.