Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 13. júla 2017 [1]

Vec C-433/15

Európska komisia
proti

Talianskej republike

„Nesplnenie povinností členským štátom – Mlieko a mliečne výrobky – Dodatočný poplatok za mlieko – Hospodárske roky 1995/1996 až 2008/2009 – Nedodržanie najmä článkov 79, 80 a 83 nariadenia (ES) č. 1234/2007 a článkov 15 a 17 nariadenia (ES) č. 595/2004 – Nezabezpečenie náležitého rozdelenia dodatočného poplatku za mlieko medzi výrobcov, ktorí prispeli k prekročeniu referenčných množstiev – Nezabezpečenie zaplatenia poplatku v stanovených lehotách – Nevymoženie poplatku v prípadoch jeho nezaplatenia“

1. Európska komisia svojou žalobou podanou podľa článku 258 druhého odseku ZFEÚ v podstate navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Talianska republika si nesplnila povinnosť i) zabezpečiť, aby sa dodatočný poplatok splatný za mlieko a mliečne výrobky skutočne vybral od výrobcov, ktorí boli povinní zaplatiť ho, a ii) zabezpečiť, aby tento poplatok zaplatili výrobcovia a nákupcovia, ktorí boli povinní zaplatiť ho na vnútroštátnej úrovni, a v prípade, ak ho nezaplatia, aby sa vymáhal pomocou príslušných postupov dostupných na vnútroštátnej úrovni, v každom prípade za obdobie hospodárskych rokov 1995/1996 až 2008/2009.

Právo EÚ

Dodatočný poplatok za mlieko a mliečne výrobky

2. Prvý poplatok za výrobu mlieka v (bývalom) Európskom hospodárskom spoločenstve bol uložený nariadením č. 1079/77 [2]. Mal podobu poplatku za spoluzodpovednosť vo výške od 1,5 do 4 % cieľovej ceny mlieka, ktorý mali platiť výrobcovia mlieka za obdobie od 16. septembra 1977 do konca hospodárskeho roka 1979/1980. [3]

1 Jazyk prednesu: angličtina.

2 Nariadenie Rady (EHS) zo 17. mája 1977 o poplatku za spoluzodpovednosť a opatreniach na rozšírenie trhov v sektore mlieka a mliečnych výrobkov [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 131, 1977, s. 6).

3 Doba uplatňovania poplatku za spoluzodpovednosť bola viackrát predĺžená, poslednýkrát nariadením Rady (EHS) č. 1894/87 z 2. júla 1987 o zmene a doplnení nariadenia č. 1079/77 pokiaľ ide o poplatok za spoluzodpovednosť za mlieko a mliečne výrobky [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 182, 1987, s. 32), ktorým bola táto doba predĺžená až do hospodárskeho roka 1987/1988.

3. V odôvodneniach nariadenia č. 856/84[4] sa poukazuje na to, že napriek uplatňovaniu poplatku za spoluzodpovednosť sa množstvá dodávaného mlieka zvyšovali tak rýchlo, že odbyt nadbytočných množstiev spôsoboval finančnú záťaž a trhové ťažkosti, ktoré ohrozovali samotnú budúcnosť spoločnej poľnohospodárskej politiky.[5] Na vyriešenie týchto problémov článok 1 nariadenia zaviedol dodatočný poplatok (ďalej len „poplatok“) z množstiev mlieka alebo mliečneho ekvivalentu[6] dodaných nad rámec referenčného množstva, ktoré sa malo stanoviť. Poplatok mali platiť výrobcovia alebo nákupcovia za päť za sebou nasledujúcich dvanásťmesačných období, ktoré sa začali 1. apríla 1984.

4. Vykonávacie nariadenie č. 857/84[7] stanovovalo, že členské štáty majú prideliť individuálne referenčné množstvá nákupcom a výrobcom mlieka na základe množstiev nakúpených, dodaných alebo predaných v roku 1981. Poplatok za mlieko dodané nad rámec referenčného množstva mali platiť nákupcovia a výrobcovia vnútroštátnym orgánom v štvrťročných splátkach. Suma vybratého poplatku sa mala previesť na Spoločenstvo.[8]

5. Nariadením č. 1109/88[9] bol počet období, za ktoré sa mal platiť poplatok, zvýšený z piatich na osem a nariadením č. 816/92[10] bol tento počet ďalej zvýšený na deväť.

6. Na základe článkov 15 a 16 vykonávacieho nariadenia č. 1546/88[11] boli nákupcovia, resp. výrobcovia povinní vykázať príslušnej vnútroštátnej agentúre poplatok za každé dvanásťmesačné obdobie do troch mesiacov od konca tohto obdobia. Článok 19 ods. 1 tohto nariadenia okrem iného stanovoval, že členské štáty majú prijať všetky dodatočné opatrenia, ktoré sú potrebné na zabezpečenie výberu poplatku.

7. Nariadením č. 3950/92[12] boli jestvujúce ustanovenia zrušené a nahradené s cieľom zjednodušiť a objasniť opatrenia týkajúce sa poplatku v záujme zabezpečenia právnej istoty výrobcov a ďalších dotknutých subjektov[13]. Podľa článku 1 mali výrobcovia zaplatiť dodatočný poplatok z množstiev mlieka dodaných nákupcom alebo predaných priamo na spotrebu nad rámec množstva, ktoré sa malo určiť. Poplatok sa mal uplatňovať sedem ďalších za sebou nasledujúcich dvanásťmesačných období, ktoré sa začali 1. aprílom 1993. článok 2 stanovoval, že poplatok sa má rozdeliť medzi výrobcov, ktorí prispeli k prekročeniu množstiev, pričom nákupca bol spravidla povinný odviesť sumu poplatku (ktorú mal odpočítať od ceny mlieka zaplatenej výrobcom, ktorí boli povinní zaplatiť poplatok) príslušnému orgánu členského štátu.

4 Nariadenie Rady (EHS) z 31. marca 1984 o zmene a doplnení nariadenia (EHS) č. 804/68 o spoločnej organizácii trhu s mliekom a mliečnymi výrobkami [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 90, 1984, s. 10).

5 Pozri tretie odôvodnenie nariadenia.

6 Ďalej spolu len ako „mlieko“.

7 Nariadenie Rady (EHS) z 31. marca 1984, ktorým sa prijímajú všeobecné pravidlá na uplatňovanie poplatku uvedeného v článku 5c nariadenia č. 804/68 v sektore mlieka a mliečnych výrobkov [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 90, 1984, s. 13). Toto nariadenie bolo zmenené a doplnené, pokiaľ ide o povinnosť členských štátov zaplatiť vybratý poplatok, nariadením Rady (EHS) č. 1305/85 z 23. mája 1985 o zmene a doplnení nariadenia č. 857/84 (Ú. v. ES L 137, 1985, s. 12).

8 Pozri články 6 a 9 nariadenia. Pozri tiež rozsudok z 13. novembra 2001, *Francúzsko/Komisia* (C-277/98, EU:C:2001:603, bod 12).

9 Nariadenie Rady (EHS) z 25. apríla 1988 o zmene a doplnení nariadenia č. 804/68 (Ú. v. ES L 110, 1988, s. 27).

10 Nariadenie Rady (EHS) z 31. marca 1992, ktorým sa zmenilo nariadenie č. 804/68 (Ú. v. ES L 86, 1992, s. 83).

11 Nariadenie Komisie (EHS) z 3. júna 1988, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá na uplatňovanie dodatočného poplatku uvedeného v článku 5c nariadenia č. 804/68 [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 139, 1988, s. 12).

12 Nariadenie Rady (EHS) z 28. decembra 1992 stanovujúce dodatočný poplatok v sektore mlieka a mliečnych výrobkov [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 405, 1992, s. 1).

13 Pozri druhé odôvodnenie.

8. Nariadením č. 536/93 [14] boli stanovené podrobné vykonávacie predpisy v súvislosti s nariadením č. 3950/92. Články 3 a 4 stanovovali, že nákupcovia a výrobcovia majú zaplatiť príslušnému orgánu splatnú sumu do 1. septembra každého roka. Článok 5 ods. 2 ukladal členským štátom povinnosť „prijať všetky dodatočné opatrenia potrebné“ [*neoficiálny preklad*] na zabezpečenie úhrady poplatkov splatných Spoločenstvu v stanovenej lehote. Podľa článku 7 mali členské štáty prijať všetky kontrolné opatrenia potrebné na zabezpečenie úhrady poplatku a stanoviť požiadavky týkajúce sa schvaľovania nákupcov a výrobcov.

9. Nariadením č. 1256/1999 [15] bola platnosť režimu poplatku predĺžený o ďalších osem po sebe nasledujúcich dvanásťmesačných období do apríla 2008.

10. Článkom 11 ods. 1 a 2 vykonávacieho nariadenia č. 1392/2001 [16] boli zavedené prísnejšie postupy s cieľom zabezpečiť, aby členské štáty zohrávali väčšiu úlohu pri kontrolách a pri penále, ktoré mali zaviesť s cieľom zabezpečiť riadny výber poplatku [17].

11. Nariadením č. 1788/2003 [18] boli zavedené viaceré zmeny v systéme poplatku. Podľa článku 1 sa mal poplatok zavedený týmto nariadením uplatňovať 11 za sebou nasledujúcich dvanásťmesačných období, ktoré sa začali 1. aprílom 2004.

12. Zatiaľ čo predchádzajúce právne predpisy ukladali povinnosť zaplatiť poplatok výrobcom, pričom členské štáty mali odviesť vybraté sumy do rozpočtu Spoločenstva, [19] článok 3 tohto nariadenia doplnil tento systém tým, že uložil členským štátom povinnosť, aby samy platili poplatok Spoločenstvu. Odsek 1 stanovoval:

„Členský štát zodpovedá Spoločenstvu za poplatok, ktorý vznikne pri prekročení národných referenčných množstiev…, a… zaplatí [ho] v rozsahu najmenej 99 % splatnej sumy do Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF).“ [20]

13. V článku 4 bolo uvedené:

„Poplatok bude celý rozdelený v súlade s ustanoveniami článkov 10 a 12 medzi výrobcov, ktorí prispeli ku každému z prekročení národných referenčných množstiev….

… výrobcovia [sa budú] zodpovedať členským štátom za platbu svojich príspevkov splatného poplatku vypočítaného v súlade s ustanoveniami kapitoly 3 pre samotnú skutočnosť, že prekročili svoje povolené referenčné množstvá.“

14 Nariadenie Komisie (EHS) z 9. marca 1993, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá na uplatňovanie dodatočného poplatku za mlieko a mliečne výrobky [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 57, 1993, s. 12).

15 Nariadenie Rady (ES) zo 17. mája 1999, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie č. 3950/92 (Ú. v. ES L 160, 1999, s. 73).

16 Nariadenie Komisie (ES) z 9. júla 2001, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá pre uplatňovanie nariadenia č. 3950/92 (Ú. v. ES L 187, 2001, s. 19; Mim. vyd. 03/033, s. 104).

17 Pozri odôvodnenie 5.

18 Nariadenie Rady (ES) z 29. septembra 2003 stanovujúce poplatky v sektore mlieka a mliečnych výrobkov (Ú. v. EÚ L 270, 2003, s. 123; Mim. vyd. 03/040, s. 391).

19 Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 13. novembra 2001, *Francúzsko/Komisia* (C-277/98, EU:C:2001:603, body 34 až 36). Hoci z podrobných pravidiel vykonávania poplatku vyplývalo, že nákupcovia boli v mnohých prípadoch povinní vykázať poplatok vo vzťahu k vnútroštátnym orgánom, samotná povinnosť zaplatiť ho spočívala na výrobcoch. Pozri ďalej poznámku pod čiarou 62 týchto návrhov.

20 Cieľom zníženia o 1 % bolo „zohľadni[ť] prípady bankrotov alebo definitívnej neschopnosti niektorých výrobcov prispieť k zaplateniu poplatku“ (odôvodnenie 6).

14. Článok 15 vykonávacieho nariadenia č. 595/2004[21] stanovoval, že nákupcovia a výrobcovia majú zaplatiť poplatok príslušnému vnútroštátnemu orgánu do 1. septembra každého roka[22], a ukladal členským štátom povinnosť informovať EPUZF o sumách vyplývajúcich z uplatňovania článku 3 nariadenia č. 1788/2003. Na základe článku 17 tohto nariadenia mali členské štáty prijať všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, aby sa poplatok správne vyrubil a aby pripadol na výrobcov, ktorí prispeli k prekročeniu.

15. Na základe nariadenia č. 1234/2007[23] (tiež známeho ako „nariadenie o jednotnej spoločnej organizácii trhov“) boli viaceré samostatné nariadenia[24] nahradené jedným legislatívnym nástrojom, pričom však nedošlo k zmene hmotnoprávnej politiky, z ktorej vychádzal systém poplatku za kvóty na mlieko, ani pravidiel jeho platenia.

16. Oddiel III kapitoly III hlavy I tohto nariadenia mal názov „Mlieko“. Pododdiel III oddielu III s názvom „Prekročenie kvót“ zahŕňal články 78 až 84. článok 78 stanovoval, že pri mlieku a mliečnych výrobkoch, ktoré sa uvádzajú na trh nad rámec národnej kvóty, sa platí poplatok. Členské štáty mali voči Spoločenstvu zodpovedať za tento poplatok v rozsahu 99 % splatnej sumy, ktorá sa mala zaplatiť do Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu.

17. Podľa článku 79 tohto nariadenia sa mal poplatok v celej výške rozdeliť medzi výrobcov, ktorí prispeli ku každému z prekročení národných kvót. Títo výrobcovia mali byť zodpovední voči členskému štátu za zaplatenie svojho príspevku na splatný poplatok „na základe skutočnosti, že prekročili svoje použiteľné kvóty“.

18. Článok 80 ods. 3 stanovoval, že o výške príspevku každého výrobcu k úhrade poplatku rozhodne členský štát potom, čo sa akákoľvek nevyužitá časť národnej kvóty pridelenej na dodávky prerozdelí alebo neprerozdelí v pomere k individuálnym kvótam každého výrobcu alebo podľa objektívnych kritérií, ktoré stanovia členské štáty.

19. Na základe článku 83 tohto nariadenia v prípade priameho predaja mal rozhodnúť o výške príspevku každého výrobcu k úhrade poplatku členský štát po tom, čo sa akákoľvek nevyužitá časť národnej kvóty pridelenej na priamy predaj prerozdelí alebo neprerozdelí na vhodnej územnej úrovni alebo na vnútroštátnej úrovni. Komisia mala stanoviť, ako a kedy sa mal poplatok zaplatiť príslušnému orgánu členského štátu.[25]

21 Nariadenie Komisie (ES) z 30. marca 2004, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia č. 1788/2003 (Ú. v. EÚ L 94, 2004, s. 22; Mim. vyd. 03/043, s. 333).

22 Nariadením Komisie (ES) č. 1468/2006 zo 4. októbra 2006, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie č. 595/2004 (Ú. v. EÚ L 274, 2006, s. 6), bol tento termín zmenený na 1. októbra každého roka.

23 Nariadenie Rady (ES) z 22. októbra 2007 o vytvorení spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov a o osobitných ustanoveniach pre určité poľnohospodárske výrobky (Ú. v. EÚ L 299, 2007, s. 1).

24 Vrátane nariadenia č. 1788/2003.

25 Zdá sa, že pritom boli ponechané v platnosti termíny stanovené nariadením č. 595/2004 v zmenenom a doplnenom znení. Pozri vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 2015/517 z 26. marca 2015, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie č. 595/2004 (Ú. v. EÚ L 82, 2015, s. 73).

20. Článkom 1 nariadenia č. 1034/2008 [26] bolo nariadenie č. 885/2006 [27] zmenené, pričom bol doplnený okrem iného článok 5b. Tento článok stanovoval:

„Bez toho, aby boli dotknuté akékoľvek opatrenia vymáhania ustanovené vo vnútroštátnych právnych predpisoch, členské štáty započítajú všetky ešte neuhradené dlhy príjemcu, ktoré sa stanovili v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi, voči akejkoľvek budúcej platbe, ktorú uhrádza platobná agentúra[[28]] zodpovedná za vymáhanie dlhu príslušného príjemcu.“

21. Článkom 230 ods. 1 nariadenia č. 1308/2013 [29] bol poplatok s účinnosťou od 31. marca 2015 zrušený.

Štátna pomoc

22. V odôvodneniach 2 až 5 a 8 rozhodnutia 2003/530 [30] bolo uvedené:

„(2) Talianski výrobcovia mlieka počas obdobia hospodárskych rokov 1995/1996 až 2001/2002 vyrábali mlieko nad rámec svojich referenčných množstiev a musia zaplatiť Spoločenstvu sumu vo výške 1 386 475 250 eur na základe dodatočného poplatku za mlieko a mliečne výrobky zavedeného v súlade s nariadením (EHS) č. 3950/92.

(3) Talianske orgány v dôsledku odkladu platby, ktorý na návrh týchto výrobcov nariadili vnútroštátne správne súdy, nevymohli veľkú časť tejto sumy.

(4) Súčasná situácia v Taliansku sa vyznačuje tým, že pri výbere dodatočného poplatku dochádza k mnohým ťažkostiam, ktoré spôsobili najmä veľký počet prebiehajúcich súdnych konaní, ktoré môžu naďalej dlhodobo vyvolávať meškanie skutočných úhrad.

(5) Talianske orgány zamýšľajú prijať opatrenia na urovnanie týchto prebiehajúcich súdnych konaní a odstránenie súčasného sociálneho napätia tým, že umožnia týmto výrobcom mlieka splatiť svoj neuhradený dlh prostredníctvom bezúročného odkladu úhrady počas niekoľkých rokov.

…

(8) S cieľom zabrániť uloženiu značného finančného bremena jednotlivým dotknutým talianskym výrobcom mlieka, ktoré by pravdepodobne vyplynulo z okamžitého vymoženia všetkých dlžných súm v plnej výške, a teda s cieľom zmierniť súčasné sociálne napätie je vzhľadom na výnimočné okolnosti odôvodnené považovať pomoc, ktorú Talianska republika zamýšľa poskytnúť týmto výrobcom mlieka v podobe preddavku a odkladu úhrady, za zlučiteľnú so spoločným trhom odchylne od článku 87 Zmluvy, pokiaľ budú splnené podmienky stanovené v tomto rozhodnutí.“ [*neoficiálny preklad*]

26 Nariadenie Komisie (ES) z 21. októbra 2008, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 885/2006, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1290/2005, pokiaľ ide o akreditáciu platobných agentúr a iných orgánov a zúčtovania EPZF a EPFRV (Ú. v. EÚ L 279, 2008, s. 13). Toto nariadenie nadobudlo účinnosť 29. októbra 2008.

27 Týmto nariadením boli zavedené vykonávacie predpisy v súvislosti s nariadením Rady (ES) č. 1290/2005 z 21. júna 2005 o financovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky (Ú. v. EÚ L 209, 2005, s. 1), ktorým bol najmä EPUZF s účinnosťou od 1. januára 2007 nahradený Európskym poľnohospodárskym záručným fondom.

28 Vymedzená v článku 6 ods. 1 nariadenia č. 1290/2005.

29 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) zo 17. decembra 2013, ktorým sa vytvára spoločná organizácia trhov s poľnohospodárskymi výrobkami, a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 671).

30 Rozhodnutie Komisie zo 16. júla 2003 o zlučiteľnosti pomoci, ktorú Talianska republika zamýšľa poskytnúť svojim výrobcom mlieka, so spoločným trhom [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. EÚ L 184, 2003, s. 15).

23. Článok 1 tohto rozhodnutia stanovoval:

„Pomoc, ktorú Talianska republika zamýšľa poskytnúť výrobcom mlieka tým, že za nich zaplatí Spoločenstvu sumu, ktorú mu výrobcovia mlieka dlhujú z dôvodu dodatočného poplatku za mlieko a mliečne výrobky za obdobie hospodárskych rokov 1995/1996 až 2001/2002, a tým, že umožní týmto výrobcom splatiť svoj dlh prostredníctvom bezúročného odkladu úhrady[31] počas niekoľkých rokov, sa výnimočne považuje za zlučiteľnú so spoločným trhom za predpokladu, že:

– výrobcovia splatia celú sumu prostredníctvom ročných splátok v rovnakej výške,

– lehota splatnosti, ktorá začne plynúť 1. januára 2004, nebude dlhšia ako 14 rokov.“ [*neoficiálny preklad*]

24. V rozhodnutí 2013/665[32] Komisia poznamenala, že Taliansko prijalo právne predpisy, ktorými bola predĺžená lehota na splatenie určitých splátok uvedených v rozhodnutí 2003/530, čím porušila podmienku stanovenú v článku 1 tohto rozhodnutia, že celá suma sa má splatiť prostredníctvom splátok v rovnakej výške. V článkoch 1 a 2 rozhodnutia 2013/665 sa konštatovalo, že predmetný odklad úhrady predstavuje štátnu pomoc, ktorá je nezlučiteľná s vnútorným trhom, a Taliansku bola uložená povinnosť vymôcť nezlučiteľnú pomoc od príjemcov tohto odkladu.

Vnútroštátne právo

25. Vzhľadom na obmedzený priestor nie je možné komplexne preskúmať príslušné talianske právne predpisy v tejto oblasti. Mnohé z nich sú mimoriadne zložité. V nasledujúcich bodoch uvediem len stručný prehľad.

26. Hoci poplatok za výrobu mlieka bol po prvý raz zavedený na úrovni Spoločenstva v roku 1984, Súdny dvor vo svojom rozsudku vo veci Lattepiù[33] pripomenul, že legislatívne opatrenia týkajúce sa Talianska boli prijaté po prvý raz v roku 1992.[34] Zdá sa, že tieto opatrenia boli neúspešné, keďže na jednej strane individuálne referenčné množstvá pridelené talianskymi orgánmi obsahovali veľké množstvo chýb najmä vzhľadom na to, že ich osvedčovali samotní výrobcovia[35], a na druhej strane Corte costituzionale (Ústavný súd) vyhlásil niektoré neskoršie vnútroštátne predpisy za neplatné[36].

27. Článok 2 zákona č. 5/98 priznal Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (štátna rada pre zásahy na poľnohospodárskom trhu, ďalej len „AIMA“) viaceré oprávnenia na spravovanie schémy poplatku za mlieko, vrátane stanovovania referenčných množstiev a ich oznamovania výrobcom.[37]

31 Tieto opatrenia týkajúce sa odkladu úhrady budem ďalej označovať ako „schéma odkladu úhrady z roku 2003“.

32 Rozhodnutie Komisie (EÚ) zo 17. júla 2013 o štátnej pomoci SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] – poskytnutej Talianskom (odloženie úhrady odvodu za mlieko v Taliansku) (Ú. v. EÚ L 309, 2013, s. 40).

33 Rozsudok z 25. marca 2004, *Cooperativa Lattepiù a i.* (C-231/00, C-303/00 a C-451/00, EU:C:2004:178).

34 Pozri bod 15 rozsudku. Hlavným vykonávacím predpisom bol zákon č. 468/92 z 26. novembra 1992, hoci Komisia vo svojej žalobe odkazuje aj na ministerský dekrét č. 258/89 a zákon č. 209/91. V tomto bode sa uvádza, že po zákone č. 468/92 „bolo následne prijaté množstvo často novelizovaných právnych predpisov“.

35 Pozri bod 79 rozsudku.

36 Pozri bod 16 rozsudku.

37 Pozri bod 20 rozsudku.

28. V nadväznosti na správu vládnej vyšetrovacej komisie bolo prijatých niekoľko ďalších opatrení, vrátane zákonného dekrétu č. 43/99 (ktorý bol v upravenej podobe zmenený na zákon č. 118 z 27. apríla 1999, ďalej len „zákon č. 118/1999“). Článok 1 tohto zákonného dekrétu stanovoval pre AIMA 60-dňovú lehotu na vykonanie príslušných vnútroštátnych úprav na hospodárske roky 1995/1996 a 1996/1997. Na základe toho istého ustanovenia mali byť individuálne referenčné množstvá, v prípade potreby upravené zo strany AIMA, konečné na účely platenia poplatku. [38]

29. Zákonný dekrét č. 49/2003 z 28. marca 2003 (ktorý bol v upravenej podobe zmenený na zákon č. 119/2003) stanovoval, že povinnosti týkajúce sa dohľadu nad dodržiavaním schémy poplatku a postupov vymáhania poplatku majú plniť regióny a autonómne provincie. Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (poľnohospodárska platobná agentúra, ďalej len „AGEA“) [39] mala mať výlučnú zodpovednosť za správu národnej rezervy a za výpočet príslušných množstiev a splatných súm.

30. Článkom 3 ods. 5k a článkom 3 ods. 5l zákona č. 231/2005 bol zavedený zákaz započítania v súvislosti so sumami, ktoré mali akreditované platobné agentúry podľa nariadenia č. 1663/95 [40] vyplatiť žiadateľom.

31. Článkom 8d zákona č. 33/2009 (okrem iného) boli do zákonného dekrétu č. 49/2003 doplnené nové ustanovenia týkajúce sa odkladu úhrady poplatku. [41] Žiadatelia mohli požiadať AGEA o odklad v dĺžke až 30 rokov, pokiaľ sa zaviazali vziať späť akékoľvek žaloby, ktoré prípadne podali. Ak výrobca v stanovenej lehote nepožiadal o účasť na nových opatreniach, prestal sa na nich zúčastňovať alebo nevykonal platbu na základe nich v lehote splatnosti, jeho dlh sa stal okamžite vymožiteľným a uplatnili sa naň postupy núteného výkonu podľa kráľovského dekrétu č. 639/1910.

32. Zákonom č. 228/2012 [42] boli vykonané podstatné zmeny v článku 8d zákona č. 33/2009. Hoci AGEA bola naďalej v prvom rade zodpovedná za vymáhanie neuhradených poplatkov, mala ich vymáhať prostredníctvom hodnotiaceho postupu s pomocou členov skupiny Equitalia [43] a Guardia di Finanza (daňová a finančná polícia).

Konanie pred podaním žaloby

33. Korešpondenciou v období od júla 2008 do júla 2012, pričom väčšina z nej bola založená na pilotnom postupe EÚ, chcela Komisia získať od Talianska informácie o rozdelení poplatku medzi subjekty, ktoré boli povinné zaplatiť ho, a krokoch prijatých s cieľom vymôcť ho v prípadoch, keď nebol uhradený. Komisia vyjadrila obavy v súvislosti s neuhradenými sumami, ktoré považovala za značné.

34. Keďže Komisia nebola spokojná s informáciami, ktoré jej Taliansko poskytlo, zaslala tomuto členskému štátu 21. júna 2013 výzvu, ktorou ho vyzvala, aby predložilo pripomienky. Taliansko odpovedalo viacerými listami, ktoré boli vyhotovené 23. septembra 2013 a neskôr.

35. Komisia vzhľadom na „pretrvávajúcu stagnáciu postupov vymáhania a značné sumy, ktoré ešte stále neboli uhradené“, vydala 10. júla 2014 odôvodnené stanovisko. Taliansko požiadalo o posunutie termínu na predloženie odpovede, ktorý bol stanovený na 11. októbra 2014. Svoju odpoveď predložila 13. októbra 2014.

38 Pozri body 19, 21 a 22 rozsudku.

39 AGEA v roku 1999 nahradila orgán AIMA.

40 Nariadenie Komisie (ES) zo 7. júla 1995 stanovujúce podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (EHS) č. 729/70 týkajúceho sa postupu pri zúčtovaní výkazov záručnej sekcie EPUZF (Ú. v. ES L 158, 1995, s. 6; Mim. vyd. 03/018, s. 31).

41 Tieto opatrenia týkajúce sa odkladu úhrady budem ďalej označovať slovným spojením „schéma odkladu úhrady z roku 2009“.

42 Tiež známy ako „zákon o stabilite z roku 2013“.

43 Equitalia SpA je spoločnosť, ktorú ovláda taliansky štát.

Konanie a návrhy účastníkov konania

36. Keďže Komisia dospela k záveru, že Taliansko neposkytlo informácie, ktoré by rozptýlili jej obavy, podala 6. augusta 2015 prejednávanú žalobu.

37. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

– určil, že Talianska republika si tým, že nezabezpečila, aby sa dodatočný poplatok dlžný v súvislosti s množstvami vyrobenými v Taliansku nad rámec národnej kvóty od prvého hospodárskeho roka, v ktorom sa dodatočný poplatok skutočne v Taliansku uplatnil (1995/1996), až do posledného hospodárskeho roka, v ktorom došlo k nadmernej výrobe v Taliansku (2008/2009), skutočne vybral od jednotlivých výrobcov, ktorí prispeli ku každej nadmernej výrobe, a aby bol zaplatený včas po tom, ako bola jeho výška oznámená nákupcom alebo výrobcom v prípade priameho predaja alebo, ak tento poplatok nebol zaplatený v stanovených lehotách, aby bol zaregistrovaný a prípadne vymáhaný od uvedených nákupcov alebo výrobcov, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z príslušných ustanovení práva EÚ vzťahujúcich sa na predmetné hospodárske roky, konkrétne z i) článkov 1 a 2 nariadenia č. 3950/92, ii) článku 4 nariadenia č. 1788/2003, iii) článkov 79, 80 a 83 nariadenia č. 1234/2007, ako aj, pokiaľ ide o vykonávacie predpisy Komisie, z iv) článku 7 nariadenia č. 536/1993, v) článku 11 ods. 1 a 2 nariadenia č. 1392/2001 a vi) článkov 15 a 17 nariadenia č. 595/2004, a

– uložil Talianskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

38. Talianska republika navrhuje, aby Súdny dvor:

– zamietol žalobu a

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

39. Na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 8. septembra 2016, Komisia a Taliansko predniesli ústne pripomienky a odpovedali na otázky, ktoré im položil Súdny dvor.

Analýza

Predbežné úvahy

Prípustnosť

40. Hoci Taliansko formálne neuplatnilo námietku neprípustnosti, vo svojom vyjadrení k žalobe tvrdí, že Komisia nemá právny záujem na podaní žaloby v prejednávanej veci, lebo poplatok už bol zrušený.[44] Ak by sa toto tvrdenie uznalo, žaloba by bola neprípustná a skutočnosť, že Taliansko formálne neuplatnilo námietku, by bola irelevantná, keďže Súdny dvor môže aj bez návrhu preskúmať, či sú splnené podmienky na podanie žaloby o nesplnení povinnosti, ktoré sú stanovené v článku 258 ZFEÚ.[45]

41. Domnievam sa však, že tvrdenie Talianska nemožno uznať.

44 Pozri bod 21 týchto návrhov.

45 Pozri najmä rozsudok z 31. marca 1992, *Komisia/Taliansko* (C-362/90, EU:C:1992:158, bod 8).

42. Podľa ustálenej judikatúry sa má existencia nesplnenia povinnosti posudzovať v závislosti od stavu, aký bol v členskom štáte ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku.[46] Súdny dvor teda zamietne žalobu ako neprípustnú, ak dotknutý členský štát odstránil údajné nesplnenie povinnosti pred uplynutím tejto lehoty.[47] Naproti tomu, Súdny dvor nezamietne túto žalobu, ak bolo nesplnenie povinnosti ukončené až po uplynutí tejto lehoty. V tejto súvislosti Súdny dvor konštatoval, že právny záujem na podaní žaloby môže spočívať najmä vo vytvorení základu pre prípadnú zodpovednosť členského štátu voči tým, ktorí budú uplatňovať svoje nároky vyplývajúce z predmetného nesplnenia povinnosti členským štátom.[48]

43. Tie isté úvahy sa podľa môjho názoru uplatnia v prípade, keď právne predpisy, ktoré tvoria predmet odôvodneného stanoviska, boli zrušené po uplynutí lehoty, ktorá je v ňom stanovená, ako to bolo v prejednávanom prípade.[49] Ako totiž Komisia správne poznamenáva, nevybratie poplatku od subjektov, ktoré sú povinné zaplatiť ho, poškodí tých výrobcov, ktorí ho skutočne zaplatili v termíne splatnosti, keďže im vznikne majetková škoda v porovnaní s osobami, ktoré ho nezaplatili alebo ho zaplatili len s veľkým oneskorením. Taká situácia nevyhnutne spôsobí (a následne môže ďalej spôsobovať) neodôvodnené skreslenia hospodárskej súťaže, ktoré by sa prípadne mohli vzťahovať nielen na výrobcov v samotnom Taliansku, ale aj na výrobcov v celej Európskej únii. Komisia má naďalej právny záujem na podaní žaloby, a preto je žaloba prípustná.

Výška nevymoženého poplatku

44. Medzi účastníkmi konania je sporné, aká je presná výška poplatku, ktorý nebol vymožený.

45. Hoci Komisia vo svojich žalobných návrhoch neuvádza nijakú sumu, vo svojej žalobe tvrdí, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku[50] celková splatná suma poplatku v Taliansku dosahovala približne 2 305 miliónov eur. Toto číslo sa skladá z nasledujúcich položiek:

– suma poplatku, ktorá bola vymožená, je približne 282 miliónov eur (toto číslo nezahŕňa sumy, na ktoré sa vzťahuje schéma odkladu úhrady z roku 2003[51], v približnej výške 469 miliónov eur),

– suma, ktorá je naďalej neuhradená, po odpočítaní oboch týchto súm predstavuje 1 554 miliónov eur,

– od tejto sumy treba odpočítať približne 211 miliónov eur, ktoré pripadajú na sumy, ktoré už nie sú vymožiteľné, napríklad z dôvodu platobnej neschopnosti výrobcu alebo súdnych rozhodnutí, ktorými bola zrušená platobná povinnosť, z čoho vyplýva suma v približnej výške 1 343 miliónov eur,

– toto číslo zahŕňa sumy, ktoré sú predmetom konaní pred talianskymi súdmi a v súvislosti s ktorými tieto súdy vydali rozhodnutie, ktorým bola pozastavená platobná povinnosť, pričom Komisia odhaduje túto sumu približne na 500 miliónov eur,

46 Pozri najmä rozsudok z 27. októbra 2005, Komisia/*Taliansko* (C-525/03, EU:C:2005:648, bod 14).

47 Pozri rozsudok z 27. októbra 2005, *Komisia/Taliansko* (C-525/03, EU:C:2005:648, body 16 a 17).

48 Pozri najmä rozsudok zo 14. septembra 2004, *Komisia/Španielsko* (C-168/03, EU:C:2004:525, bod 24).

49 Lehota stanovená v odôvodnenom stanovisku po predĺžení uplynula 11. októbra 2014 (pozri bod 35 týchto návrhov). Poplatok bol zrušený s účinnosťou od 31. marca 2015 (pozri bod 21 týchto návrhov).

50 Teda po uplynutí predĺženej lehoty, s ktorou Komisia súhlasila (pozri bod 35 týchto návrhov), 11. októbra 2014.

51 Pozri bod 22 a nasl. týchto návrhov.

– doteraz vymožená suma predstavuje 21 % celkovej neuhradenej sumy, a to po odpočítaní súm, ktoré už nie sú vymožiteľné. [52]

46. Taliansko zaujalo odlišný prístup. Uznáva vyššie uvedené číselné údaje Komisie. Tvrdí však, že suma 1 343 miliónov eur uvedená v bode 45 by sa nemala zohľadniť, lebo zahŕňa sumy, ktoré sú nevymožiteľné z dôvodu súdnych rozhodnutí o odklade platby. Naopak, domnieva sa, že neuhradenú sumu treba stanoviť na 827,39 milióna eur. Túto sumu treba porovnať so sumou vo výške 962 miliónov eur, ktorá predstavuje súčet i) súm vymožených do príslušného dátumu, vrátane súm vymožených prostredníctvom schém odkladu úhrady a započítaním, ii) sumy „vymáhané“ v rámci schém odkladu úhrady a iii) sumy, ktoré sú nevymožiteľné z dôvodu platobnej neschopnosti výrobcu, súdnych rozhodnutí, ktorými bola zrušená platobná povinnosť, alebo z akéhokoľvek iného dôvodu. Taliansko na základe toho tvrdí, že vymožená suma alebo suma „považovaná za vymoženú“ predstavuje 42 % celkovej sumy poplatku vo výške 2 289,77 milióna eur, suma, ktorá momentálne nie je splatná, tvorí 21,85 % uvedenej sumy a suma, v súvislosti s ktorou sa vedú postupy núteného vymáhania, predstavuje 36,13 % uvedenej sumy.

47. Dalo by sa povedať, že číselné údaje Komisie sú zavádzajúce, keďže v prípade, ak sa nevezmú do úvahy sumy, ktoré boli vymožené alebo ktoré možno vymôcť v rámci schém odkladu úhrady, nie je možné vytvoriť si „skutočnú“ predstavu o rozsahu nesplnenia povinnosti Talianska. Dalo by sa však rovnako povedať, že opis Talianska je zavádzajúci, keďže i) sú v ňom odpočítané sumy, ktoré sa stali právne nevymožiteľnými, hoci v prípade, ak by Taliansko postupovalo s náležitou starostlivosťou, aspoň sčasti by sa tieto sumy nemuseli stať právne nevymožiteľnými, a ii) ak by Taliansko riadne spravovalo opatrenia na vymoženie poplatku už na začiatku, schémy odkladu úhrady by (zrejme) neboli potrebné.

48. Domnievam sa, že nie je potrebné zaujať jednoznačné stanovisko k týmto tvrdeniam. Ako som uviedla, v žalobných návrhoch Komisie nie je spomenutý nijaký číselný údaj. [53] Hoci štatistické údaje poskytnuté oboma účastníkmi konania môžu mať vo všeobecnej rovine informatívny význam, presný výpočet dlžnej sumy nie je v tomto konaní rozhodujúci pre argumentáciu žiadneho z účastníkov konania. V tomto prípade treba rozhodnúť, či Komisia podložila svoje tvrdenia o nesplnení povinnosti Talianska, a ak áno, či Taliansko uviedlo náležité tvrdenia na svoju obranu. Vo svojej analýze uvedenej nižšie sa zameriam na tieto aspekty. Zatiaľ len poznamenávam, že je jasné, že bez ohľadu na to, aký základ výpočtu sa použije, Taliansko do konca lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku nevymohlo značné sumy dlžného poplatku.

Všeobecné tvrdenia, ktoré Taliansko uvádza na svoju obranu

49. Taliansko uvádza na svoju obranu dve všeobecné tvrdenia, pričom v prípade, ak by bolo ktorékoľvek z nich dôvodné, Súdny dvor by musel zamietnuť žalobu. Posúdim ich preto ešte pred tým, než sa budem podrobne zaoberať tvrdeniami Komisie.

52 Komisia vo svojej žalobe uvádza aj alternatívny súbor číselných údajov, v ktorých je spomenutá neuhradená suma vo výške 1 068 miliónov eur, pričom percentuálny podiel vymožených súm predstavuje 23 %. V reakcii na žiadosť, aby objasnila tieto číselné údaje, na pojednávaní Komisia uviedla, že suma vo výške 1 068 miliónov eur predstavuje neuhradenú sumu po odpočítaní súm, v súvislosti s ktorými Taliansko neuviedlo, že sa na ne nemá prihliadať z dôvodu, že sú predmetom konaní na vnútroštátnych súdoch. Keďže však Komisia tiež uviedla, že vyššie uvedená suma vo výške 1 343 miliónov eur predstavuje sumu, ktorú ešte treba vymôcť, a keďže suma, na ktorú sa vzťahujú súdne rozhodnutia, je v žalobe vyčíslená na 500 miliónov eur, nedokážem zosúladiť tieto číselné údaje. Z dôvodov uvedených v bode 48 týchto návrhov nepovažujem za potrebné ďalej sa zaoberať touto problematikou.

53 Pozri bod 45 týchto návrhov.

– Porušenie zásady ne bis in idem

50. Taliansko tvrdí, že Komisia tým, že podala žalobu o nesplnení povinnosti, porušila zásadu *ne bis in idem*. Toto tvrdenie zakladá na celkovej schéme poplatku, ktorá bola zavedená nariadením č. 1788/2003. Pred nadobudnutím účinnosti tohto nariadenia právne predpisy EÚ výslovne stanovovali len to, že nákupcovia a výrobcovia majú vykázať a zaplatiť poplatok príslušnej vnútroštátnej agentúre. Hoci členské štáty museli zabezpečiť výber poplatku [54], nemali výslovnú povinnosť zaplatiť celý poplatok Spoločenstvu. Súdny dvor, ktorý zamietol tvrdenie Komisie, že taká povinnosť je implicitná, v roku 2001 rozhodol, že členské štáty mali povinnosť vynaložiť všetko úsilie na to, aby bol poplatok zaplatený Komisii, ale nemali povinnosť dosiahnuť konkrétny výsledok. [55] V dôsledku toho bolo prijaté nariadenie č. 1788/2003, ktorého článok 3 ods. 1 uložil členským štátom dodatočnú povinnosť zaplatiť poplatok (v súčasnosti) Európskej únii. [56]

51. Taliansko nepopiera povinnosť vybrať poplatok na vnútroštátnej úrovni a zaplatiť ho Európskej únii. Naopak, naznačuje, že postup finančnej opravy týkajúci sa súm dlžných v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky predstavuje sankciu, ktorá sa ukladá členským štátom za to, že ho nevybrali, keďže skutočnosť, že poplatok nebol vybratý, nevyhnutne ovplyvní rozpočet ktoréhokoľvek členského štátu, ktorý nevyberie poplatok v plnej výške. Ak by bolo Taliansko penalizované aj tým, že by bola proti nemu podaná žaloba o nesplnení povinnosti, došlo by k porušeniu zásady *ne bis in idem a* bolo by to neprimerané. [57]

52. Toto tvrdenie podľa môjho názoru nemôže uspieť.

53. Po prvé, ako Komisia správne poznamenáva, Súdny dvor v súvislosti s povinnosťami členského štátu týkajúcimi sa postupu zúčtovania výdavkov podľa pravidiel súvisiacich s EPUZF rozhodol, že tento postup sleduje iný cieľ než konanie o nesplnení povinnosti. Postup zúčtovania výdavkov má zabezpečiť, aby boli splnené požiadavky rozpočtu EÚ, pričom sa neukladá sankcia. [58] Cieľom konania o nesplnení povinnosti je určiť, že členský štát si nesplnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva EÚ. Domnievam sa, že tento prístup možno jednoznačne uplatniť v prejednávanom prípade. Je jasné, že konanie o nesplnení povinnosti môže sledovať aj iné ciele, než je len ustálenie situácie, pokiaľ ide o vzťah medzi členským štátom a Európskou úniou. Ako som už uviedla [59], toto konanie môže byť okrem iného relevantné aj pre vytvorenie základu pre prípadnú zodpovednosť členského štátu voči tým, ktorí budú uplatňovať svoje nároky vyplývajúce z predmetného nesplnenia povinnosti členským štátom, a pre odstránenie nekalých skreslení hospodárskej súťaže, ktoré prípadne vznikli v dôsledku namietaného nesplnenia povinnosti. Domnievam sa však, že nepredstavuje „sankciu“ v bežnom význame tohto pojmu.

54. Výklad povinností členských štátov súvisiacich s poplatkom, ktorý presadzuje Taliansko, by znamenal, že povinnosť vymôcť poplatok na vnútroštátnej úrovni by v skutočnosti bola voliteľná. Hoci je pravda, že Súdny dvor rozhodol, že poplatok má ekonomický cieľ v tom zmysle, že poskytuje Spoločenstvu finančné prostriedky potrebné na zabezpečenie odbytu mlieka, ktoré vyrobili výrobcovia nad rámec svojich kvót, zároveň zdôraznil, že poplatok sleduje „zjavný cieľ“ spočívajúci v tom, že

54 Pozri najmä články 15, 16 a 19 nariadenia č. 1546/88.

55 Pozri rozsudok z 13. novembra 2001, *Francúzsko/Komisia* (C-277/98 (EU:C:2001:603, bod 36).

56 V rozsahu 99 % celkovej sumy. Pozri ďalej poznámku pod čiarou 20 týchto návrhov.

57 Na podporu svojho tvrdenia v tejto súvislosti Taliansko odkazuje na rozsudok Súdneho dvora z 13. novembra 2001, *Francúzsko/*Komisia (C-277/98, EU:C:2001:603). Tento rozsudok však nejde nad rámec konštatovaní uvedených v bode 50 týchto návrhov v akomkoľvek zmysle, ktorý by bol relevantný pre argumentáciu Talianska. Taliansko sa tiež opiera o tri rozsudky Všeobecného súdu, ktoré Komisia citovala vo svojej žalobe. Ide o rozsudky z 9. októbra 2012, *Taliansko/*Komisia (T-426/08, neuverejnený, EU:T:2012:526); zo 6. júla 2015, *Taliansko/*Komisia (T-44/11, neuverejnený, EU:T:2015:469), a z 2. decembra 2014, *Taliansko*/Komisia (T-661/11, EU:T:2014:1016). Taliansko však neodkazuje na žiadny bod alebo body týchto rozsudkov s cieľom odôvodniť svoje stanovisko a z ich znenia podľa všetkého nevplýva nič, čo by podporovalo tvrdenia, ktoré uvádza Taliansko. Preto sa nimi nebudem ďalej zaoberať.

58 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 11. januára 2001, *Grécko/*Komisia (C-247/98, EU:C:2001:4, body 13 a 14), a z 9. septembra 2004, *Grécko/* Komisia (C-332/01, EU:C:2004:496, bod 63).

59 Pozri bod 42 týchto návrhov.

vyžaduje, aby výrobcovia mlieka dodržiavali referenčné množstvá, ktoré im boli pridelené.[60] Toto konštatovanie je v jasnom rozpore so stanoviskom Talianska a aj z tohto dôvodu treba argumentáciu tohto členského štátu zamietnuť. Ak Taliansko „pohltí“ hospodársky dosah poplatku tým, že ho nevymôže od dotknutých hospodárskych subjektov, poplatok stratí svoj zamýšľaný účinok na fungovanie trhu s mliekom.

– Údajná nevhodnosť konania o nesplnení povinnosti v prípadoch štátnej pomoci

55. Taliansko podľa všetkého samo uznáva argumentáciu uvedenú na konci bodu 53, keďže poznamenáva, že ak členský štát nevykoná schému poplatku na vnútroštátnej úrovni, môže to viesť k nekalej súťaži zo strany tých výrobcov, ktorí nezaplatili poplatok. Tvrdí však, že vhodným prostriedkom nápravy za takých okolností je, aby Komisia podala žalobu týkajúcu sa neoprávnenej štátnej pomoci podľa článku 108 ZFEÚ. Komisia preto nemala podať žalobu o nesplnenie povinnosti, keďže túto žalobu nemožno podať, ak je možné namiesto nej uplatniť iné prostriedky nápravy.

56. Toto tvrdenie možno rýchlo zamietnuť, keďže priamo odporuje ustálenej judikatúre. Totiž:

„… Súdny dvor opakovane rozhodol, že vhodným konaním na dosiahnutie určenia, že došlo k porušeniu pravidiel spoločnej organizácie trhov, je konanie o nesplnení povinnosti členského štátu podľa [článku 258 ZFEÚ]. Hoci podľa tejto judikatúry bolo [článkom 108 ods. 2 ZFEÚ] zavedené konanie, ktoré je špecificky prispôsobené osobitným problémom, ktoré vyplývajú zo štátnej pomoci, v súvislosti s hospodárskou súťažou na spoločnom trhu, existencia tohto konania vôbec nebráni tomu, aby sa zlučiteľnosť schémy pomoci z hľadiska iných pravidiel [EÚ] než tých, ktoré sú obsiahnuté v [článku 107 ZFEÚ], posudzovala podľa postupu upraveného v [článku 258 ZFEÚ]…“.[61]

57. Vzhľadom na vyššie uvedené treba druhé všeobecné tvrdenie, ktoré uviedlo Taliansko na svoju obranu, zamietnuť.

Rozsah určenia, ktoré je predmetom žalobného návrhu

58. Komisia svojím žalobným návrhom navrhuje, aby Súdny dvor v podstate určil, že Taliansko si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z legislatívnych opatrení EÚ vzťahujúcich sa na poplatok za mlieko:

– za obdobie od hospodárskeho roka 1995/1996, čo je prvý hospodársky rok, v ktorom sa poplatok skutočne v Taliansku uplatnil, do hospodárskeho roka 2008/2009, čo je posledný hospodársky rok, v ktorom došlo v tomto členskom štáte k nadmernej výrobe,

– tým, že nezabezpečilo, aby i) sa poplatok skutočne vybral od jednotlivých výrobcov, ktorí prispeli k nadmernej výrobe, ktorá vyvolala povinnosť zaplatiť poplatok, ii) poplatok bol zaplatený včas nákupcom alebo v prípade priameho predaja výrobcom a iii) – ak poplatok nebol zaplatený v stanovenej lehote – bol riadne vymáhaný prostredníctvom príslušných postupov vymáhania podľa vnútroštátneho právneho poriadku.

59. Podstata výhrad Komisie spočíva v tom, že Taliansko si dlhodobo – počas štrnástich po sebe idúcich zúčtovacích období – neplnilo povinnosti na vnútroštátnej úrovni v súvislosti s poplatkom ako takým. Neuvádzajú sa nijaké tvrdenia a neexistuje spor, pokiaľ ide o povinnosti Talianska zaplatiť Európskej únii sumu rovnajúcu sa poplatku podľa článku 3 nariadenia č. 1788/2003 a právnych predpisov, ktoré po ňom nasledovali.

60 Pozri rozsudok z 25. marca 2004, *Cooperativa Lattepiù a i.* (C-231/00, C-303/00 a C-451/00, EU:C:2004:178, bod 75).

61 Pozri rozsudok z 12. júla 1990, *Komisia/Grécko* (C-35/88, EU:C:1990:302, bod 11 a tam citovanú judikatúru).

60. Keďže výhrady Komisie sú úzko prepojené, posúdim ich spoločne.

Výhrady Komisie

61. Pokiaľ ide po prvé o rozdelenie poplatku, Súdny dvor rozhodol, že je nevyhnutné, aby členské štáty rozdelili poplatok medzi výrobcov, keďže tento krok je neoddeliteľnou súčasťou postupu, ktorý vedie k jeho zaplateniu.[62]

62. Pokiaľ ide o počiatočné fázy obdobia, na ktoré sa vzťahujú tvrdenia Komisie, podľa všetkého je zrejmé, že spôsob, akým Taliansko uplatňovalo túto povinnosť, bol niekedy menej než dostatočný. Napríklad vo veci Lattepiù Súdny dvor poznamenal, že podľa návrhov na začatie prejudiciálneho konania, ktoré mu boli predložené, „individuálne referenčné množstvá pôvodne pridelené talianskymi orgánmi obsahovali veľký počet chýb najmä vzhľadom na to, že samotnú výrobu, na základe ktorej boli tieto množstvá pridelené, osvedčovali samotní výrobcovia. Medzi takto zistenými chybami vládna vyšetrovacia komisia najmä konštatovala, že viac ako 2 000 poľnohospodárskych podnikov, ktoré ohlásili výrobu mlieka, nevlastnilo žiadne kravy“.[63] V tej istej veci Súdny dvor pripomenul, že žalobcovia v konaní vo veci samej sa až v roku 1999 dozvedeli o referenčných množstvách, ktoré im boli pridelené.[64]

63. Komisia vo všeobecnosti poukazuje na štatistiky týkajúce sa vymáhania poplatku v Taliansku.[65] Ďalej uvádza viaceré konkrétne tvrdenia.

Nedostatočná legislatívna prax: protiprávne, zmätočné a odporujúce si vnútroštátne predpisy

64. Komisia namieta, že vnútroštátne predpisy týkajúce sa poplatku boli zle navrhnuté alebo chybne sformulované a že tento nedostatok bol spojený s tým, že vnútroštátne orgány ich neúčinne uplatňovali, čo viedlo ku konaniam na vnútroštátnych súdoch. Tieto tvrdenia zakladá na informáciách, ktoré poskytla Avvocatura Generale dello Stato (štátne zastupiteľstvo) v reakcii na žiadosti o informácie, ktoré Komisia adresovala Taliansku. V tejto súvislosti konkrétne poukazuje na:

– zákon č. 118/1999, v súvislosti s ktorým vnútroštátne súdy v konaniach o nariadení predbežných opatrení rozhodli, že je protiprávny, keďže rozdeľuje poplatok so spätnou účinnosťou, pričom rozdelené sumy neboli riadne oznámené,

– zákon č. 5/98, ktorý bol predmetom žalôb na vnútroštátnych súdoch, ktorým sa vyhovelo, keďže stanovoval rozdelenie poplatku na základe (nespoľahlivých) nepriamych štatistík,

– skutočnosť, že príslušné orgány použili národné referenčné množstvá, ktoré boli a stále sú sporné, týkajúce sa hospodárskych rokov 1995/1996 až 1999/2000, tiež viedla k podaniu žalôb na vnútroštátnych súdoch. V tejto súvislosti Corte dei conti (dvor audítorov) uviedol[66], že „slabinou [zákona č. 118/99] bolo to, že sústavne používal postupy a výpočtové metódy, ktoré boli vyhlásené za neplatné v dôsledku preskúmania súladu s ústavou a rozhodnutí súdov“.

62 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. marca 2004, *Azienda Agricola Ettore Ribaldi a i.* (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 až C-491/00 a C-497/00 až C-499/00, EU:C:2004:179, bod 87), v ktorom Súdny dvor rozhodol, že príslušné vnútroštátne orgány musia oznámiť rozdelenie individuálnych referenčných množstiev výrobcom takým spôsobom, aby dotknutým osobám poskytli všetky informácie týkajúce sa rozdelenia týchto množstiev. Hoci nákupcovia tiež úzko spolupracujú pri postupe, ktorý vedie k zaplateniu poplatku (pozri napríklad siedme odôvodnenie nariadenia č. 536/93, v ktorom sa pripomína, že „nákupcovia nesú hlavnú zodpovednosť za správne vykonávanie opatrení“ [*neoficiálny preklad*]), a v mnohých prípadoch boli povinní vykázať a zaplatiť poplatok príslušným vnútroštátnym orgánom, samotné rozdelenie poplatku sa týkalo výrobcov. Pozri napríklad článok 2 ods. 2 nariadenia č. 3950/92.

63 Rozsudok z 25. marca 2004, *Cooperativa Lattepiù a i.* (C-231/00, C-303/00 a C-451/00, EU:C:2004:178, bod 79).

64 Pozri bod 81 rozsudku.

65 Pozri body 44 až 48 týchto návrhov.

66 Osobitná správa č. 2/2012.

65. Komisia ďalej poznamenáva, že prvotné legislatívne nejasnosti zrejme vyvolali spory, ktoré – aspoň v čase, keď bol poplatok zavedený v Taliansku – viedli k vydaniu rozhodnutí v prospech subjektov, ktoré spochybnili vnútroštátne predpisy žalobou, a zabránili príslušným orgánom v plnení ich úloh. Vzhľadom na rozsiahle prieťahy, ktoré možno označiť za charakteristické pre taliansky súdny systém, z toho vyplynulo, že postup vymáhania poplatku stagnoval. Komisia v tejto súvislosti pripomína vyjadrenie AGEA z roku 2010, podľa ktorého „stav neistoty, ktorý vznikne v okamihu odkladu výkonu v prvom stupni, ktorý na základe návrhu žalobcov z dôvodu naliehavosti nariadi konajúci súd…, a akýkoľvek právoplatný rozsudok v odvolacom konaní v druhom stupni vyvoláva vážne narušenie, ktoré nebezpečným spôsobom ohrozuje systém kvót na mlieko“.

66. Komisia tiež poznamenáva, že Avvocatura Generale dello Stato v prvej odpovedi na výzvu uviedla, že vzhľadom na neistotu týkajúcu sa vnútroštátnych predpisov nenapadla rozhodnutia vnútroštátnych súdov o odklade výkonu a v niektorých prípadoch nepodala vyjadrenie k žalobe týkajúce sa veci samej, lebo čakala na „konsolidáciu legislatívnych a vykonávacích predpisov, ktoré sa sústavne menili“. V druhej odpovedi na výzvu Avvocatura Generale dello Stato poukázala na nejednoznačnosť a zložitosť týchto predpisov, ktoré nepochybne prispeli k začatiu mnohých konaní na vnútroštátnych súdoch a správnych súdoch, v dôsledku čoho neboli podané vyjadrenia k návrhom na odklad výkonu.

Neuplatnenie započítania

67. Komisia tiež tvrdí, že Taliansko pri uhrádzaní platieb splatných v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky náležite nevyužilo nástroj započítania. V tejto súvislosti poznamenáva, že článkom 1 nariadenia č. 1034/2008, ktoré nadobudlo účinnosť 29. októbra 2008, bola členským štátom dokonca uložená povinnosť započítať všetky ešte neuhradené dlhy príjemcu týchto platieb, ktoré sa stanovili v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi, voči akejkoľvek budúcej platbe, ktorú uhrádza platobná agentúra zodpovedná za vymáhanie dlhu príslušného príjemcu.[67] Komisia vo všeobecnosti poukazuje na to, že Corte dei Conti (dvor audítorov) uviedol[68], že využitiu započítania bránili „zmätočné a nejasné predpisy“ a skutočnosť, že orgán zodpovedný za platbu (AGEA) nebol totožný s jedným alebo viacerými orgánmi, ktoré vymáhali platby (regióny a autonómne provincie), čo bránilo uplatneniu započítania podľa vnútroštátneho práva.

68. Vzhľadom na tieto ťažkosti bola v roku 2006 uzatvorená dohoda medzi Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (ministerstvo poľnohospodárstva, potravinárstva a lesného hospodárstva), regiónmi a autonómnymi provinciami na účely uplatnenia započítania v týchto prípadoch. Tento pokus bol však neúspešný. Spolu bolo vymožených len 118 miliónov eur pripadajúcich na sumy dlžné na základe poplatku za všetky roky od hospodárskeho roka 1995/1996 do hospodárskeho roka 2008/2009, teda sotva viac než jedna devätina súm vyplatených sektoru od roku 2010 do roku 2013.

69. Komisia tvrdí, že tento neúspech bol čiastočne spôsobený tým, že tento postup bol zavedený neskoro a vyvolával rozpory. Podľa informácií, ktoré jej poskytli talianske orgány, mnohí výrobcovia napadli uplatnenie započítania žalobou na vnútroštátnych súdoch a opäť dosiahli odklad výkonu, čím zabránili využitiu tohto nástroja. Zdá sa, že veľká časť námietok bola založená na tom, že predmetné započítanie malo spočívať na dohode uzatvorenej medzi štátom a regiónmi, a nie na právnych predpisoch prijatých štátom. Preto sa tvrdilo, že uvedená dohoda je protiprávna.

67 Článkom 1 nariadenia č. 1034/2008 bolo nariadenie č. 885/2006 zmenené a doplnené. Toto nariadenie bolo s účinnosťou od 7. septembra 2014 zrušené delegovaným nariadením Komisie (EÚ) č. 907/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013, pokiaľ ide o platobné agentúry a ostatné orgány, finančné hospodárenie, schvaľovanie účtovných závierok, zábezpeky a používanie eura (Ú. v. EÚ L 255, 2014, s. 18).

68 Správa č. 11/2013/G o kvótach na mlieko.

70. Ďalšia prekážka uplatnenia započítania bola spojená s prijatím zákona č. 231/2005, ktorého článok 3 ods. 5k a článok 3 ods. 5l stanovovali, že sumy, ktoré mali vyplatiť platobné agentúry EÚ, nemohli byť predmetom zaistenia, exekúcie ani predbežných opatrení. Na základe článku 1246 ods. 3 Codice civile (taliansky občiansky zákonník) sumy, ktoré nemôžu byť predmetom exekúcie, nemožno započítať. Po diskusiách medzi AGEA a Komisiou bol prijatý článok 8b zákona č. 33/2009 s cieľom uzákoniť právo na započítanie uvedené v dohode spomenutej v bode 68 týchto návrhov. Keďže však článok 3 ods. 5k a článok 3 ods. 5l neboli súčasne zrušené, legislatívne nejasnosti pretrvávali, keďže tieto predpisy platia aj v súčasnosti.

Prednostné zaobchádzanie so subjektmi, ktoré nezaplatili poplatok

71. Článkom 8a ods. 2 zákona č. 33/2009 bol do zákona č. 119/2003 vložený nový článok 10a, ktorého cieľom bolo rozdeliť zvýšenú kvótu na mlieko, ktorú malo Taliansko k dispozícii na základe nariadení č. 248/2008[69] a 72/2009[70]. Tento článok stanovuje, že sa majú uprednostniť výrobcovia, ktorí prekročili svoje individuálne kvóty počas hospodárskeho roka 2007/2008. Komisii nie je jasné, prečo by to tak malo byť a prečo tieto kvóty neboli odňaté výrobcom, ktorí porušili pravidlá.

Zákon č. 33/2009 a schéma odkladu úhrady z roku 2009

72. Z odsekov 2 a 10 článku 8d zákona č. 33/2009 vo vzájomnej súvislosti vyplýva prerušenie postupov vymáhania (či už započítaním, zápisom do súdneho registra alebo núteným vymáhaním), ktoré už boli začaté proti dlžníkom, ktorí sa zúčastnia na schéme odkladu úhrady z roku 2009, a v prípade, ak nebudú dodržiavať platobný program, má sa začať nový postup vymáhania nie podľa prezidentského dekrétu č. 602/1973 ako predtým, ale podľa (oveľa staršieho) kráľovského dekrétu č. 639/1910. Postupy podľa tohto zákona sú podstatne dlhšie a zložitejšie než postupy podľa novšieho zákona a príslušným orgánom na vedenie konaní, ktoré uvedený zákon upravuje, nie je región ani autonómna provincia, v mene ktorý koná Equitalia, ale AGEA.

73. V tomto prípade sa zdá, že nadobudnutím účinnosti zákona č. 33/2009 boli prerušené všetky postupy vymáhania bez ohľadu na to, či dlžník vyjadril súhlas so schémou odkladu úhrady z roku 2009. V reakcii na žiadosť Komisie o informácie z novembra 2011 AGEA odpovedala, že – pokiaľ ide o výrobcov, ktorí *nevyjadrili* súhlas s platobnou schémou – požiadala spoločnosť Equitalia, aby obnovila postupy vymáhania, ale táto spoločnosť odpovedala, že to nie je možné vzhľadom na znenie článku 8d ods. 10 tohto zákona a že právomoc urobiť to už má len AGEA. Za týchto podmienok na to, aby AGEA získala potrebné právomoci, bol potrebný dekrét ministerstva hospodárstva a financií. Napriek opakovaným žiadostiam Komisie o aktualizáciu stavu bol tento dekrét prijatý až 12. novembra 2012, teda takmer tri roky po nadobudnutí účinnosti zákona č. 33/2009. Samotné talianske orgány uznali, že tento zákon spôsobil „značnú stagnáciu, pokiaľ ide o vymáhanie“.

69 Nariadenie Rady (ES) zo 17. marca 2008, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie č. 1234/2007, pokiaľ ide o vnútroštátne kvóty na mlieko (Ú. v. EÚ L 76, 2008, s. 6).

70 Nariadenie Rady (ES) z 19. januára 2009 o úpravách spoločnej poľnohospodárskej politiky zmenením a doplnením nariadení (ES) č. 247/2006, (ES) č. 320/2006, (ES) č. 1405/2006, (ES) č. 1234/2007, (ES) č. 3/2008 a (ES) č. 479/2008 a zrušením nariadení (EHS) č. 1883/78, (EHS) č. 1254/89, (EHS) č. 2247/89, (EHS) č. 2055/93, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 2596/97, (ES) č. 1182/2005 a (ES) č. 315/2007 (Ú. v. EÚ L 30, 2009, s. 1).

Skutočnosť, že príslušné vnútroštátne orgány riadne nesledovali a nevymáhali dlžné sumy

74. Komisia namieta, že z informácií, ktoré poskytlo Taliansko v priebehu pilotného postupu EÚ[71], ktorý predchádzal doručeniu výzvy v júni 2013, vyplynulo, že AGEA, ktorá bola zodpovedná okrem iného za sledovanie súm dlžných na základe schémy poplatku, nadhodnotila sumy, ktoré boli predmetom konaní na vnútroštátnych súdoch. V prípade, ak bolo mlieko dodané mliekarniam, mliekarne boli povinné zadržať časť ceny a zaevidovať takto zadržané sumy v takzvanom „hromadnom oznámení“, v ktorom bol uvedený dlžný poplatok pripadajúci na každého výrobcu. Zdá sa, že AGEA systematicky prerušila vymáhanie *všetkých* súm zaevidovaných v tomto oznámení, aj keď len *jeden z* výrobcov podal návrh na odklad platby, ktorému sa vyhovelo. Táto prax viedla k tomu, že značné sumy neboli vymožené. Komisia bola informovaná o ukončení tejto praxe až v prvej odpovedi na odôvodnené stanovisko z 13. októbra 2014.

Zákon o stabilite z roku 2013

75. Menej než jeden a pol mesiaca po schválení vykonávacieho predpisu potrebného na obnovenie postupov vymáhania v súlade s kráľovským dekrétom č. 639/1910[72] bola právna úprava týkajúca sa vymáhania poplatku zásadne zmenená a doplnená zákonom o stabilite z roku 2013. Týmto zákonom bol článok 8d ods. 10 zákona č. 33/2009 zrušený a nahradený novými odsekmi 10, 10a a 10b. Podľa týchto nových ustanovení si AGEA mala ponechať konečnú zodpovednosť za vymáhanie, ale mala preniesť zodpovednosť za správu systému na spoločnosť Equitalia, pričom jej mala poskytnúť informácie o postupoch núteného vymáhania, ktoré sa mali použiť pri vyhotovovaní platobných výmerov. Equitalia mala na základe dohody *ad hoc*, ktorú mala uzavrieť s AGEA, vytlačiť tieto výmery, ktoré Guardia di Finanza (daňová a finančná polícia) následne mala doručiť dlžníkom. Dohoda medzi AGEA a spoločnosťou Equitalia bola podpísaná až 11. novembra 2013.

76. Pokiaľ ide o účinnosť tohto zákona, Corti dei Conti (dvor audítorov) vo svojej správe z októbra 2014[73] poznamenal, že „ani dva roky po entom [*sic*] novom zákone o postupoch vymáhania sa tieto postupy ešte nezačali“. V tej istej správe bolo tiež uvedené, že „od prijatia zákona č. 33/2009 nútené vymáhanie poplatku nepokročilo“. Komisia uvádza, že jej nie je jasné, prečo – ak mal byť zákon č. 33/2009 novelizovaný – Equitalia nebola poverená vymáhaním dlhov, ako to bolo podľa zákona č. 119/2003, v súlade s postupmi upravenými v prezidentskom dekréte č. 602/1973, ale táto úloha bola naopak zverená AGEA „s pomocou spoločnosti Equitalia a Guardia di Finanza“.[74] Vymáhanie bolo nevyhnutne zablokované až do podpísania dohody medzi dotknutými subjektmi. Komisia si vo svojom odôvodnenom stanovisku vydanom v júli 2014 (teda viac ako jeden a pol roka po nadobudnutí účinnosti zákona o stabilite z roku 2013) vyžiadala informácie o vymáhaní uskutočnenom podľa nového postupu. Nedostala nijakú odpoveď – prvá odpoveď a druhá odpoveď na odôvodnené stanovisko sa týkajú len postupov vymáhania, ktoré boli pripravené na realizáciu, ale ešte sa nezačali.

Porušenie zásad ekvivalencie a efektivity

77. Znamenajú vyššie uvedené tvrdenia, vykladané z hľadiska číselných údajov týkajúcich sa vymáhania poplatku uvedených v bodoch 44 až 48 týchto návrhov, že žalobe Komisie treba jednoznačne vyhovieť?

78. Domnievam sa, že áno. Chcela by som však uviesť nasledujúce pripomienky.

71 Pokiaľ ide o ďalšie podrobnosti týkajúce sa tohto postupu, pozri bod 9 návrhov, ktoré som predniesla vo veci *Švédsko*/Komisia (C-562/14 P, EU:C:2016:885).

72 Pozri bod 73 týchto návrhov.

73 Správa č. 12/2014 G.

74 Článok 8d ods. 10 zákona č. 33/2009 v znení zmenenom a doplnenom zákonom o stabilite z roku 2013.

79. Po prvé, ako bolo uvedené v bode 59 týchto návrhov, podstata výhrad Komisie spočíva v tom, že Taliansko dlhodobo nedodržiavalo právne predpisy týkajúce sa poplatku. Komisia v tomto smere osobitne poukazuje na zásady ekvivalencie a efektivity.

80. Je všeobecne známe, že zásada ekvivalencie vyžaduje, aby vnútroštátne procesné pravidlá vzťahujúce sa na žaloby určené na zabezpečenie ochrany práv, ktoré jednotlivcom vyplývajú z práva EÚ, neboli menej výhodné ako pravidlá vzťahujúce sa na obdobné žaloby vnútroštátnej povahy.[75] Vyjadrenia Komisie v tejto súvislosti sú však obmedzené na to, že jednak poznamenáva, že Taliansko vymohlo len malú časť poplatku, a jednak poukazuje na to, že v tejto súvislosti boli zavedené postupy, ktoré označuje ako „osobitné postupy“. Keďže Komisia neuviedla nijaké relevantné údaje, ktoré by dostatočne podrobne opisovali zodpovedajúce postupy na vnútroštátnej úrovni, podľa môjho názoru toto tvrdenie nemožno uznať.

81. Pokiaľ ide o zásadu efektivity, najčastejšie sa opisuje ako pravidlo, podľa ktorého tieto vnútroštátne pravidlá nesmú viesť k nemožnosti alebo nadmernému sťaženiu výkonu práv priznaných právom EÚ.[76] Domnievam sa, že ani z tejto zásady nemožno vyvodiť nijaké užitočné usmernenia.

82. Naopak, zastávam názor, že uvedenie oboch týchto zásad slúži na odpútanie pozornosti od základnej otázky v prejednávanej veci, ktorá spočíva v tom, či si Taliansko nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva EU v súvislosti s platením a vymáhaním poplatku.

83. Po druhé, pokiaľ ide o výhrady Komisie týkajúce sa započítania[77], v rozsahu, v akom sú tieto pripomienky založené na nariadení č. 1034/2008, treba poznamenať, že toto nariadenie nadobudlo účinnosť až 29. októbra 2008 a nemôže sa vzťahovať na udalosti, ktoré nastali pred týmto dátumom. Tiež je potrebné jasne vymedziť jeho pôsobnosť. Povinnosť, ktorú toto nariadenie stanovuje, spočíva v tom, že sa započítajú „všetky ešte neuhradené dlhy príjemcu“ voči „akejkoľvek budúcej platbe, ktorú uhrádza platobná agentúra zodpovedná za vymáhanie dlhu príslušného príjemcu“. To sa uplatní len v prípade, keď dotknutý dlžník dlhuje predmetný dlh platobnej agentúre.[78] Zároveň sa to *neuplatní*, keď platobná agentúra nie je totožná so subjektom, ktorý je veriteľom pohľadávky, ako to je *de facto* v tomto prípade, aspoň od prijatia zákona č. 119/2003.[79]

84. Napriek tomu je namieste poukázať na odôvodnenie 3 uvedeného nariadenia, v ktorom sa o povinnosti započítania, ktorú toto nariadenie zavádza, hovorí ako o „účinn[om] a nákladovo efektívn[om] spôsob[e]“, ktorým môžu členské štáty vymôcť dlžné sumy. V rozsahu, v akom Komisia tvrdí, že ak by Taliansko upravilo vzťah medzi dlžníkom a veriteľom takým spôsobom, aby sa dalo v súlade s právom uplatniť započítanie, mohlo by ľahšie vymôcť značné neuhradené sumy, alebo alternatívne v rozsahu, v akom tvrdí, že podobný výsledok by sa dosiahol, ak by Taliansko prijalo vnútroštátne predpisy, ktoré by umožnili včas a účinne uplatniť započítanie aj v prípade, ak by neexistoval priamy vzťah medzi dlžníkom a veriteľom, so stanoviskom Komisie súhlasím.

85. Po tretie, čo sa týka tvrdenia, že AGEA nesprávne prerušila vymáhanie súm, keď to nemusela urobiť[80], existencia nesplnenia povinnosti sa má posudzovať v závislosti od stavu, aký bol v členskom štáte ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku[81]. V podaniach Komisie sa nenachádza nič, čo by naznačovalo, že uvedený stav trval aj po tomto dátume. Z toho vyplýva, že uvedenú námietku nemožno zohľadniť pri posudzovaní stavu, aký bol v Taliansku, pokiaľ ide o údajné nedodržiavanie sporných právnych predpisov týmto členským štátom.

75 Pozri napríklad rozsudok zo 7. júna 2007, *van der Weerd a i.* (C-222/05 až C-225/05, EU:C:2007:318, bod 28 a tam citovanú judikatúru).

76 Pozri napríklad rozsudok zo 7. júna 2007, *van der Weerd a i.* (C-222/05 až C-225/05, EU:C:2007:318, bod 28 a tam citovanú judikatúru).

77 Pozri body 67 až 70 týchto návrhov.

78 Inak povedané, musí ísť o *concursus debiti et crediti*.

79 Pozri bod 29 týchto návrhov.

80 Pozri bod 74 týchto návrhov.

81 Pozri bod 42 týchto návrhov.

86. Domnievam sa však, že žiadna z pripomienok, ktoré som uviedla v bodoch 79 až 85 týchto návrhov, nemá podstatný vplyv na dôvodnosť žaloby Komisie.

87. Zo všeobecnejšieho hľadiska treba konštatovať, že Súdny dvor rozhodol, že konanie o nesplnení povinnosti má objektívnu povahu, „a preto v prípade, ak si členský štát nesplní povinnosti…, toto nesplnenie existuje bez ohľadu na frekvenciu alebo rozsah namietaných okolností“. [82] Je tiež potrebné poznamenať, že Súdny dvor rozhodol, že lehoty stanovené v právnych predpisoch týkajúcich sa poplatku sú kogentné [83] a že – pokiaľ ide o jeho výber – členské štáty sú viazané všeobecnou povinnosťou náležitej starostlivosti, ktorá je v súčasnosti zakotvená v článku 4 ods. 3 ZEÚ [84].

88. Už som spomenula, že bez ohľadu na to, na základe čoho sa vypočítajú dlžné sumy, je jasné, že v čase uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku Taliansko nevymohlo značné sumy dlžného poplatku. [85] Tiež som dospela k záveru, že obe všeobecné tvrdenia, ktoré uviedlo Taliansko na svoju obranu, treba zamietnuť. [86]

89. Zostáva však otázka, či na úplné alebo čiastočné zamietnutie žaloby nestačia niektoré z osobitných tvrdení, ktoré uviedol tento členský štát na svoju obranu. Práve nimi sa budem teraz zaoberať.

Osobitné tvrdenia, ktoré uviedlo Taliansko na svoju obranu

90. Taliansko v reakcii na žalobu uvádza v podstate štyri tvrdenia. Po prvé tvrdí, že Komisia nepreukázala, že Taliansko si nesplnilo povinnosť, ktorú označuje ako povinnosť „vynaložiť všetko úsilie“. Uvádza, že otázka nespočíva v tom, či vymohlo poplatok v plnej výške, ale v tom, či sledovalo cieľ týkajúci sa vymáhania s náležitou starostlivosťou.

91. Po druhé Taliansko (možno trochu prekvapivo) tvrdí, že nie je možné uplatniť zásadu, ktorá je relevantná vo veciach týkajúcich sa štátnej pomoci, podľa ktorej sa členský štát môže zbaviť povinností, ktoré mu vyplývajú z právnych predpisov EÚ, ak je schopný preukázať, že vymáhanie je objektívne a absolútne nemožné.

92. Z toho podľa Talianska vyplýva, že postupy vymáhania, ktoré zaviedlo, boli vždy prispôsobené sústavným zmenám legislatívneho rámca EÚ, ktorý opisuje ako „zložitý a premenlivý“. Súdne konania na vnútroštátnej úrovni sa uberali tým istým smerom a sústavná činnosť správnych orgánov a zákonodarcu postupne viedla k vyriešeniu ťažkostí v tejto oblasti. Súčasná výška nevymožených súm v rámci schémy poplatku predstavuje len 21,85 % všetkých poplatkov uložených počas predmetných hospodárskych rokov. Nemožno preto tvrdiť, že Taliansko pri plnení povinností, ktoré mu vyplývajú z práva EÚ, postupovalo s hrubou nedbanlivosťou takým spôsobom, ako to tvrdí Komisia.

93. Taliansko konkrétne venuje značnú časť svojho vyjadrenia k žalobe opisu (nepochybne zložitého) vývoja právnych predpisov EÚ a vnútroštátnych právnych predpisov týkajúcich sa poplatku. V tejto súvislosti tvrdí, že Súdny dvor dvakrát rozhodol, že talianske vnútroštátne právne predpisy spĺňali požiadavky právnych predpisov EÚ, ktoré vtedy platili, a to vo svojich rozsudkoch vo veciach Gerekens a Procola [87] a Lattepiù [88], ktoré boli vydané v roku 2004. Taliansko tiež poukazuje na – podľa jeho názoru – značnú mieru zlepšenia vymáhania po nadobudnutí účinnosti zákona č. 119/2003 v dôsledku prenesenia zodpovednosti v tejto oblasti na regióny. Nemožno to povedať o postupoch započítania,

82 Rozsudok z 30. januára 2003, *Komisia/Dánsko* (C-226/01, EU:C:2003:60, bod 32).

83 Rozsudok z 25. marca 2004, *Cooperativa Lattepiù a i.* (C-231/00, C-303/00 a C-451/00, EU:C:2004:178, bod 68).

84 Rozsudok z 13. novembra 2001, *Francúzsko/Komisia* (C-277/98, EU:C:2001:603, bod 40).

85 Pozri bod 48 týchto návrhov.

86 Pozri body 54 a 57 týchto návrhov.

87 Rozsudok z 15. júla 2004 (C-459/02, EU:C:2004:454).

88 Rozsudok z 25. marca 2004, *Cooperativa Lattepiù a i.* (C-231/00, C-303/00 a C-451/00, EU:C:2004:178).

lebo výrobcovia boli motivovaní, aby napadli tieto postupy na súdoch. Taliansko tvrdí, že to spôsobila údajná „nejednoznačnosť [príslušných] právnych predpisov [EÚ]“, keďže požiadavka týkajúca sa započítania bola zavedená v týchto právnych predpisoch až prijatím nariadenia č. 1034/2008. Boli uskutočnené ďalšie zlepšenia s cieľom urýchliť postup vymáhania a vyriešiť spory na vnútroštátnych súdoch, v prípade ktorých Taliansko uznáva, že predstavovali „značnú prekážku“, prostredníctvom zákona č. 33/2009, najmä v dôsledku ďalšej schémy odkladu úhrady, ktorá bola zavedená týmto zákonom, pričom účasť na tejto schéme bola podmienená späťvzatím žaloby. Na úspešnosť týchto opatrení poukázala samotná Komisia vo svojom odôvodnenom stanovisku, v ktorom sa hovorí o „skutočnom obrate v prospech správnych orgánov, pokiaľ ide o fázu odkladu výkonu“.

94. Po tretie Taliansko poukazuje na veľký počet vecí, v ktorých bol postup vymáhania napadnutý na vnútroštátnych súdoch, pričom tieto súdy nariadili predbežné opatrenia, ktorým pozastavili výkon povinnosti zaplatiť poplatok až do vyriešenia sporu. Domnieva sa, že za takých okolností mu nemožno pripisovať zodpovednosť za neuhradenie súm.

95. Po štvrté Taliansko tvrdí, že prijatie rozhodnutia 2003/530 by nebolo možné, ak by si Taliansko neplnilo povinnosti podľa právnych predpisov EÚ, pokiaľ ide o vymáhanie poplatku. Inštitúcia nemôže schváliť opatrenie štátnej pomoci, pokiaľ si členský štát neplní povinnosti.

96. Týmito tvrdeniami sa budem zaoberať postupne.

97. Po prvé, čo sa týka tvrdení Talianska týkajúcich sa povinnosti „vynaložiť všetko úsilie“, je pravda, že Súdny dvor vo veci Francúzsko/Komisia [89] rozhodol, že povinnosť zabezpečiť výber poplatku, ktorú článok 19 nariadenia č. 1546/88 ukladal členským štátom, bola povinnosťou vynaložiť všetko úsilie, a nie povinnosťou dosiahnuť konkrétny výsledok. [90] Tento rozsudok bol samozrejme založený na právnych predpisoch platných pred novelizáciou vyplývajúcou z nariadenia č. 1788/2003, ktorým boli členským štátom uložené nové povinnosti, pokiaľ ide o platenie poplatku. Aj keby sme však (pravdepodobne správne) predpokladali, že obsah povinností týkajúcich sa vymáhania sa v dôsledku týchto novelizácií nezmenil [91], treba poznamenať, že povinnosť vynaložiť všetko úsilie ukladá v každom prípade prísne požiadavky. Ak by bola nevymožená suma poplatku nepochybne nízka, tvrdenia, ktoré Taliansko uvádza na svoju obranu, by sa museli dôkladne zvážiť. Keďže som vyššie uviedla, že neuhradená suma je značná [92], tieto tvrdenia sú podľa môjho názoru úplne nedôvodné.

98. Po druhé, pokiaľ ide o tvrdenia Talianska týkajúce sa (v podstate) sústavných zmien príslušnej legislatívnej štruktúry EÚ a následných administratívnych a právnych ťažkostí s prispôsobením sa týmto zmenám, na úvod poznamenávam, že ani jeden z rozsudkov, ktoré Taliansko uvádza na podporu svojich tvrdení, nepovažujem za relevantný. Rozsudok vo veci Gerekens a Procola sa týkal návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal luxemburský súd a ktorého predmetom boli luxemburské právne predpisy týkajúce sa poplatku. Súdny dvor rozhodol, že členský štát môže namiesto predchádzajúcej právnej úpravy, o ktorej Súdny dvor vyslovil, že je diskriminačná, prijať novú právnu úpravu, ktorá sa spätne aplikuje na prekročenie pôvodných výrobných kvót, ktoré nastali počas účinnosti nahradenej vnútroštátnej právnej úpravy. [93] V tomto rozsudku sa nenachádza nič, čo by akýmkoľvek relevantným spôsobom podporovalo tvrdenia Talianska. Hoci je pravda, že Súdny dvor vo veci Lattepiù [94] rozhodol, že právne predpisy, ktoré v danom čase platili v Taliansku, neporušovali

89 Rozsudok z 13. novembra 2001 (C-277/98, EU:C:2001:603).

90 Pozri bod 36 rozsudku.

91 Pre úplnosť dodávam, že podľa môjho názoru požiadavka vyplývajúca z nariadenia č. 1788/2003, aby členské štáty zaplatili 99 % poplatku EPUZF (pozri bod 12 týchto návrhov), neznamená, že členské štáty majú povinnosť vymôcť túto sumu od výrobcov.

92 Pozri bod 48 týchto návrhov.

93 Rozsudok z 15. júla 2004, *Gerekens a Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, bod 38).

94 Rozsudok z 25. marca 2004, *Cooperativa Lattepiù a i.* (C-231/00, C-303/00 a C-451/00, EU:C:2004:178).

vtedajšie predpisy Spoločenstva, rozhodol tak na základe toho, že bolo potrebné potvrdiť právne predpisy členského štátu, ktorými boli opravené nesprávne individuálne referenčné množstvá s cieľom zaručiť, aby opatrenia na uplatnenie poplatku boli riadne vykonané. Tieto právne predpisy boli preto primerané.[95] Súdny dvor ďalej neuviedol také závery, aké naznačuje Taliansko.

99. Vo všeobecnosti je pravda – ako vyplýva z opisu právnych predpisov EÚ týkajúcich sa poplatku uvedeného vyššie v týchto návrhoch –, že ich vývoj vôbec nebol jednoduchý. Ako však Súdny dvor opakovane zdôraznil, členský štát sa nemôže odvolávať na zvyky alebo stav svojho vnútroštátneho právneho poriadku, aby tým odôvodnil nesplnenie povinností vyplývajúcich z práva Európskej únie.[96] Skutočnosť, že sa ukázalo, že správa poplatku na úrovni EÚ vyvolávala problémy, nepredstavuje paušálne odôvodnenie, ktoré by dovoľovalo členským štátom znížiť účinnosť tohto poplatku na vnútroštátnej úrovni.

100. Po tretie však zostáva otázka, či sa táto argumentácia vzťahuje aj na vyvodenie zodpovednosti členských štátov za rozhodnutia ich vnútroštátnych súdov. Domnievam sa, že v mnohých prípadoch to nie je tak. Tieto súdy sú napokon nezávislé od výkonnej moci. Členské štáty nemôžu zabrániť jednému zo svojich občanov v tom, aby uplatnil právny prostriedok nápravy, o ktorom sa domnieva, že naň má nárok. Objavilo sa tvrdenie, že pri začatí konania o nesplnení povinnosti proti členským štátom za týchto okolností treba postupovať veľmi zdržanlivo.[97]

101. Súdny dvor však uznal, že môžu existovať výnimky z tohto všeobecného konštatovania. Už v roku 1970 rozhodol, že nesplnenie povinnosti členského štátu môže byť v zásade konštatované „bez ohľadu na orgán tohto členského štátu, ktorého konanie alebo nečinnosť zakladá nesplnenie povinnosti, aj keď ide o ústavne nezávislú inštitúciu“.[98] Túto judikatúru uplatnil vo veci Komisia/Taliansko, v ktorej konštatoval, že tento členský štát si nesplnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo Zmluvy, po vydaní viacerých rozsudkov talianskych súdov, ktoré spôsobili, že výkon (vtedajších) právnych predpisov Spoločenstva týkajúcich sa práva na vrátenie daní vybratých v rozpore s príslušnými predpismi bol v praxi buď nemožný alebo nadmerne sťažený. Súdny dvor poznamenal, že v tejto súvislosti sa nemajú zohľadňovať izolované súdne rozhodnutia alebo také súdne rozhodnutia, ktoré sú výrazne v menšine, a že vnútroštátna právna úprava by mala byť dostatočne jasná na zabezpečenie jej uplatňovania v súlade s právom Spoločenstva. Veľký význam má výrok rozsudku Súdneho dvora. Súdny dvor nekonštatoval, že Taliansko si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývali zo Zmluvy, z dôvodu činnosti jeho vnútroštátnych súdov, ale naopak si nesplnilo tieto povinnosti tým, že nepozmenilo spornú vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá bola vykladaná a uplatňovaná správnymi orgánmi a významnou časťou súdov tak, že robí výkon práva na vrátenie predmetných daní pre platiteľa dane nadmerne sťaženým.[99]

95 Pozri body 80, 84 a 85 rozsudku.

96 Pozri najmä rozsudok zo 7. septembra 2016, *Komisia/Grécko* (C-584/14, EU:C:2016:636, bod 53). Pozri v súvislosti s prebratím smerníc do vnútroštátneho práva tiež rozsudok zo 7. mája 2002, *Komisia/Holandsko* (C-364/00, EU:C:2002:282, body 7 až 10), v ktorom Súdny dvor zamietol tvrdenia holandskej vlády týkajúce sa bezpochyby značných ťažkostí, ktorým Holandsko čelilo pri vykonávaní konkrétneho opatrenia. Tiež treba poznamenať, že Komisia v reakcii na otázku týkajúcu sa pomerného podielu vymožených súm v iných členských štátoch položenú na pojednávaní odpovedala, že za hospodárske roky 2003/2004 až 2006/2007 zodpovedala výška nevymoženého poplatku v Holandsku nule. Z toho vyplýva, že vymoženie poplatku v plnej výške je dosiahnuteľným cieľom. Pozri takisto, pokiaľ ide o úlohu samotných vnútroštátnych súdov v kontexte článku 267 ZFEÚ, návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano vo veci Lyckeskog, C-99/00, EU:C:2002:108, bod 60 a nasl.

97 Pozri v tejto súvislosti TIMMERMANS, C. W. A.: Use of the Infringement Procedure in Cases of Judicial Errors. In: *The European Union, an Ongoing Process of Integration*. The Hague: T. M. C. Asser Press, 2004, s. 155.

98 Pozri rozsudok z 5. mája 1970, *Komisia/Belgicko* (77/69, EU:C:1970:34, bod 15).

99 Rozsudok z 9. decembra 2003, *Komisia/Taliansko* (C-129/00, EU:C:2003:656, body 32, 33, 41 a výrok). Tento názor je stručnejšie vyjadrený v stanovisku 1/09 (dohoda o vytvorení jednotného systému riešenia patentových sporov) z 8. marca 2011 (EU:C:2011:123, bod 87).

102. Podľa môjho názoru sa v tomto prípade uplatnia podobné zásady. Ku konštatovaniu nesplnenia povinnosti členským štátom by nemali prispievať rozhodnutia vnútroštátnych súdov a priame následky týchto rozhodnutí. Naopak, otázka spočíva v tom, či členský štát vôbec neprijal právne predpisy na vykonanie práva EÚ, ktoré boli dostatočne jasné, alebo neprijal kroky na úpravu svojich vnútroštátnych predpisov vzhľadom na nepriaznivé rozhodnutia vnútroštátnych súdov. Ak sa postup Talianska pri prijímaní a vykonávaní právnych predpisov týkajúcich sa poplatku posudzuje z tohto hľadiska, domnievam sa, že možno jednoznačne povedať, že tento postup nebol úspešný.

103. Po štvrté, čo sa týka schválenia opatrení štátnej pomoci rozhodnutím Rady 2003/530, domnievam sa, že treba vychádzať z toho, že inštitúcia EÚ by nikdy vedome neschválila opatrenia, v súvislosti s ktorými si členský štát neplní povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva EÚ. Zastávam však názor, že tvrdenie Talianska vychádza z predpokladu, že o zákonnosti správania tohto členského štátu môžu rozhodovať (a v tomto prípade rozhodli) iné inštitúcie EÚ než Súdny dvor. To nie je možné. Táto úloha patrí výlučne Súdnemu dvoru. Preto nesúhlasím s tvrdením, ktoré Taliansko uviedlo v tejto súvislosti.

104. Z vyššie uvedeného podľa môjho názoru vyplýva, že žiadne z osobitných tvrdení, ktoré Taliansko uviedlo na svoju obranu, nemôže uspieť.

O trovách

105. Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora sa má účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, uložiť povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže sa domnievam, že Súdny dvor by mal vyhovieť žalobným návrhom Komisie, Taliansko by malo nahradiť trovy konania.

Návrh

106. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy zastávam názor, že Súdny dvor by mal:

1. určiť, že Talianska republika si tým, že nezabezpečila:

   — aby sa dodatočný poplatok dlžný v súvislosti s množstvami vyrobenými v Taliansku nad rámec národnej kvóty od prvého hospodárskeho roka, v ktorom sa dodatočný poplatok skutočne v Taliansku uplatnil (1995/1996), až do posledného hospodárskeho roka, v ktorom došlo k nadmernej výrobe v Taliansku (2008/2009), skutočne vybral od jednotlivých výrobcov, ktorí prispeli ku každej nadmernej výrobe,

   — a aby bol tento poplatok zaplatený včas po tom, ako bola jeho výška oznámená nákupcom alebo výrobcom v prípade priameho predaja,

   — alebo, ak tento poplatok nebol zaplatený v stanovených lehotách, aby bol zaregistrovaný a prípadne vymáhaný od uvedených nákupcov alebo výrobcov,

nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z príslušných ustanovení práva EÚ vzťahujúcich sa na predmetné hospodárske roky, konkrétne z i) článkov 1 a 2 nariadenia Rady (EHS) č. 3950/92 z 28. decembra 1992 stanovujúceho dodatočný poplatok v sektore mlieka a mliečnych výrobkov [*neoficiálny preklad*], ii) článku 4 nariadenia Rady (ES) č. 1788/2003 z 29. septembra 2003 stanovujúceho poplatky v sektore mlieka a mliečnych výrobkov, iii) článkov 79, 80 a 83 nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007 z 22. októbra 2007 o vytvorení spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov a o osobitných ustanoveniach pre určité poľnohospodárske výrobky, ako aj, pokiaľ ide o vykonávacie predpisy Komisie, z iv) článku 7 nariadenia Komisie (EHS) č. 536/93 z 9. marca 1993 o stanovení

podrobných pravidiel na uplatňovanie dodatočného poplatku za mlieko a mliečne výrobky [*neoficiálny preklad*] v) článku 11 ods. 1 a 2 nariadenia Komisie (ES) č. 1392/2001 z 9. júla 2001, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá pre uplatňovanie nariadenia č. 3950/92 a vi) článkov 15 a 17 nariadenia Komisie (ES) č. 595/2004 z 30. marca 2004, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia č. 1788/2003, a

2. uložiť Talianskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.