Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
ELEANOR SHARPSTON IŠVADA,
pateikta 2017 m. liepos 13 d.[1]

**Byla C-433/15**

**Europos Komisija**
**prieš**

**Italijos Respubliką**

„Valstybės narės įsipareigojimų nevykdymas – Pienas ir pieno produktai – Papildomas pieno mokestis – 1995–1996 – 2008–2009 m. laikotarpio prekybos metai – Reglamento (EB) Nr. 1234/2007 79, 80 ir 83 straipsnių ir Reglamento (EB) Nr. 595/2004 15 ir 17 straipsnių nesilaikymas – Tinkamo papildomo pieno mokesčio paskirstymo gamintojams, dėl kurių viršijami referenciniai kiekiai, neužtikrinimas – Mokesčio sumokėjimo per nustatytą terminą neužtikrinimas – Nesumokėtų mokesčių nesusigrąžinimas“

1. Skundu, teikiamu pagal SESV 258 straipsnio antrą pastraipą, Europos Komisija Teisingumo Teismo iš esmės prašo konstatuoti, jog Italijos Respublika neįvykdė savo pareigos: i) užtikrinti, kad papildomas mokestis, mokėtinas už pieną ir pieno produktus, būtų tinkamai įskaitytas į gamintojų, kurie turi už jį atsiskaityti, sąskaitą, ir ii) užtikrinti, kad gamintojai ir supirkėjai, turintys mokėti mokestį nacionaliniu lygmeniu, jį sumokėtų, o jiems nesumokėjus susigrąžinti mokestį taikant tinkamas nacionaliniu lygmeniu patvirtintas procedūras visais atvejais už 1995–1996 – 2008–2009 m. laikotarpį.

## ES teisės aktai

### *Papildomas pieno ir pieno produktų mokestis*

2. Pirmas pieno gamybos mokestis (buvusioje) Europos ekonominėje bendrijoje buvo nustatytas Reglamentu Nr. 1079/77[2]. Tai buvo 1,5–4 % tikslinės pieno kainos siekiantis bendros atsakomybės mokestis, kurį gamintojai turėjo mokėti nuo 1977 m. rugsėjo 16 d. iki 1979–1980 m. pieno metų[3].

1 Originalo kalba: anglų.

2 1977 m. gegužės 17 d. Tarybos reglamentas (EEB) dėl bendros atsakomybės mokesčio ir priemonių, padidinančių pieno ir pieno produktų rinkas (OL L 131, 1977, p. 6).

3 Bendros atsakomybės mokesčio laikotarpis kelis kartus buvo pratęstas, paskutinį kartą – 1987 m. liepos 2 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 1894/87, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas Nr. 1079/77 dėl bendros atsakomybės mokesčio už pieną ir pieno produktus (OL L 182, 1987, p. 32). Tuomet jis buvo pratęstas iki 1987–1988 pieno metų.

3. Reglamento Nr. 856/84[4] konstatuojamosiose dalyse nustatyta, jog neatsižvelgiant į bendros atsakomybės mokesčio taikymą pristatomo pieno kiekiai didėjo tokiu greičiu, kad pertekliaus realizavimas sukėlė finansinę naštą ir rinkos problemų, dėl kurių kilo pavojus bendrosios žemės ūkio politikos ateičiai apskritai[5]. Siekiant išspręsti tas problemas reglamento 1 straipsniu buvo nustatytas papildomas mokestis (toliau – mokestis) pieno ar pieno ekvivalento kiekiams[6], pristatomiems viršijant referencinį kiekį, kuris turi būti nustatytas. Gamintojai ar supirkėjai turėjo mokėti mokestį už penkis 12 mėnesių laikotarpius iš eilės pradedant nuo 1984 m. balandžio 1 d.

4. Įgyvendinimo reglamente Nr. 857/84[7] buvo numatyta, kad remdamosi perkamais, pristatomais ar parduodamais kiekiais 1981 m., valstybės narės pieno supirkėjams ir gamintojams turi paskirstyti individualius referencinius kiekius. Supirkėjai ir gamintojai nacionalinėms valdžios institucijoms turėjo mokėti mokestį už pieną, pristatomą viršijant referencinį kiekį, dalimis kas ketvirtį. Surinkto mokesčio suma turėjo būti mokama Bendrijai[8].

5. Reglamente Nr. 1109/88[9] laikotarpių, už kuriuos turėjo būti mokamas mokestis, skaičius buvo padidintas nuo penkių iki aštuonių, o Reglamente Nr. 816/92[10] – iki devynių.

6. Pagal Įgyvendinimo reglamento Nr. 1546/88[11] 15 ir 16 straipsnius supirkėjai ir gamintojai turėjo atitinkamai atsiskaityti nacionalinei kompetentingai institucijai dėl mokesčio už kiekvieną 12 mėnesių laikotarpį per tris mėnesius nuo to laikotarpio pabaigos. To reglamento 19 straipsnio 1 dalyje, be kita ko, numatyta, kad valstybės narės turėtų patvirtinti bet kokias papildomas priemones, kurių reikia mokesčio surinkimui užtikrinti.

7. Reglamentu Nr. 3950/92[12] galiojusios nuostatos buvo panaikintos ir pakeistos siekiant supaprastinti ir patikslinti su mokesčiu susijusias sąlygas, kad gamintojams ir kitoms suinteresuotosioms šalims būtų užtikrintas teisinis saugumas[13]. Pagal 1 straipsnį gamintojai turėjo mokėti papildomą mokestį už supirkėjams pristatomus arba tiesiogiai parduodamus vartoti pieno kiekius, viršijančius nustatytiną kiekį. Mokestis turėjo būti renkamas dar septynis 12 mėnesių laikotarpius iš eilės pradedant nuo 1993 m. balandžio 1 d. 2 straipsnyje buvo numatyta, kad už perviršį atsakingi gamintojai turi pasidalyti mokestį, o supirkėjai paprastai turi sumokėti mokesčio sumą (ji nustatoma pagal pieno kainą, sumokėtą mokestį privalantiems mokėti gamintojams) valstybės narės kompetentingai institucijai.

8. Reglamentu Nr. 536/93[14] nustatytos išsamios Reglamento Nr. 3950/92 įgyvendinimo taisyklės. 3 ir 4 straipsniuose buvo numatyta, kad supirkėjai ir gamintojai kompetentingai institucijai mokėtiną sumą turi sumokėti iki kiekvienų metų rugsėjo 1 d. Pagal 5 straipsnio 2 dalį valstybės narės privalo „imtis visų būtinų priemonių“ siekdamos užtikrinti, kad mokesčiai Bendrijai būtų sumokėti per nustatytą laikotarpį. Pagal 7 straipsnį jos turi imtis visų būtinų patikrinimo priemonių siekdamos užtikrinti mokesčio sumokėjimą ir nustatyti supirkėjų ir gamintojų patvirtinimo reikalavimus.

4 1984 m. kovo 31 d. Tarybos reglamentas (EEB), kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EEB) Nr. 804/68 dėl bendro pieno ir pieno produktų rinkos organizavimo (OL L 90, 1984, p. 10).

5 Žr. reglamento trečią konstatuojamąją dalį.

6 Toliau kartu – pienas.

7 1984 m. kovo 31 d. Tarybos reglamentas (EEB), nustatantis bendrąsias Reglamento Nr. 804/68 5c straipsnyje numatyto mokesčio taikymo taisykles pieno ir pieno produktų sektoriuje (OL L 90, 1984, p. 13). Reglamentas buvo iš dalies pakeistas dėl valstybių narių prievolės mokėti surinktą mokestį 1985 m. gegužės 23 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 1305/85, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas Nr. 857/84 (OL L 137, 1985, p. 12).

8 Žr. reglamento 6 ir 9 straipsnius. Taip pat žr. 2001 m. lapkričio 13 d. Sprendimo *Prancūzija* / *Komisija*, C-277/98, EU:C:2001:603, 12 punktą:

9 1988 m. balandžio 25 d. Tarybos reglamentas (EEB), kuriuo keičiamas Reglamentas Nr. 804/68 (OL L 110, 1988, p. 27).

10 1992 m. kovo 31 d. Tarybos reglamentas (EEB), kuriuo keičiamas Reglamentas Nr. 804/68 (OL L 86, 1992, p. 83).

11 1988 m. birželio 3 d. Komisijos reglamentas (EEB), nustatantis išsamias papildomo mokesčio, numatyto Reglamento Nr. 804/68 5c straipsnyje, taikymo taisykles (OL L 139, 1988, p. 12).

12 1992 m. gruodžio 28 d. Tarybos reglamentas (EEB), nustatantis papildomą mokestį pieno ir pieno produktų sektoriuje (OL L 405, 1992, p. 1).

13 Žr. antrą konstatuojamąją dalį.

14 1993 m. kovo 9 d. Komisijos reglamentas (EEB), nustatantis išsamias papildomo mokesčio už pieną ir pieno produktus taikymo taisykles (OL L 57, 1993, p. 12).

9. Reglamentu Nr. 1256/1999[15] mokesčio taikymas buvo pratęstas dar aštuoniems 12 mėnesių laikotarpiams iš eilės iki 2008 m. balandžio mėn.

10. Įgyvendinimo reglamento Nr. 1392/2001[16] 11 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatytos griežtesnės procedūros, kad valstybės narės atliktų svarbesnį vaidmenį diegiant joms privalomą kontrolės ir nuobaudų sistemą, užtikrinančią tinkamą mokesčio surinkimą[17].

11. Reglamentu Nr. 1788/2003[18] nustatomi keli mokesčio sistemos pakeitimai. Pagal 1 straipsnį tuo reglamentu nustatytas mokestis turėjo būti taikomas vienuolikai 12 mėnesių laikotarpių iš eilės pradedant nuo 2004 m. balandžio 1 d.

12. Nors anksčiau galiojusiais teisės aktais gamintojams buvo numatyta prievolė mokėti mokestį valstybėms narėms pervedant surinktas sumas į Bendrijos biudžetą[19], to reglamento 3 straipsniu sistema buvo papildyta įpareigojant valstybes nares pačias mokėti mokestį Bendrijai. 1 dalyje buvo numatyta:

„Valstybės narės privalo Bendrijai mokėti mokestį už <…> nacionalinių referencinių kiekių perviršį <… > ir <…> įmoka į EŽŪOGF Orientavimo skyrių iki 99 % mokėtinos sumos“[20].

13. 4 straipsnyje nurodyta:

„Visas mokestis paskirstomas pagal 10 ir 12 straipsnių nuostatas gamintojams, kurie viršijo bet kuriuos nacionalinius referencinius kiekius <…>

<…> gamintojai *vis-à-vis* įsipareigoja [privalo] valstybei narei mokėti įnašą į mokestį, apskaičiuotą pagal 3 skyriaus nuostatas, vien dėl to, kad viršijo turimus referencinius kiekius.“

14. Įgyvendinimo reglamento Nr. 595/2004[21] 15 straipsnyje numatyta, kad supirkėjai ir gamintojai sumoka mokestį kompetentingai institucijai kasmet iki rugsėjo 1 d.[22], o valstybės narės įpareigojamos deklaruoti sumas pagal Reglamento Nr. 1788/2003 3 straipsnį EŽŪOGF. Pagal to reglamento 17 straipsnį valstybės narės turi imtis visų būtinų priemonių, užtikrinančių, kad mokestis būtų teisingai apskaičiuotas ir taikomas gamintojams, kurie yra viršiję kiekius.

15. Reglamentu Nr. 1234/2007[23] (taip pat vadinamu bendru BRO reglamentu) atskirų reglamentų rinkinys[24] buvo pakeistas viena teisėkūros priemone, bet esminė politika, kuria grindžiama pieno kvotos mokesčio sistema arba to mokesčio mokėjimo sąlygos, nepasikeitė.

15 1999 m. gegužės 17 d. Tarybos reglamentas (EB), iš dalies pakeičiantis Reglamentą Nr. 3950/92 (OL L 160, 1999, p. 73).

16 2001 m. liepos 9 d. Komisijos reglamentas (EB), nustatantis išsamias Reglamento Nr. 3950/92 taikymo taisykles (OL L 187, 2001, p. 19; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 33 t., p. 104).

17 Žr. 5 konstatuojamąją dalį.

18 2003 m. rugsėjo 29 d. Tarybos reglamentas (EB), nustatantis mokestį pieno ir pieno produktų sektoriuje (OL L 270, 2003, p. 123; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 40 t., p. 391, klaidų ištaisymas OL L 110, 2008 4 22, p. 16).

19 Šiuo klausimu žr. 2001 m. lapkričio 13 d. Sprendimo *Prancūzija* / *Komisija*, C-277/98, EU:C:2001:603, 34–36 punktus. Nors pagal išsamias mokesčio taikymo sąlygas daugeliu atvejų už mokestį nacionalinėms valdžios institucijoms turėjo atsiskaityti supirkėjai, faktinė prievolė jį mokėti teko gamintojams. Taip pat žr. šios išvados 62 išnašą.

20 Numatyta 1 % mažesnė suma „siekiant atsižvelgti į bankroto atvejus arba aiškų tam tikrų gamintojų negalėjimą susimokėti įnašo į mokestį“ (6 konstatuojamoji dalis).

21 2004 m. kovo 30 d. Komisijos reglamentas (EB), nustatantis išsamias Reglamento Nr. 1788/2003 taikymo taisykles (OL L 94, 2004, p. 22; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 43 t., p. 333, klaidų ištaisymas OL L 204, 2007 8 4, p. 26).

22 2006 m. spalio 4 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 1468/2006, iš dalies keičiančiu Reglamentą Nr. 595/2004 (OL L 274, 2006, p. 6), pakeista į kiekvienų metų spalio 1 d.

23 2007 m. spalio 22 d. Tarybos reglamentas (EB), nustatantis bendrą žemės ūkio rinkų organizavimą ir konkrečias tam tikriems žemės ūkio produktams taikomas nuostatas (OL L 299, 2007, p. 1).

24 Įskaitant Reglamentą Nr. 1788/2003.

16. To reglamento I antraštinės dalies III skyriaus III skirsnio antraštė – „Pienas“. II skirsnio III poskirsnį „Kvotos perviršis“ sudaro 78–84 straipsniai. 78 straipsnyje numatytas mokestis už pieną ir kitus pieno produktus, parduotus viršijus nacionalinę kvotą. Valstybės narės privalo Bendrijai mokėti tą mokestį įmokėdamos į Europos žemės ūkio garantijų fondą 99 % mokėtinos sumos.

17. Pagal to reglamento 79 straipsnį visas mokestis paskirstomas gamintojams, kurie viršijo bet kuriuos nacionalinės kvotos tipus. Tie gamintojai privalo valstybei narei mokėti įnašą į mokestį „vien dėl to, kad viršijo turimą kiekį“.

18. 80 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad kiekvieno gamintojo įnašas į mokėtiną mokestį nustatomas valstybės narės sprendimu po to, kai visos nepanaudoto nacionalinės kvotos kiekio, skirto pristatymui, dalys perskirstomos arba neperskirstomos proporcingai individualioms kiekvieno gamintojo kvotoms arba pagal objektyvius kriterijus, kuriuos turi nustatyti valstybės narės.

19. Pagal to reglamento 83 straipsnį tiesioginio pardavimo atveju kiekvieno gamintojo įnašas į mokamą mokestį nustatomas valstybės narės sprendimu po to, kai visa nepanaudota nacionalinės kvotos dalis, skirta tiesioginiam pardavimui, perskirstoma arba neperskirstoma atitinkamu teritoriniu arba nacionaliniu lygiu. Komisija nustato, kaip ir kada mokestis turi būti sumokėtas valstybės narės kompetentingai institucijai[25].

20. Reglamento Nr. 1034/2008[26] 1 straipsniu buvo iš dalies pakeistas Reglamentas Nr. 885/2006[27] ir, be kita ko, įtrauktas naujas 5b straipsnis. Jame numatyta:

„Nepažeisdamos jokių kitų nacionalinėje teisėje numatytų veiksmų reikalavimų vykdymui užtikrinti, valstybės narės visas dar negrąžintas išmokų gavėjo skolas, nustatytas remiantis nacionaline teise, išskaičiuoja iš išmokos, kurią tam pačiam išmokų gavėjui ateityje mokės už skolos grąžinimą atsakinga mokėjimo agentūra[28].“

21. Reglamento Nr. 1308/2013[29] 230 straipsnio 1 dalimi nuo 2015 m. kovo 31 d. mokestis buvo panaikintas.

### *Valstybės pagalba*

22. Sprendimo Nr. 2003/530[30] 2–5 ir 8 konstatuojamosiose dalyse nustatyta:

„(2) 1995–1996 – 2001–2002 m. Italijos pieno gamintojai gamino pieną viršydami savo referencinius kiekius ir turi sumokėti Bendrijai 1 386 475 250 EUR papildomą mokestį už pieną ir pieno produktus, nustatytą pagal Reglamentą (EEB) Nr. 3950/92.

25 Atrodo, tai buvo daroma užtikrinant, kad toliau galiotų iš dalies pakeistu Reglamentu Nr. 595/2004 nustatyti tvarkaraščiai. Žr. 2015 m. kovo 26 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentą (ES) Nr. 2015/517, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas Nr. 595/2004 (OL L 82, 2015, p. 73).

26 2008 m. spalio 21 d. Komisijos reglamentas (EB), iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 885/2006, nustatantį išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1290/2005 nuostatų dėl mokėjimo agentūrų ir kitų įstaigų akreditavimo bei EŽŪGF ir EŽŪFKP sąskaitų patikrinimo ir patvirtinimo taikymo taisykles (OL L 279, 2008, p. 13). Reglamentas įsigaliojo 2008 m. spalio 29 d.

27 Tuo reglamentu buvo nustatytos įgyvendinimo nuostatos, susijusios su 2005 m. birželio 21 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1290/2005 dėl bendrosios žemės ūkio politikos finansavimo (OL L 209, 2005, p. 1, klaidų ištaisymas OL L 329, 2005 12 16, p. 40), kuriuo, be kita ko, nuo 2007 m. sausio 1 d. EŽŪOGF buvo pakeistas Europos žemės ūkio garantijų fondu.

28 Kaip apibrėžta Reglamento Nr. 1290/2005 6 straipsnio 1 dalyje.

29 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES), kuriuo nustatomas bendras žemės ūkio produktų rinkų organizavimas ir panaikinami Tarybos reglamentai (EEB) Nr. 922/72, (EEB) Nr. 234/79, (EB) Nr. 1037/2001 ir (EB) Nr. 1234/2007 (OL L 347, 2013, p. 671, klaidų ištaisymai OL L 189, 2014 6 27, p. 261, OL L 130, 2016 5 19, p. 17).

30 2003 m. liepos 16 d. Tarybos sprendimas dėl pagalbos, kurią Italijos Respublika ketina teikti savo pieno gamintojams, suderinamumo su bendrąja rinka (OL L 184, 2003, p. 15).

(3) Italijos valdžios institucijos didelės dalies šios sumos nesusigrąžino tiems gamintojams gavus nacionalinių administracinių teismų sprendimą sustabdyti mokėjimus.

(4) Dabartinė padėtis Italijoje tokia, kad surenkant papildomą mokestį susiduriama su įvairiais sunkumais, dėl kurių pirmiausia teismuose nagrinėjama daug bylų ir ateityje faktiniai mokėjimai gali ir toliau labai vėluoti.

(5) Italijos valdžios institucijos numato priemones, kuriomis, siekiant užbaigti nagrinėti bylas ir įveikti vyraujančią socialinę įtampą, leidžiama tiems pieno gamintojams grąžinti skolas daugeliui metų atidedant mokėjimus ir netaikant palūkanų.

<…>

(8) Siekiant išvengti didelės finansinės naštos pavieniams suinteresuotiesiems Italijos pieno gamintojams, kuri tikriausiai jiems tektų, jeigu būtų nedelsiant susigrąžintos visos skolų sumos, ir taip įveikti vyraujančią socialinę įtampą, atsiranda išimtinių aplinkybių, kuriomis galima pateisinti pagalbos, kurią Italijos Respublika ketina suteikti tiems pieno gamintojams numatydama avansinį arba atidėtą mokėjimą, laikymą suderinama su bendrąja rinka nukrypstant nuo Sutarties 87 straipsnio, jeigu tenkinamos šiame sprendime išdėstytos sąlygos.“

23. To sprendimo 1 straipsnyje numatyta:

„Pagalba, kurią Italijos Respublika ketina teikti pieno gamintojams, pati sumokėdama Bendrijai sumą, kurią jie turi sumokėti Bendrijai kaip papildomą 1995–1996 m. – 2001–2002 m. laikotarpiui nustatytą mokestį už pieną ir pieno produktus, ir leisdama tiems gamintojams per keletą metų sumokėti skolą kaip atidėtą mokėjimą [31] be palūkanų, išimties tvarka laikoma suderinama su bendrąja rinka su sąlyga, kad:

– gamintojai grąžina visą sumą kasmet sumokėdami po lygią dalį,

– grąžinimo laikotarpis neviršija 14 metų, skaičiuojant nuo 2004 m. sausio 1 d.“

24. Sprendime Nr. 2013/665 [32] Komisija pažymėjo, jog Italija priėmė teisės aktus, kuriais pratęsė Sprendime Nr. 2003/530 numatytą tam tikrų dalių grąžinimo laikotarpį, ir taip pažeidė to sprendimo 1 straipsnyje nustatytą sąlygą, kad visa suma turėtų būti grąžinama lygiomis dalimis. Sprendimo Nr. 2013/665 1 ir 2 straipsniuose nustatyta, kad nagrinėjamas mokėjimas yra su vidaus rinka nesuderinama valstybės pagalba, ir Italijai nurodoma susigrąžinti nesuderinamą pagalbą iš pagalbos gavėjų, pasinaudojusių mokesčio mokėjimo atidėjimu.

## Nacionalinės teisės nuostatos

25. Dėl vietos stokos neįmanoma išsamiai apžvelgti visų svarbių šios srities Italijos teisės aktų. Daugelis jų itin sudėtingi. Tai, kas išdėstyta toliau, – būtinoji trumpa apžvalga.

31 Tuos susitarimus dėl atidėto mokėjimo vadinsiu 2003 m. atidėto mokėjimo sistema.

32 2013 m. liepos 17 d. Komisijos sprendimas (ES) dėl Italijos suteiktos valstybės pagalbos SA.33726 (11/C) [*ex* SA.33726 (11/NN)] (pieno mokesčio mokėjimo atidėjimas Italijoje) (OL L 309, 2013, p. 40).

26. Nors pieno gamybos mokestis buvo pirma nustatytas Bendrijoje 1984 m., iš Teisingumo Teismo sprendimo *Lattepiù*[33] matyti, kad Italijos taikytinos teisės aktų nuostatos buvo pirma patvirtintos 1992 m.[34]. Tos nuostatos, atrodo, buvo netinkamos, nes, viena vertus, Italijos valdžios institucijų nustatytuose individualiuose referenciniuose kiekiuose buvo daug klaidų, pirmiausia dėl to, kad juos tvirtindavo patys gamintojai[35], kita vertus, kai kurias paskesnes nacionalinės teisės aktų nuostatas *Corte costituzionale* (Konstitucinis Teismas) paskelbė negaliojančiomis[36].

27. Įstatymo Nr. 5/98 2 straipsniu *Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo* (Valstybinė intervencijos žemės ūkio rinkoje valdyba, toliau – AIMA) buvo suteikti tam tikri įgaliojimai administruoti pieno mokesčio sistemą, pirmiausia, be kita ko, nustatyti referencinius kiekius ir pranešti apie juos gamintojams[37].

28. Po valstybinės tyrimo komisijos ataskaitos buvo priimtos dar kelios priemonės, įskaitant Įstatyminį dekretą Nr. 43/99 (iš dalies pakeistas, jis tapo 1999 m. balandžio 27 d. Įstatymu Nr. 118, toliau – Įstatymas Nr. 118/1999). To įstatyminio dekreto 1 straipsnyje AIMA buvo numatytas 60 dienų laikotarpis atlikti reikiamas nacionalines korekcijas dėl 1995–1996 m. ir 1996–1997 m. pieno gamybos laikotarpių. Pagal tą pačią nuostatą individualūs referenciniai kiekiai, prireikus pakoreguoti AIMA, turėjo būti galutiniai mokesčio mokėjimo tikslais[38].

29. 2003 m. kovo 28 d. Įstatyminiame dekrete Nr. 49/2003 (iš dalies pakeistas, jis tapo Įstatymu Nr. 119/2003) numatyta, kad pareigos, susijusios su mokesčio sistemos laikymosi stebėsena ir priverstinio susigrąžinimo procedūromis, turėjo būti priskirtos regionų ir autonominių provincijų valdžiai. Išimtinė atsakomybė už nacionalinio rezervo valdymą ir atitinkamų kiekių ir mokėtinų sumų apskaičiavimą turėjo tekti *Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura* (Žemės ūkio mokėjimų agentūra, toliau – AGEA)[39].

30. Įstatymo Nr. 231/2005 3 straipsnio 5 dalies duodecies ir terdecies punktuose nustatytas draudimas išskaičiuoti sumas, kurias akredituotos mokėjimo agentūros buvo skolingos pagal Reglamentą Nr. 1663/95[40] reikalavimus pateikusiems asmenims.

31. Įstatymo Nr. 33/2009 8quinquies straipsnyje (pirmiausia) išdėstytos naujos į Įstatyminį dekretą Nr. 49/2003 įtrauktos nuostatos dėl atidėto mokesčio mokėjimo[41]. Skolininkai galėjo kreiptis į AGEA su prašymu atidėti mokėjimą laikotarpiui iki 30 metų, jeigu sutinka atsiimti visus teisme nagrinėjamus ieškinius, kuriuos galbūt buvo pareiškę. Jeigu per nustatytą laikotarpį gamintojas nepateikia prašymo dalyvauti naujojoje tvarkoje, nutraukia dalyvavimą arba iki nustatyto termino nesumoka mokėtino mokesčio, jo skola susigrąžinama nedelsiant, taikant vykdymo užtikrinimo procedūras pagal Karaliaus dekretą Nr. 639/1910.

33 2004 m. kovo 25 d. Sprendimas *Cooperativa Lattepiù ir kt.*, C-231/00, C-303/00 ir C-451/00, EU:C:2004:178.

34 Žr. sprendimo 15 punktą. Pagrindinis įgyvendinimo teisės aktas buvo 1992 m. lapkričio 26 d. Įstatymas Nr. 468/92, nors savo skunde Komisija taip pat nurodo ministro įsakymą Nr. 258/89 ir Įstatymą Nr. 209/91. Tame punkte nurodyta, kad dėl Įstatymo Nr. 468/92 „buvo vėliau priima daug kartų iš dalies pakeistų teisės aktų“.

35 Žr. sprendimo 79 punktą.

36 Žr. sprendimo 16 punktą.

37 Žr. sprendimo 20 punktą.

38 Žr. sprendimo 19, 21 ir 22 punktus.

39 1999 m. AGEA pakeitė įstaigą AIMA.

40 1995 m. liepos 7 d. Komisijos reglamentas (EB), nustatantis išsamias taisykles dėl Tarybos reglamento (EEB) Nr. 729/70 apibrėžtos EŽŪOGF garantijų skyriaus sąskaitų apmokėjimo tvarkos taikymo (OL L 158, 1995, p. 6; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 18 t., p. 31).

41 Tuos susitarimus dėl atidėto mokėjimo vadinsiu 2009 m. atidėto mokėjimo sistema.

32. Įstatymu Nr. 228/2012 [42] padaryti esminiai Įstatymo Nr. 33/2009 8quinquies straipsnio pakeitimai. Pagrindinė atsakomybė už nesumokėtų mokesčių susigrąžinimą ir toliau teko AGEA, bet ji turėjo taikyti vertinimo procedūrą padedama grupės *Equitalia* [43] narių ir *Guardia di Finanza* (Mokesčių ir finansų policija).

## Ikiteisminė procedūra

33. 2008 m. liepos mėn.–2012 m. liepos mėn. vykstant susirašinėjimui, kuris iš esmės vyko pagal procedūrą „ES Pilot“, Komisija siekė gauti iš Italijos informacijos apie mokesčio paskirstymą subjektams, kurie turėjo už jį atsiskaityti, ir veiksmus, kurių būtų imtasi siekiant jį susigrąžinti, jeigu jis nebūtų sumokėtas. Komisija nerimavo dėl, jos nuomone, didelių dar nesumokėtų sumų.

34. Kadangi Italijos pateikta informacija Komisijos netenkino, 2013 m. birželio 21 d. ji išsiuntė tai valstybei narei oficialų pranešimą ir pasiūlė jai pateikti savo pastabas. Italija atsakė keliais 2013 m. rugsėjo 23 d. ir vėlesniais raštais.

35. Atsižvelgdama į vadinamąjį ilgalaikį susigrąžinimo procedūrų sąstingį ir dideles nesumokėtas sumas, 2014 m. liepos 10 d. Komisija pateikė pagrįstą nuomonę. Italija paprašė suteikti daugiau laiko atsakymui pateikti ir buvo nustatyta 2014 m. spalio 11 d. data. Ji pateikė atsakymą 2014 m. spalio 13 d.

## Procesas ir šalių reikalavimai

36. Laikydama, kad Italija nepateikė informacijos, kuri išsklaidytų abejones, 2015 m. rugpjūčio 6 d. Komisija pareiškė šį ieškinį.

37. Komisija Teisingumo Teismo prašo:

– paskelbti, jog neužtikrinusi, kad papildomas mokestis, mokėtinas už viršijus nacionalinę kvotą Italijoje pagamintus kiekius nuo pirmųjų metų, kuriais Italijoje buvo faktiškai taikomas papildomas mokestis (1995–1996 m.), iki paskutinių metų, kai Italijoje buvo gamybos perteklius (2008–2009 m.), būtų faktiškai įskaitytas į pavienių gamintojų, kurie viršijo bet kuriuos gamybos kiekius, sąskaitas ir kad, pranešus apie mokėtiną sumą, jį laiku sumokėtų supirkėjas ar gamintojas tiesioginio pardavimo atveju arba, jeigu mokestis nebuvo sumokėtas per nustatytą laikotarpį, jis būtų užregistruotas ir, jei įmanoma, surinktas iš supirkėjų ar gamintojų taikant vykdymo užtikrinimo priemones, Italijos Respublika neįvykdė savo įsipareigojimų, nustatytų tam tikrose nurodytais metais jai taikytinose ES teisės aktų nuostatose, pirmiausia: i) Reglamento Nr. 3950/92 1 ir 2 straipsniuose, ii) Reglamento Nr. 1788/2003 4 straipsnyje, iii) Reglamento Nr. 1234/2007 79, 80 ir 83 straipsniuose ir Komisijos įgyvendinimo nuostatose, kaip antai: iv) Reglamento Nr. 536/1993 7 straipsnyje, v) Reglamento Nr. 1392/2001 11 straipsnio 1 ir 2 dalyse ir vi) Reglamento Nr. 595/2004 15 ir 17 straipsniuose, ir

– priteisti iš Italijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.

38. Italijos Respublika Teisingumo Teismo prašo:

– atmesti ieškinį ir

– priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

42 Taip pat vadinamas 2013 m. Stabilumo įstatymu.

43 *Equitalia SpA* yra Italijos valstybės kontroliuojama bendrovė.

39. 2016 m. rugsėjo 8 d. posėdyje Komisija ir Italija pateikė žodines pastabas ir atsakė į Teisingumo Teismo klausimus.

## Analizė

### *Pirminės pastabos*

#### *Priimtinumas*

40. Nors Italija oficialiai nepateikė nepriimtinumo pagrindo, gindamasi ji tvirtina, jog Komisija neturėjo teisinio suinteresuotumo pareikšti ieškinį šioje byloje, nes mokestis jau panaikintas[44]. Jeigu tam argumentui būtų pritarta, ieškinys būtų nepriimtinas ir tai, kad Italija oficialiai tokio pagrindo nepateikė, neturėtų reikšmės, nes Teisingumo Teismas savo iniciatyva gali nagrinėti, ar tenkinamos SESV 258 straipsnyje nustatytos sąlygos pareikšti ieškinį dėl įsipareigojimo neįvykdymo[45].

41. Vis dėlto manau, kad Italijos argumentui pritarti negalima.

42. Pagal suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją įsipareigojimo neįvykdymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į padėtį valstybėje narėje pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigoje[46]. Taigi Teisingumo Teismas atmes ieškinį kaip nepriimtiną, jeigu suinteresuotoji valstybė narė ištaisys tariamą pažeidimą prieš baigiantis tam laikotarpiui[47]. Kita vertus, Teisingumo Teismas to nepadarys, jeigu pažeidimas nutraukiamas jau pasibaigus tam laikotarpiui. Šiuo klausimu nuspręsta, kad ieškinio pareiškimo tikslas gali būti susijęs pirmiausia su tos valstybės narės atsakomybės, kuri gali tekti valstybei narei dėl įsipareigojimų neįvykdymo turintiems teises asmenims, pagrindo nustatymu[48].

43. Tokie pat argumentai, mano nuomone, galioja, jeigu pagrįstos nuomonės dalyką sudarantys teisės aktai panaikinti jau pasibaigus joje nurodytam laikotarpiui, kaip yra ir šiuo atveju[49]. Iš tikrųjų, kaip teisingai pažymi Komisija, nesurinkus mokesčio iš tų, kurie turi už jį atsiskaityti, tai pakenks gamintojams, kurie jį faktiškai sumokėjo, kai turėjo sumokėti, nes jiems susidarys ekonomiškai nepalanki padėtis, palyginti su asmenimis, kurie mokesčio nesumokėjo arba sumokėjo jį labai vėlai. Dėl tokios padėties neišvengiamai kils (ir ilgainiui galbūt ir toliau susidarys) konkurencijos rinkoje iškraipymų, galimai turinčių įtakos ne tik gamintojams pačioje Italijoje, bet ir gamintojams visoje Europos Sąjungoje. Todėl Komisija yra suinteresuota pareikšti ieškinį ir ieškinys yra priimtinas.

#### *Nesusigrąžinto mokesčio suma*

44. Šalių ginčas susijęs su tikslia mokesčio suma, kuri nebuvo susigrąžinta.

44 Žr. šios išvados 21 punktą.

45 Žr., be kita ko, 1992 m. kovo 31 d. Sprendimo *Komisija* / *Italija*, C-362/90, EU:C:1992:158, 8 punktą.

46 Žr., be kita ko, 2005 m. spalio 27 d. Sprendimo *Komisija* / *Italija*, C-525/03, EU:C:2005:648, 14 punktą.

47 Žr. 2005 m. spalio 27 d. Sprendimo *Komisija* / *Italija*, C-525/03, EU:C:2005:648, 16 ir 17 punktus.

48 Žr., be kita ko, 2004 m. rugsėjo 14 d. Sprendimo *Komisija* / *Ispanija*, C-168/03, EU:C:2004:525, 24 punktą.

49 Pratęstas laikotarpis, nurodytas pagrįstoje nuomonėje, baigėsi 2014 m. spalio 11 d. (žr. šios išvados 35 punktą). Mokestis įsigaliojo 2015 m. kovo 31 d. (žr. šios išvados 21 punktą).

45. Nors Komisija savo reikalavimuose nepateikia jokių skaičių, ieškinyje ji nurodo, kad suėjus pagrįstoje nuomonėje nurodytam terminui [50] visa Italijoje surinktino mokesčio suma sudarė maždaug 2 305 mln. EUR. Tas skaičius pasiskirsto taip:

– susigrąžinto mokesčio suma – maždaug 282 mln. EUR (į tą skaičių neįtrauktos sumos, kurioms taikoma 2003 m. atidėto mokėjimo sistema [51], t. y. maždaug 469 mln. EUR);

– mokėtina suma atskaičius abi minėtas sumas – maždaug 1 554 mln. EUR;

– iš šios sumos maždaug 211 mln. EUR atskaitoma dėl sumų, kurių nebegalima susigrąžinti, pavyzdžiui, dėl gamintojo nemokumo arba teismo nutarčių, kuriomis panaikinama pareiga mokėti, tad lieka maždaug 1 343 mln. EUR;

– į tą skaičių įtraukiamos sumos, dėl kurių vyksta bylų nagrinėjimo procesai Italijos teismuose ir dėl kurių tie teismai yra priėmę nutartį sustabdyti prievolę mokėti, ir suma, Komisijos vertinimu, yra maždaug 500 mln. EUR;

– jau susigrąžinta suma sudaro 21 % visos sumos, kuri lieka nesumokėta, atskaičius sumas, kurių susigrąžinti nebegalima [52].

46. Italija laikosi kitokio požiūrio. Ji sutinka su Komisijos pirmiau nurodytais skaičiais. Tačiau ji tvirtina, kad į 45 punkte nurodytą 1 343 mln. EUR sumą neturėtų būti atsižvelgiama, nes į ją įtrauktos sumos, kurių negalima susigrąžinti dėl teismo nutarčių sustabdyti mokėjimą. Ji mano, kad nesumokėta suma turėtų būti 827,39 mln. EUR. Kita vertus, reikėtų įvertinti 962 mln. EUR sumą, kurią sudaro: i) iki tam tikros datos susigrąžintos sumos, įskaitant sumas, susigrąžintas taikant atidėto mokėjimo sistemas ir išskaičiavimą, ii) sumos, dėl kurių vyksta susigrąžinimo procedūra pagal atidėto mokėjimo sistemas, ir iii) sumos, kurių negalima susigrąžinti dėl gamintojo nemokumo, teismo nutarčių, kuriomis panaikinama prievolė mokėti, ar dėl kitų priežasčių. Todėl, Italijos nuomone, suma, kuri jau susigrąžinta arba kuri laikoma susigrąžinta, sudaro 42 % viso 2 289,77 mln. EUR mokesčio; suma, kuri šiuo metu nėra mokėtina, yra 21,85 % tos sumos, ir suma, dėl kurios vyksta priverstinio susigrąžinimo procedūros, yra 36,13 % tos sumos.

47. Būtų galima teigti, kad Komisijos skaičiai klaidinantys, nes jeigu nebūtų atsižvelgiama į susigrąžintas sumas arba sumas, kurias galima susigrąžinti pagal atidėto mokėjimo sistemą, būtų neįmanoma susidaryti tikrojo vaizdo apie Italijos pažeidimo mastą. Tačiau tas pats, atrodo, pasakytina apie Italijos pateiktą aprašymą, nes: i) ji atskaito sumas, kurių teisiškai nebegalima susigrąžinti ir kurios, jeigu Italija būtų veikusi rūpestingai, bent jau iš dalies galbūt būtų susigrąžintinos, ir ii) (tikriausiai) jeigu Italija nuo pat pradžių būtų tinkamai administravusi mokesčio susigrąžinimo tvarką, atidėto mokėjimo sistemų net nebūtų reikėję taikyti.

48. Mano nuomone, dėl šių argumentų nebūtina formuoti galutinės išvados. Kaip jau minėjau, Komisijos reikalavime jokio skaičiaus nenurodoma [53]. Nors abiejų šalių pateikti statistikos duomenys apskritai gali būti įdomi informacija, tikslus skolos sumos apskaičiavimas šioje byloje nėra būtinas nė vienos šalies pozicijai pagrįsti. Šioje byloje reikia priimti sprendimą, ar Komisija pagrindė savo įtarimus

50 Tai yra Komisijai leidus pratęsti terminą (žr. šios išvados 35 punktą) 2014 m. spalio 11 d.

51 Žr. šios išvados 22 ir paskesnius punktus.

52 Ieškinyje Komisija taip pat pateikia alternatyvius duomenis, pagal kuriuos nesumokėta suma yra 1 068 mln. EUR, o susigrąžinta dalis sudaro 23 %. Posėdyje paprašyta patikslinti tuos skaičius, Komisija konstatavo, kad 1 068 mln. EUR yra nesumokėta suma atskaičius sumas, į kurias atsižvelgti Italija neketino reikalauti, nes dėl jų nagrinėjamos bylos nacionaliniuose teismuose. Tačiau kadangi Komisija taip pat pažymėjo, jog pirmiau nurodyta 1 343 mln. EUR suma yra suma, kurią dar reikia susigrąžinti, ir kadangi suma, kuriai galioja teismo nutartys, ieškinyje nurodyta kaip 500 mln. EUR, tų skaičių suderinti negaliu. Dėl šios išvados 48 punkte nurodytų priežasčių manau, kad šio klausimo nagrinėti nebereikia.

53 Žr. šios išvados 45 punktą.

dėl Italijos padaryto pažeidimo ir, jeigu taip, ar Italija pateikė pagrįstų gynybos įrodymų. Toliau analizuosiu būtent šiuos aspektus. Pirmiausia reikėtų tiesiog pažymėti, kad akivaizdu, jog, neatsižvelgiant į taikomą skaičiavimo pagrindą, Italija nesusigrąžino didelių mokesčio sumų iki pagrįstoje nuomonėje nustatytos datos.

*Bendrieji Italijos gynybos argumentai*

49. Italija pateikia du bendruosius gynybos argumentus, bent vienam iš kurių pritaręs Teisingumo Teismas turėtų atmesti ieškinį. Tad prieš išsamiai nagrinėdama Komisijos įtarimus aptarsiu juos.

*– Principo ne bis in idem pažeidimas*

50. Italijos teigimu, pradėdama pažeidimo tyrimo procedūrą Komisija pažeidžia *ne bis in idem* principą. Šį argumentą ji grindžia Reglamente Nr. 1788/2003 nustatyta bendrąja mokesčio sistema. Prieš įsigaliojant tam reglamentui ES teisės aktuose buvo aiškiai nustatyta tik supirkėjų ir gamintojų pareiga atsiskaityti už mokestį ir mokėti jį kompetentingai nacionalinei agentūrai. Nors valstybės narės privalėjo užtikrinti mokesčio surinkimą [54], jos nebuvo aiškiai įpareigotos sumokėti visą mokestį Bendrijai. Atmesdamas Komisijos argumentą, kad tokią pareigą reikėtų numanyti, 2001 m. Teisingumo Teismas nusprendė, jog valstybės narės privalo dėti visas pastangas, kad mokestis būtų sumokėtas Komisijai, bet neprivalo pasiekti konkretaus rezultato [55]. Taigi buvo priimtas Reglamentas Nr. 1788/2003 ir jo 3 straipsnio 1 dalyje buvo nustatyta papildoma valstybių narių pareiga mokėti mokestį (dabartinei) Europos Sąjungai [56].

51. Italija neneigia pareigos surinkti mokestį nacionaliniu lygmeniu ir sumokėti jį Europos Sąjungai. Ji tiesiog mano, kad finansinių korekcijų procedūra, taikoma pagal bendrąją žemės ūkio politiką mokėtinoms sumoms, yra nuobauda, taikoma valstybėms narėms nesurinkus mokesčio, nes toks nesurinkimas, ko gero, turės poveikį bet kurios valstybės narės, kuri nesurenka viso mokesčio, biudžetui. Papildomas Italijos baudimas pradedant jos pažeidimo tyrimo procedūrą būtų nesuderinamas su *ne bis in idem* principu ir būtų neproporcingas [57].

52. Manau, tokiam argumentui negalima pritarti.

53. Pirma, kaip teisingai pažymi Komisija, nagrinėdamas valstybės narės pareigas, susijusias su sąskaitų patvirtinimo procedūra pagal EŽŪOGF taisykles, Teisingumo Teismas nusprendė, jog ta procedūra siekiama kitokio tikslo nei pažeidimo tyrimo procedūra. Pirmoji procedūra naudojama užtikrinti, kad būtų tenkinami ES biudžeto reikalavimai ir kad nekiltų nuobaudos taikymo klausimo [58]. Antrąja procedūra siekiama patvirtinti, kad valstybė narė neįvykdė savo pareigų pagal ES teisę. Toks požiūris šioje byloje, man atrodo, aiškiai tinkamas. Akivaizdu, kad pažeidimo tyrimo procedūra gali būti naudojama kitais tikslais, o ne tik siekiant nustatyti su valstybės narės ir Europos Sąjungos santykiais susijusią padėtį. Kaip jau pažymėjau [59], tokios procedūros taip pat gali būti naudingos, be kita ko,

54 Žr., be kita ko, Reglamento Nr. 1546/88 15, 16 ir 19 straipsnius.

55 Žr. 2001 m. lapkričio 13 d. Sprendimo *Prancūzija* / *Komisija*, C-277/98, EU:C:2001:603, 36 punktą.

56 99 % visos sumos. Taip pat žr. šios išvados 20 išnašą.

57 Pagrįsdama šį argumentą Italija nurodo 2001 m. lapkričio 13 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Prancūzija* / *Komisija*, C-277/98, EU:C:2001:603. Tačiau visais Italijos argumentams svarbiais aspektais tuo sprendimu tiesiog prieinama prie išvadų, išdėstytų šios išvados 50 punkte. Italija taip pat nurodo tris Bendrojo Teismo sprendimus, kuriuos ieškinyje cituoja Komisija. Tai 2012 m. spalio 9 d. Sprendimas *Italija* / *Komisija*, T-426/08 (nepaskelbtas Rink.), EU:T:2012:526, 2015 m. liepos 6 d. Sprendimas *Italija* / *Komisija*, T-44/11 (nepaskelbtas Rink.), EU:T:2015:469, ir 2014 m. gruodžio 2 d. Sprendimas *Italija* / *Komisija*, T-661/11, EU:T:2014:1016. Tačiau Italija nenurodo nė vieno tų sprendimų punkto savo pozicijai pagrįsti ir juos nagrinėjant, atrodo, nerandama jokių jos teikiamų argumentų įrodymų. Todėl toliau jų nenagrinėsiu.

58 Šiuo klausimu žr. 2001 m. sausio 11 d. Sprendimo *Graikija* / *Komisija*, C-247/98, EU:C:2001:4, 13 ir 14 punktus ir 2004 m. rugsėjo 9 d. Sprendimo *Graikija* / *Komisija*, C-332/01, EU:C:2004:496, 63 punktą.

59 Žr. šios išvados 42 punktą.

siekiant nustatyti pagrindą, kuriuo valstybei narei galėtų tekti atsakomybė tiems, kurie įgyja teisių jai neįvykdžius savo įsipareigojimų, ir ištaisyti neteisingus konkurencijos iškraipymus, kurių gali atsirasti dėl pažeidimo, dėl kurio skundžiamasi. Mano nuomone, vis dėlto tai nėra „nuobauda“ įprastine prasme.

54. Be to, Italijos pateiktas su mokesčiu susijusių valstybių narių pareigų išaiškinimas reikštų, kad pareiga susigrąžinti jį nacionaliniu lygmeniu būtų faktiškai neprivaloma. Nors Teisingumo Teismas iš tiesų nusprendė, kad mokesčiu siekiama ekonominio tikslo, t. y. siekiama leisti Bendrijai sukaupti lėšų, kurių reikia produkcijai, gamintojų pagamintai viršijant nustatytas kvotas, realizuoti, kartu jis pabrėžė, kad mokesčiu taip pat siekiama „akivaizdaus tikslo“ priversti pieno gamintojus laikytis jiems priskirtų referencinių kiekių [60]. Toks pareiškimas akivaizdžiai prieštarauja Italijos pozicijai, todėl tą valstybės narės argumentą reikia atmesti. Jeigu Italija kompensuoja ekonominį mokesčio poveikį nesusigrąžindama jo iš suinteresuotųjų ekonominės veiklos vykdytojų, mokestis netenka norimo poveikio pieno rinkos veikimui.

*– Tariamas pažeidimo tyrimo procedūros netinkamumas valstybės pagalbos bylose*

55. Pati Italija, atrodo, pritaria šios išvados 53 punkto pabaigoje išdėstytiems argumentams ir pažymi, kad valstybei narei nacionaliniu lygmeniu neįgyvendinus mokesčio sistemos galėtų susidaryti nesąžininga konkurencija, kurią lemtų mokesčio nesumokėję gamintojai. Tačiau ji tvirtina, jog tokiomis aplinkybėmis tinkama priemonė būtų Komisijos procedūra dėl neteisėtos valstybės pagalbos pagal SESV 108 straipsnį. Tad Komisija neteisingai pradėjo pažeidimo tyrimo procedūrą, nes tos procedūros nereikėtų taikyti, jeigu galima pasinaudoti kitomis teisių gynimo priemonėmis.

56. Tą argumentą galima nesunkiai paneigti, nes juo tiesiogiai prieštaraujama suformuotai jurisprudencijai. Taigi:

„<…> Teisingumo Teismas yra nuosekliai nusprendęs, jog norint patvirtinti, kad buvo pažeistos bendro rinkų organizavimo taisyklės, tinkama procedūra būtų įsipareigojimų neįvykdymo procedūra prieš valstybes nares pagal [SESV 258 straipsnį]. Nors pagal šią jurisprudenciją [SESV 108 straipsnio 2 dalyje] nustatyta procedūra, konkrečiai skirta specialioms su valstybės pagalba susijusioms konkurencijos bendrojoje rinkoje problemoms spręsti, tos procedūros buvimas jokiu būdu neužkerta kelio pagalbos sistemos suderinamumo su kitomis [ES] normomis, ne [SESV 107 straipsniu], vertinimui pagal [SESV 258 straipsnyje] nustatytą procedūrą <…> [61].“

57. Tad Italijos antrąjį bendrąjį gynybos argumentą reikia atmesti.

## *Komisijos reikalavimo apimtis*

58. Trumpai tariant, savo reikalavimu Komisija Teisingumo Teismo prašo paskelbti, kad Italija neįvykdė įsipareigojimų pagal pieno mokesčiui taikomas ES teisės priemones:

– už laikotarpį nuo 1995–1996 m., pirmųjų metų, kai mokestis faktiškai pradėtas taikyti Italijoje, iki 2008–2009 m., paskutinių metų, kai valstybėje narėje buvo susidaręs gamybos perteklius;

60 Žr. 2004 m. kovo 25 d. Sprendimo *Cooperativa Lattepiù ir kt.*, C-231/00, C-303/00 ir C-451/00, EU:C:2004:178, 75 punktą.

61 Žr. 1990 m. liepos 12 d. Sprendimo *Komisija / Graikija*, C-35/88, EU:C:1990:302, 11 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją.

– neužtikrinusi, kad: i) mokestis būtų faktiškai įskaitytas į pavienių gamintojų, kurie viršijo gamybos kiekius ir kuriems dėl to teko prievolė mokėti mokestį, sąskaitas, ii) mokestį laiku sumokėtų gamintojas tiesioginio pardavimo atveju ir iii) jeigu mokestis nebuvo sumokėtas per nustatytą laikotarpį, būtų tinkamai užtikrintas pareigos sumokėti mokestį įvykdymas taikant tinkamas nacionalinės teisės sistemoje numatytas susigrąžinimo priemones.

59. Komisijos ieškinio esmė yra tai, kad Italija ypač ilgai (14 ataskaitinių laikotarpių iš eilės) nacionaliniu lygmeniu apskritai nevykdė su mokesčiu susijusių pareigų. Nepateikiama jokių įtarimų ir nesiginčijama dėl Italijos pareigų sumokėti Europos Sąjungai mokesčio sumą pagal Reglamento Nr. 1788/2003 3 straipsnį ir paskesnius teisės aktus.

60. Kadangi Komisijos kaltinimai glaudžiai susiję, aptarsiu juos kartu.

### *Komisijos kaltinimai*

61. Pirma, nagrinėdamas mokesčio paskirstymą Teisingumo Teismas yra nusprendęs, jog itin svarbu, kad valstybės narės turėtų paskirstyti mokestį gamintojams, nes tas veiksmas yra neatsiejama mokesčio sumokėjimo proceso dalis [62].

62. Dėl pirminių laikotarpio, su kuriuo susiję Komisijos įtarimai, etapų reikia pažymėti, kad, atrodo, akivaizdu, jog Italijos pareigos įgyvendinimas kartais nebuvo labai vykęs. Pavyzdžiui, Sprendime *Lattepiù* Teisingumo Teismas pažymėjo, jog remiantis jam pateiktomis nutartimis dėl prašymų priimti prejudicinius sprendimus „Italijos valdžios institucijų nustatytuose individualiuose referenciniuose kiekiuose buvo daug klaidų, pirmiausia dėl to, kad faktinius gamybos kiekius, pagal kuriuos buvo paskirstomi referenciniai kiekiai, tvirtindavo patys gamintojai. Viena iš tokių klaidų buvo tai, kad valstybinė tyrimo komisija nustatė, be kita ko, jog daugiau nei 2 000 ūkių, kurie pranešdavo apie pieno gamybą, karvių visai nebuvo.“ [63] Toje pačioje byloje Teisingumo Teismas pažymėjo, jog ieškovai pagrindinėje byloje tik 1999 m. sužinojo apie jiems paskirstytus referencinius kiekius [64].

63. Apskritai kalbant, Komisija atkreipia dėmesį į mokesčio susigrąžinimo Italijoje statistiką [65]. Toliau ji pateikia kelis konkrečius įtarimus.

62 Šiuo klausimu žr. 2004 m. kovo 25 d. Sprendimo *Azienda Agricola Ettore Ribaldi ir kt.*, C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 ir C-497/00–C-499/00, EU:C:2004:179, 87 punktą, kuriame Teisingumo Teismas konstatavo, jog kompetentingos nacionalinės institucijos turi pranešti gamintojams apie individualių referencinių kiekių paskirstymą taip, kad suinteresuotieji asmenys gautų visą su paskirstymu susijusią informaciją. Nors supirkėjai taip pat dalyvauja su mokesčio sumokėjimu susijusiame procese (žr., pavyzdžiui, Reglamento Nr. 536/93 septintą konstatuojamąją dalį, kurioje nustatyta, kad „pagrindinė atsakomybė už tinkamą sąlygų įgyvendinimą tenka supirkėjams“) ir daugeliu atvejų turėjo atsiskaityti už mokestį ir sumokėti jį nacionalinėms kompetentingoms institucijoms, mokestis vis dėlto buvo paskirstomas gamintojams. Žr., pavyzdžiui, Reglamento Nr. 3950/92 2 straipsnio 2 dalį.

63 2004 m. kovo 25 d. Sprendimo *Cooperativa Lattepiù ir kt.*, C-231/00, C-303/00 ir C-451/00, EU:C:2004:178, 79 punktas.

64 Žr. sprendimo 81 punktą.

65 Žr. šios išvados 44–48 punktus.

*Prasta teisėkūros praktika: neteisėti, painūs ir prieštaringi nacionalinės teisės aktai*

64. Komisija tvirtina, kad mokestį reglamentuojantys nacionalinės teisės aktai netinkamai pagrįsti arba prastai parengti ir kad įsipareigojimai buvo nevykdomi nacionalinėms valdžios institucijoms neveiksmingai taikant teisės nuostatas, tad kreiptasi į nacionalinius teismus. Ji pagrindžia tokius įtarimus informacija, pateikta *Avvocatura Generale dello Stato* (Valstybės teisinio konsultavimo tarnyba) atsakant į Komisijos prašymus Italijai pateikti informaciją. Šiuo klausimu ji konkrečiai nurodo:

– Įstatymą Nr. 118/1999, pagal kurį bylose dėl laikinųjų apsaugos priemonių nacionaliniai teismai nusprendė, kad įstatymas neteisėtas, nes pagal jį mokestis buvo paskirstytas atgaline data ir nebuvo tinkamai pranešta apie paskirstytus kiekius;

– Įstatymą Nr. 5/98, kuris buvo sėkmingai užginčytas nacionaliniuose teismuose, nes pagal jį mokesčio paskirstymas buvo grindžiamas (nepatikima) inferencine statistika;

– tai, kad dėl nacionalinių kompetentingų institucijų nacionalinių referencinių kiekių, dėl kurių buvo ginčijamasi 1995–1996 – 1999–2000 m., naudojimo nacionaliniams teismams taip pat buvo pareikšti ieškiniai. Šiuo klausimu *Corte dei conti* (Audito Rūmai) konstatavo [66], jog „[Įstatymo Nr. 118/99] trūkumas susijęs su tuo, kad ir toliau nuolat naudojamos procedūros ir skaičiavimo metodai, kurie buvo panaikinti atlikus konstitucingumo vertinimą ir teismų sprendimų peržiūrą“.

65. Toliau Komisija pažymi, kad dėl pirminės painiavos teisėkūros procese prasidėjo teismų procesai, kuriuose, bent jau kai mokestis pradėtas taikyti Italijoje, buvo priimti sprendimai nacionalines normas ginčijančių asmenų naudai, ir kompetentingoms institucijoms nepavyko įgyvendinti savo funkcijų. Atsižvelgiant į ilgą delsimą, kuris, kaip galima konstatuoti, būdingas Italijos teismų sistemai, mokesčio susigrąžinimo procesas buvo sustojęs. Šiuo klausimu Komisija nurodo 2010 m. AGEA pateiktas pastabas, kad „dėl neaiškumo pirmą kartą pareiškėjų prašymu sustabdžius mokėjimus, dėl kurių teismas, į kurį kreiptasi, priėmė skubų sprendimą, <…> ir galutinių apeliacinių antrosios instancijos teismų sprendimų atsiranda didelių trikdžių, kurie kelia didelį pavojų pieno kvotų sistemai“.

66. Komisija taip pat pažymi, jog pirmajame atsakyme į oficialų pranešimą *Avvocatura Generale dello Stato* konstatavo, kad dėl su vidaus teisės aktais susijusio neaiškumo ji neginčijo nacionalinių teismų nutarčių dėl sustabdymo ir tam tikrais atvejais neteikė gynybos argumentų dėl bylos esmės, nes laukė „teisės aktų ir reguliavimo nuostatų, kurios nuolat kito, konsolidavimo“. Antrajame atsakyme į oficialų pranešimą *Avvocatura Generale dello Stato* pažymėjo nepakankamą to teisės akto aiškumą ir sudėtingumą, dėl kurių neabejotinai iškelta daug bylų nacionaliniuose ir administraciniuose teismuose, pagal ieškinius dėl sustabdymo priemonių nepateikiant jokių gynybos argumentų.

*Išskaičiavimo netaikymas*

67. Komisija taip pat teigia, kad Italija, atlikdama mokėjimus pagal bendrąją žemės ūkio politiką, nesugebėjo tinkamai pasinaudoti išskaičiavimo priemone. Šiuo klausimu ji pažymi, kad 2008 m. spalio 29 d. įsigaliojusio Reglamento Nr. 1034/2008 1 straipsniu valstybės narės buvo net įpareigotos visas dar negrąžintas išmokų gavėjo skolas, nustatytas remiantis nacionaline teise, išskaičiuoti iš išmokos, kurią tam pačiam išmokų gavėjui ateityje mokės už skolos grąžinimą atsakinga mokėjimo agentūra [67].

66 Specialioji ataskaita Nr. 2/2012.

67 Reglamento Nr. 1034/2008 1 straipsniu iš dalies pakeistas Reglamentas Nr. 885/2006. Nuo 2014 m. rugsėjo 7 d. tas reglamentas panaikintas 2014 m. kovo 11 d. Komisijos deleguotuoju reglamentu (ES) Nr. 907/2014, kuriuo papildomos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1306/2013 nuostatos dėl mokėjimo agentūrų ir kitų įstaigų, finansų valdymo, sąskaitų patvirtinimo, užstatų ir dėl euro naudojimo (OL L 255, 2014, p. 18, klaidų ištaisymas OL L 29, 2015 2 5, p. 16).

Apskritai, Komisija pažymi, jog *Corte dei Conti* (Audito Rūmai) konstatavo [68], kad išskaičiavimo neleido naudoti „painūs ir neaiškūs teisės aktai“ ir kad už mokėjimą atsakinga įstaiga (AGEA) ir susigrąžinimą vykdanti (-čios) įstaiga (-os) buvo skirtingos (regionų ir autonominių provincijų valdžios institucijos), tad pagal vidaus teisės aktus išskaičiavimas neįmanomas.

68. Atsižvelgiant į tuos sunkumus 2006 m. buvo sudarytas *Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali* (Žemės ūkio, maisto ir miškininkystės ministerija), regionų ir autonominių provincijų valdžios institucijų susitarimas, kuriuo buvo siekiama susitarti tokiais atvejais taikyti išskaičiavimo priemonę. Tačiau tas bandymas nebuvo sėkmingas. Iš mokesčio sumų, mokėtinų už visus 1995–1996 – 2008–2009 m. laikotarpius, buvo susigrąžinta vos 118 mln. EUR, t. y. praktiškai ne daugiau nei viena devintoji 2010–2013 m. sektoriui išmokėtų sumų.

69. Komisija tvirtina, jog tokį nesusigrąžinimą iš dalies lėmė tai, kad procedūra buvo sukurta vėlai ir prieštaringai. Remdamiesi Italijos valdžios institucijų pateikta informacija daugelis gamintojų apskundė išskaičiavimo priemonės taikymą nacionaliniams teismams ir jiems dar kartą buvo suteikta galimybė pasinaudoti sustabdymo lengvata, tad tos teisių gynimo priemonės naudojimas tapo neįmanomas. Atrodo, daugeliu atvejų toks pasipriešinimas buvo susijęs su tuo, kad toks išskaičiavimas turėjo būti grindžiamas valstybės ir regionų valdžios susitarimu, o ne valstybės priimtais teisės aktais. Tad buvo tvirtinama, jog susitarimas buvo neteisėtas.

70. Dar viena kliūtis taikyti išskaičiavimo priemonę atsirado priėmus Įstatymą Nr. 231/2005, kurio 3 straipsnio 5 dalies duodecies ir terdecies punktuose buvo numatyta, kad ES mokėjimo agentūrų mokėtinų sumų negalima konfiskuoti ar suvaržyti ir joms negali būti taikomos apsaugos priemonės. Pagal *Codice civile* (Italijos civilinis kodeksas) 1246 straipsnio 3 dalį sumoms, kurių negalima suvaržyti, negali būti taikomas išskaičiavimas. Po AGEA ir Komisijos diskusijų buvo įgyvendintas Įstatymo Nr. 33/2009 8ter straipsnis, kuriuo buvo siekiama teisės aktais pripažinti išskaičiavimo teisę, svarstomą šios išvados 68 punkte nurodytame susitarime. Tačiau kadangi 3 straipsnio 5 dalies duodecies ir terdecies punktai nebuvo panaikinti, teisinė painiava neišnyko, nes tas teisės aktas tebegalioja.

*Mokesčio nesumokėjusiems asmenims taikomas lengvatinis režimas*

71. Įstatymo Nr. 33/2009 8bis straipsnio 2 dalimi į Įstatymą Nr. 119/2003 buvo įtrauktas naujas 10bis straipsnis, kuriuo buvo siekiama paskirstyti Italijos turimą didesnę pieno kvotą pagal reglamentus Nr. 248/2008 [69] ir 72/2009 [70]. Tame straipsnyje numatyta suteikti pirmenybę gamintojams, kurie 2007–2008 m. viršijo individualias kvotas. Komisija nesupranta, kodėl taip turėtų būti ir kodėl tos kvotos iš taisykles pažeidusių gamintojų nebuvo atimtos.

*Įstatymas Nr. 33/2009 ir 2009 m. atidėto mokėjimo sistema*

72. Bendras Įstatymo Nr. 33/2009 8quinquies straipsnio 2 ir 10 dalių poveikis – susigrąžinimo procedūrų sustabdymas (taikant išskaičiavimo priemonę, įtraukiant į teismo registrus arba vykdant priverstinį susigrąžinimą) jau pradėtas 2009 m. atidėto mokėjimo sistemoje dalyvaujantiems skolininkams ir, jiems nesilaikant mokėjimų programos, naujos susigrąžinimo procedūros vykdymas ne

68 Ataskaita Nr. 11/2013/G dėl pieno kvotų.

69 2008 m. kovo 17 d. Tarybos reglamentas (EB), iš dalies keičiantis Reglamentą Nr. 1234/2007 dėl nacionalinių pieno kvotų (OL L 76, 2008, p. 6).

70 2009 m. sausio 19 d. Tarybos reglamentas (EB) dėl bendros žemės ūkio politikos pakeitimų, iš dalies keičiantis reglamentus (EB) Nr. 247/2006, (EB) Nr. 320/2006, (EB) Nr. 1405/2006, (EB) Nr. 1234/2007, (EB) Nr. 3/2008 ir (EB) Nr. 479/2008 bei panaikinantis reglamentus (EEB) Nr. 1883/78, (EEB) Nr. 1254/89, (EEB) Nr. 2247/89, (EEB) Nr. 2055/93, (EB) Nr. 1868/94, (EB) Nr. 2596/97, (EB) Nr. 1182/2005 ir (EB) Nr. 315/2007 (OL L 30, 2009, p. 1, klaidų ištaisymai OL L 230, 2009 9 2, p. 6, OL L 220, 2010 8 21, p. 76).

pagal Prezidento dekretą Nr. 602/1973 kaip anksčiau, o pagal (gerokai anksčiau priimtą) Karaliaus dekretą Nr. 639/1910. Procedūros pagal tą įstatymą daug ilgesnės ir sudėtingesnės nei pagal naujesnį įstatymą ir jame numatytas procedūras administruojanti kompetentinga institucija yra ne regiono ar autonominės provincijos valdžios institucija, veikianti per *Equitalia*, o AGEA.

73. Tokiu atveju, atrodo, įsigaliojus Įstatymui Nr. 33/2009 buvo sustabdytos visos susigrąžinimo procedūros, neatsižvelgiant į tai, ar skolininkas dalyvavo 2009 m. atidėto mokėjimo sistemoje. Atsakydama į 2011 m. lapkričio mėn. Komisijos prašymą pateikti informaciją, AGEA nurodė, jog bendrovė *Equitalia* paprašė gamintojams, kurie *nedalyvavo* mokėjimo sistemoje, vėl pradėti susigrąžinimo procedūras, bet *Equitalia* atsakė, kad tai neįmanoma dėl to įstatymo 8quinquies straipsnio 10 dalies formuluotės ir kad nuo šiol tai daryti kompetentinga tik AGEA. Atsižvelgiant į tai, reikėjo Ekonomikos ir finansų ministerijos nutarimo, kad AGEA būtų suteikti būtini įgaliojimai. Neatsižvelgiant į pakartotinius Komisijos prašymus pakeisti padėtį, tas nutarimas buvo priimtas tik 2012 m. lapkričio 12 d., t. y. praėjus beveik trejiems metams po Įstatymo Nr. 33/2009 įsigaliojimo. Pačios Italijos valdžios institucijos pripažino, jog dėl to įstatymo „vykdant susigrąžinimą atsidurta didelėje aklavietėje“.

*Kompetentingų nacionalinių institucijų nesugebėjimas tinkamai stebėti ir susigrąžinti nesumokėtų sumų*

74. Komisija teigia, kad iš Italijos pateiktos informacijos pagal procedūrą „ES Pilot“ [71], kuri buvo vykdoma prieš pateikiant 2013 m. birželio mėn. oficialų pranešimą, paaiškėjo, jog AGEA, kuri buvo atsakinga, be kita ko, už pagal mokesčio sistemą mokėtinų sumų stebėseną, atlikusi įvertinimą paskelbė per dideles sumas ir šios buvo apskųstos nacionaliniams teismams. Tiekiant pieną pieninėms jos turėjo išskaičiuoti dalį kainos ir dokumentuoti taip išskaičiuotas sumas vadinamojoje kolektyvinėje pažymoje, kurioje kiekvienam gamintojui buvo nurodomas mokėtinas mokestis. Atrodo, AGEA sistemiškai stabdė visų pažymoje nurodytų sumų mokėjimą, net jeigu į teismą buvo kreipęsis tik *vienas* iš gamintojų ir tik jam vienam buvo taikomas sustabdymas. Dėl tokios praktikos likdavo nesusigrąžintos didelės sumos. Komisijai buvo pranešta apie tokios praktikos nutraukimą tik pirmą kartą pateikus atsakymą į 2014 m. spalio 13 d. pagrįstą nuomonę.

*2013 m. Stabilumo įstatymas*

75. Pradėjus mažiau nei pusantro mėnesio po reguliavimo priemonės, būtinos susigrąžinimo procedūroms pradėti iš naujo pagal Karaliaus dekretą Nr. 639/1910 [72], priėmimo teisės aktas, kuriuo buvo reglamentuojamas mokesčio susigrąžinimas, buvo iš esmės pakeistas 2013 m. Stabilumo įstatymu. Tuo įstatymu Įstatymo Nr. 33/2009 8quinquies straipsnio 10 dalis buvo panaikinta ir pakeista naujomis 10, 10bis ir 10ter dalimis. Pagal naująsias nuostatas AGEA ir toliau turėjo likti pagrindinė už susigrąžinimą atsakinga įstaiga, bet sistemos valdymo pareigą privalėjo perleisti *Equitalia* ir teikti tai įstaigai rengiant mokėjimo pažymas naudotiną informaciją apie priverstinio susigrąžinimo procedūras. Pagal su AGEA sudarytą *ad hoc* susitarimą *Equitalia* turėjo spausdinti tas pažymas, o *Guardia di Finanza* (Mokesčių ir finansų policija) – įteikti jas skolininkams. AGEA ir *Equitalia* susitarimas buvo pasirašytas tik 2013 m. lapkričio 11 d.

76. Dėl to įstatymo veiksmingumo reikia pažymėti, kad 2014 m. spalio mėn. *Corti dei Conti* (Audito Rūmai) ataskaitoje [73] nustatyta, kad „praėjus dvejiems metams po kažkelinto [sic] naujojo įstatymo dėl susigrąžinimo procedūrų priėmimo tos procedūros dar nepradėtos“. Toje pačioje ataskaitoje taip pat nustatyta, kad „po Įstatymo Nr. 33/2009 priėmimo priverstinio mokesčio susigrąžinimo srityje pažangos nėra“. Komisija teigia negalinti suprasti, kodėl, jeigu Įstatymas Nr. 33/2009 turėjo būti iš

71 Išsamiau apie šią procedūrą žr. mano išvados byloje *Švedija* / *Komisija*, C-562/14 P, EU:C:2016:885, 9 punkte.

72 Žr. šios išvados 73 punktą.

73 Ataskaita Nr. 12/2014 G.

esmės pakeistas, už skolos susigrąžinimą atsakinga institucija nebuvo paskirta *Equitalia*, kaip buvo numatyta pagal Įstatymą Nr. 119/2003, pagal Prezidento dekrete Nr. 602/1973 nustatytas procedūras, bet ta užduotis buvo patikėta AGEA, kuriai „padeda *Equitalia* ir *Guardia di Finanza*“ [74]. Susigrąžinimas buvo faktiškai užblokuotas, kol buvo laukiama suinteresuotųjų šalių susitarimo pasirašymo. 2014 m. liepos mėn. pagrįstoje nuomonėje (t. y. praėjus daugiau nei pusantrų metų po 2013 m. Stabilumo įstatymo įsigaliojimo) Komisija paprašė informacijos apie susigrąžinimą, faktiškai įvykdytą pagal naująją procedūrą. Aiškaus atsakymo nebuvo – ir pirmajame, ir antrajame atsakymuose į pagrįstą nuomonę buvo nurodytos tik susigrąžinimo procedūros, kurios buvo parengtos įgyvendinti, bet dar nebuvo taikomos.

*Lygiavertiškumo ir veiksmingumo principų pažeidimas*

77. Ar pirmiau nurodyti teiginiai, aiškinami atsižvelgiant į šios išvados 44–48 punktuose pateiktus mokesčio susigrąžinimo skaičius, yra *prima facie* pagrįstas Komisijos reikalavimo įrodymas?

78. Mano nuomone, taip. Tačiau norėčiau pateikti toliau nurodytas pastabas.

79. Pirma, kaip pažymėjau šios išvados 59 punkte, Komisijos ieškinio esmė susijusi su visišku Italijos nesugebėjimu laikytis su mokesčiu susijusių teisės aktų. Komisija ypatingą dėmesį skiria lygiavertiškumo ir veiksmingumo principams.

80. Kaip žinoma, pagal pirmąjį reikalaujama, kad nacionalinės procedūros, kuriomis reglamentuojami veiksmai siekiant apsaugoti pagal ES teisę asmenų turimas teises, nebūtų mažiau palankios nei procedūros, kuriomis reglamentuojami panašūs vidaus veiksmai [75]. Tačiau Komisija, teikdama pastabas šiuo klausimu, tik pažymi, pirma, prastą mokesčio susigrąžinimo lygį Italijoje ir, antra, vadinamųjų atitinkamų specialiųjų procedūrų įdiegimą. Nesant svarbių požymių, pagal kuriuos būtų galima gana išsamiai nustatyti atitinkamas procedūras nacionaliniu lygmeniu, man atrodo, tokio teiginio įrodyti nepavyks.

81. Dėl veiksmingumo principo reikia pažymėti, kad jis dažniausiai apibūdinamas kaip taisyklė, kad dėl tokių nacionalinių normų netaptų neįmanoma ar pernelyg sudėtinga naudotis ES teisės aktuose numatytomis teisėmis [76]. Vis dėlto nemanau, kad šioje byloje būtų galima pagrįstai vadovautis šiuo principu.

82. Man atrodo, kad nurodant abu tuos principus siekiama nukreipti dėmesį nuo pagrindinio šios bylos klausimo svarstymo – tai klausimas, ar Italija pažeidė savo pagal ES teisę turimas pareigas, susijusias su mokesčio mokėjimu ir susigrąžinimu.

83. Antra, dėl Komisijos kritinių pastabų dėl išskaičiavimo [77], kiek tos pastabos grindžiamos Reglamentu Nr. 1034/2008, reikėtų pažymėti, kad tas reglamentas įsigaliojo tik 2008 m. spalio 29 d. ir negali būti taikomas aplinkybėms iki šios datos. Taip pat būtina aiškiai suvokti jo taikymo sritį. Jame nustatyta pareiga – „visas dar negrąžintas išmokų gavėjo skolas“ išskaičiuoti „iš išmokos, kurią tam

74 Įstatymo Nr. 33/2009 su pakeitimais, padarytais 2013 m. Stabilumo įstatymu, 8*quinquies* straipsnio 10 dalis.

75 Žr., be kita ko, 2007 m. birželio 7 d. Sprendimo *van der Weerd ir kt.*, C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, 28 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją.

76 Žr., be kita ko, 2007 m. birželio 7 d. Sprendimo *van der Weerd ir kt.*, C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, 28 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją.

77 Žr. šios išvados 67–70 punktus.

pačiam išmokų gavėjui ateityje mokės už skolos grąžinimą atsakinga mokėjimo agentūra“. Tai bus taikoma tik jeigu atitinkamas skolininkas skolingas mokėjimo agentūrai [78]. Kita vertus, tai *nebus* taikoma, jeigu mokėjimo agentūra ir įstaiga, kuriai skolininkas skolingas, yra skirtingi subjektai (atrodo, šioje byloje *de facto* taip ir yra), bent jau po Įstatymo Nr. 119/2003 priėmimo [79].

84. Tačiau reikėtų pažymėti reglamento trečią konstatuojamąją dalį, kurioje minima išskaičiavimo pareiga, apibūdinama kaip „veiksmingas ir nebrangus būdas“ leisti valstybėms narėms susigrąžinti skolų sumas. Atsižvelgiant į Komisijos argumentus, kad jeigu Italijoje skolininko ir kreditoriaus santykiai būtų sukurti taip, kad būtų galima teisėtai taikyti išskaičiavimą, ji geriau sugebėtų susigrąžinti dideles skolų sumas, arba atsižvelgiant į argumentus, kad panašus rezultatas būtų pasiektas, jeigu Italijoje nacionaliniu lygmeniu būtų patvirtinti teisės aktai, pagal kuriuos išskaičiavimą būtų galima laiku ir veiksmingai taikyti net nesant tiesioginių skolininko ir kreditoriaus santykių, man Komisijos pozicija nekliūna.

85. Trečia, dėl teiginio, kad AGEA neteisingai sustabdė sumų susigrąžinimą, kai tai nebuvo būtina [80], reikia pažymėti, kad klausimą, ar įsipareigojimai buvo nevykdomi, reikėtų išnagrinėti atsižvelgiant į valstybės narės padėtį, kurioje ji atsidūrė pagrįstoje nuomonėje nustatyto laikotarpio pabaigoje [81]. Komisijos pastabose nenurodoma, kad tokia padėtis būtų išlikusi ir po tos datos. Vadinasi, vertinant Italijos padėtį, susijusią su jos tyčiniu nagrinėjamų teisės aktų nevykdymu, į šį veiksnį atsižvelgti negalima.

86. Tačiau, mano nuomone, nė viena iš pastabų, kurias išdėsčiau šios išvados 79–85 punktuose, iš esmės neverčia nukrypti nuo Komisijos argumentų.

87. Vertindamas bendresnes aplinkybes Teisingumo Teismas nusprendė, kad pažeidimo nagrinėjimo procedūra yra objektyvaus pobūdžio ir kad, „valstybei narei neįvykdant įsipareigojimų, <…> pažeidimas egzistuoja, neatsižvelgiant į skundžiamų aplinkybių dažnį ar mastą“ [82]. Taip pat reikėtų pažymėti, kad Teisingumo Teismas yra nusprendęs, jog su mokesčiu susijusiame teisės akte nustatytos laiko ribos yra privalomos [83] ir, kalbant apie mokesčio surinkimą, valstybėms narėms privaloma laikytis bendros kruopštumo pareigos pagal dabartinio ESS 4 straipsnio 3 dalį [84].

88. Jau minėjau, kad, neatsižvelgiant į taikomą skolų sumų skaičiavimo pagrindą, akivaizdu, jog Italija nesusigrąžino didelių mokėtino mokesčio sumų iki pagrįstoje nuomonėje nustatytos datos [85]. Taip pat padariau išvadą, kad du bendruosius Italijos gynybos argumentus reikėtų atmesti [86].

89. Tačiau lieka neatsakyta į klausimą, ar kurio nors tos valstybės narės pateikto gynybos argumento pakanka, kad būtų galima atmesti visą ieškinį ar jo dalį. Būtent tai dabar ir aptarsiu.

### *Konkretūs Italijos gynybos argumentai*

90. Gindamasi nuo pareikšto ieškinio Italija iš esmės pateikia keturis argumentus. Pirma, ji tvirtina, jog Komisija nesugebėjo įrodyti pažeidimo, susijusio su vadinamąja valstybės narės pareiga dėti visas būtinas pastangas. Jos teigimu, reikia vadovautis ne tuo, ar ji susigrąžino visą mokestį, o tuo, ar su tinkamu kruopštumu siekė susigrąžinimo tikslo.

78 Kitaip tariant, turi būti *concursus debiti et crediti*.

79 Žr. šios išvados 29 punktą.

80 Žr. šios išvados 74 punktą.

81 Žr. šios išvados 42 punktą.

82 2003 m. sausio 30 d. Sprendimo *Komisija / Danija*, C-226/01, EU:C:2003:60, 32 punktas.

83 2004 m. kovo 25 d. Sprendimo *Cooperative Lattepiù ir kt.*, C-231/00, C-303/00 ir C-451/00, EU:C:2004:178, 68 punktas.

84 2001 m. lapkričio 13 d. Sprendimo *Prancūzija / Komisija*, C-277/98, EU:C:2001:603, 40 punktas.

85 Žr. šios išvados 48 punktą.

86 Žr. šios nuomonės 54 ir 57 punktus.

91. Antra, Italija tvirtina (ir tai galbūt šiek tiek stebina), kad negalima taikyti valstybės pagalbos byloms svarbaus principo, pagal kurį valstybė narė gali būti atleidžiama nuo įsipareigojimų pagal ES teisės aktus, jeigu galima nustatyti, kad susigrąžinimas ir objektyviai, ir absoliučiai neįmanomas.

92. Tai, Italijos nuomone, reiškia, kad jos susigrąžinimo procedūros buvo visada pritaikytos ES teisinėje sistemoje nuolat vykstantiems pokyčiams, ir ji apibūdina tą sistemą kaip „sudėtingą ir besikeičiančią“. Procesai teismuose nacionaliniu lygmeniu vyko vienoda kryptimi, administracinėms ir teisėkūros institucijoms nuolat dirbant ilgainiui toje srityje kilusius sunkumus pavyko įveikti. Dabar pagal mokesčio sistemą nesusigrąžinta suma sudaro vos 21,85 % visų per nagrinėjamus metus nustatytų mokesčių sumos. Tad Italijos negalima kaltinti dėl didelio aplaidumo vykdant ES teisės aktuose nustatytas pareigas taip, kaip siūlo Komisija.

93. Konkrečiau kalbant, Italija didelę dalį savo gynybos argumentų skiria tam, kad nupasakotų (neabejotinai sudėtingą) su mokesčiu susijusių ES ir nacionalinių teisės aktų istoriją. Šiuo klausimu ji tvirtina, jog 2004 m. sprendimais *Gerekens ir Procola* [87] ir *Lattepiù* [88] Teisingumo Teismas du kartus yra nusprendęs, kad Italijos vidaus teisės aktai atitiko tuomet galiojusių ES teisės aktų reikalavimus. Be to, Italija atkreipia dėmesį į tai, kas, jos nuomone, yra didelė pažanga susigrąžinimo srityje po Įstatymo Nr. 119/2003 įsigaliojimo, kai atsakomybė už šias funkcijas buvo perduota regionų valdžios institucijoms. To paties negalima pasakyti apie išskaičiavimo procedūras, nes gamintojams buvo paskatų skųsti tas procedūras teismams. Ji tai paaiškina „[tam tikrų ES] teisės aktų aiškumo stoka“, nes išskaičiavimo reikalavimas nebuvo įtrauktas į tą teisės aktą, iki buvo priimtas Reglamentas Nr. 1034/2008. Buvo dar kai kas tobulinama siekiant paspartinti susigrąžinimo procesą ir valdyti ginčus nacionaliniuose teismuose, kurie, kaip pripažįsta Italija, yra „didelė kliūtis“ pagal Įstatymą Nr. 33/2009, pirmiausia dėl toliau taikomos atidėto mokėjimo sistemos, kuri buvo nustatyta tuo įstatymu ir kurioje buvo galima dalyvauti atsiėmus ieškinį. Šių veiksmų sėkmę savo pagrįstoje nuomonėje pažymi ir pati Komisija minėdama „tikrą revoliuciją sustabdymo etapo administravimo srityje“.

94. Trečia, Italija atkreipia dėmesį į daugelį bylų, kuriose susigrąžinimo procedūra skundžiama nacionaliniams teismams ir kuriose tie teismai priėmė laikinąją nutartį sustabdyti pareigos mokėti mokestį vykdymą, kol bus išspręstas ginčas. Italija mano, kad jos negalima kaltinti dėl tokiomis aplinkybėmis nesumokėtų sumų.

95. Ketvirta, Italija tvirtina, jog jeigu būtų pažeidusi savo įsipareigojimus pagal ES teisės aktus, susijusius su mokesčio susigrąžinimu, nebūtų buvę įmanoma priimti Direktyvos 2003/530. Institucija negali patvirtinti valstybės pagalbos priemonės, jeigu valstybė narė nevykdo įsipareigojimų.

96. Aptarsiu šiuos gynybos argumentus iš eilės.

97. Pirma, iš tiesų, kalbant apie Italijos argumentus dėl pareigos dėti visas pastangas, Sprendime *Prancūzija* / *Komisija* [89] Teisingumo Teismas nusprendė, jog Reglamento Nr. 1546/88 19 straipsnyje nustatyta valstybių narių pareiga užtikrinti mokesčio surinkimą yra pareiga dėti visas pastangas, o ne pasiekti konkretų rezultatą [90]. Toks požiūris, žinoma, grindžiamas teisės aktu, galiojusiu iki Reglamentu Nr. 1788/2003, pagal kurį valstybėms narėms atsirado naujų su mokesčio mokėjimu susijusių prievolių, įvykdytos reformos. Tačiau net jeigu būtų daroma prielaida (tikriausiai teisinga), jog dėl tų reformų

87 2004 m. liepos 15 d. sprendimas, C-459/02, EU:C:2004:454.

88 2004 m. kovo 25 d. Sprendimas *Cooperativa Lattepiù ir kt.*, C-231/00, C-303/00 ir C-451/00, EU:C:2004:178.

89 2001 m. lapkričio 13 d. sprendimas, C-277/98, EU:C:2001:603.

90 Žr. sprendimo 36 punktą.

susigrąžinimo pareigų pobūdis nepasikeitė[91], reikėtų pažymėti, kad pareiga dėti visas pastangas bet kuriuo atveju svarbi. Jeigu nesusigrąžinta mokesčio suma būtų nenuginčijamai maža, Italijos gynybos argumentus būtų galima gerai apsvarstyti. Kadangi jau minėjau, kad nesusigrąžinta suma didelė[92], tie argumentai, mano nuomone, nepagrįsti.

98. Antra, dėl Italijos argumentų, (iš esmės) susijusių su nuolatiniais pokyčiais pagrindinėje ES teisės aktų struktūroje ir atitinkamais administraciniais ir teisiniais prisitaikymo prie jų sunkumais, pirmiausia reikėtų pažymėti, kad, mano nuomone, nė viena iš dviejų bylų, kuriomis Italija grindžia savo argumentus, šiuo atveju reikšmės neturi. Sprendimas *Gerekens ir Procola* buvo susijęs su Liuksemburgo teismo nutartimi dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą dėl tos valstybės narės su mokesčiu susijusių teisės aktų. Teisingumo Teismas nusprendė, kad jokiai valstybei narei nėra draudžiama vietoj pirminių taisyklių, kurias Teisingumo Teismas pripažino diskriminacinėmis, priimti naujas taisykles, atgaline data taikomas gamybos pertekliui pagal pirmines gamybos kvotas, bet laikantis pakeičiamų nacionalinių taisyklių[93]. Italijos pozicija niekaip negrindžiama tuo sprendimu. Tiesa, Sprendime *Lattepiù*[94] Teisingumo Teismas nusprendė, jog per nagrinėjamą laikotarpį Italijoje galioję teisės aktai neprieštaravo tuomet taikytiems Bendrijos teisės aktams, ir tas sprendimas buvo priimtas remiantis tuo, kad valstybės narės teisės aktą, kuriuo buvo koreguojami klaidingi individualūs referenciniai kiekiai siekiant užtikrinti, kad būtų tinkamai įgyvendinamos mokesčio taikymo nuostatos, reikėtų palikti galioti. Tad tas teisės aktas buvo proporcingas[95]. Teisingumo Teismas nepadarė išvadų, kurias pateikia Italija.

99. Iš tiesų, kaip matyti iš su mokesčiu susijusių ES teisės aktų aplinkybių, jau aptartų šioje išvadoje, tų teisės aktų istorija visiškai nėra paprasta. Kaip daugelį kartų yra pažymėjęs Teisingumo Teismas, valstybė narė vis dėlto negali remtis savo vidaus teisės sistemos nuostatomis, praktika ar padėtimi tam, kad pateisintų Europos Sąjungos teisėje nustatytų pareigų neįvykdymą[96]. Faktas, kad mokestį, atrodo, sunku administruoti ES lygmeniu, nesuteikia valstybėms narėms *carte blanche* sumažinant jo veiksmingumą nacionaliniu lygmeniu.

100. Trečia, vis dėlto išlieka klausimas, ar taikant tokius argumentus valstybės narės turėtų būti laikomos atsakingomis už nacionalinių teismų sprendimus. Man atrodo, daugeliu atvejų – ne. Juk teismai yra nepriklausomi nuo vykdomosios valdžios. Valstybės narės negali uždrausti savo piliečiams bandyti užtikrinti teisių gynimo priemonės, kuria, kaip jiems žinoma, jie gali pasinaudoti, vykdymą. Pažymima, kad tokiomis aplinkybėmis reikėtų neskubėti valstybėms narėms pradėti pažeidimo tyrimo procedūrų[97].

101. Teisingumo Teismas vis dėlto pritarė, kad gali būti tos bendrosios taisyklės išimčių. Dar 1970 m. jis nusprendė, kad pripažinti, jog valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų, galima „neatsižvelgiant į tai, dėl kurios šios valstybės institucijos veiksmų ar neveikimo neįvykdyti įsipareigojimai, net jei tai yra konstituciniu požiūriu nepriklausoma institucija“[98]. Ta jurisprudencija jis vadovavosi Sprendime

91 Dėl išsamumo derėtų pridurti, jog, mano nuomone, Reglamente Nr. 1788/2003 įtvirtintas reikalavimas, kad valstybės narės mokėtų 99 % mokesčio EŽŪOGF (žr. šios išvados 12 punktą), nėra pareiga susigrąžinti tą sumą iš gamintojų.

92 Žr. šios išvados 48 punktą.

93 2004 m. liepos 15 d. Sprendimo *Gerekens ir Procola*, C-459/02, EU:C:2004:454, 38 punktas.

94 2004 m. kovo 25 d. Sprendimas *Cooperativa Lattepiù ir kt.*, C-231/00, C-303/00 ir C-451/00, EU:C:2004:178.

95 Žr. sprendimo 80, 84 ir 85 punktus.

96 Žr., be kita ko, 2016 m. rugsėjo 7 d. Sprendimo *Komisija* / *Graikija*, C-584/14, EU:C:2016:636, 53 punktą. Dėl direktyvų perkėlimo į nacionalinę teisę taip pat žr. 2002 m. gegužės 7 d. Sprendimo *Komisija* / *Nyderlandai*, C-364/00, EU:C:2002:282, 7–10 punktus, kuriuose Teisingumo Teismas atmetė Nyderlandų vyriausybės argumentus dėl neabejotinai didelių sunkumų, su kuriais ji susidūrė įgyvendindama tam tikrą priemonę. Taip pat derėtų pažymėti, kad posėdyje atsakydama į klausimą dėl santykinio susigrąžinimo lygio kitose valstybėse narėse Komisija pažymėjo, jog Nyderlanduose nesusigrąžinta mokesčio už 2003–2004 – 2006–2007 m. suma buvo nulinė. Atsižvelgiant į tai, visiškas susigrąžinimas tampa įmanomu pasiekti tikslu. Taip žr., kiek tai susiję su pačių nacionalinių teismų vaidmeniu dėl SESV 267 straipsnio, generalinio advokato A. Tizzano išvados byloje *Lyckeskog*, C–99/00, EU:C:2002:108, 60 punktą ir paskesnius punktus.

97 Šiuo klausimu žr. C. W. A. Timmermans „Use of the Infringement Procedure in Cases of Judicial Errors“, *The European Union, an Ongoing Process of Integration*, Haga, T.M.C. Asser Press, 2004, p. 155.

98 Žr. 1970 m. gegužės 5 d. Sprendimo *Komisija* / *Belgija*, 77/69, EU:C:1970:34, 15 punktą.

*Komisija* / *Italija*, kuriame padarė išvadą, kad valstybė narė neįvykdė Sutartyje nustatytų pareigų, Italijos teismams priėmus kelis sprendimus, dėl kurių (tuomet) galiojusios Bendrijos teisės dėl teisės susigrąžinti mokesčius, surinktus pažeidžiant taikytinas taisykles, pasidarė praktiškai neįmanoma arba itin sunku įgyvendinti. Jis pažymėjo, kad tokiomis aplinkybėmis nederėtų atsižvelgti į pavienius ar negausius teismų sprendimus ir kad nacionalinė teisė turėtų būti gana aiški, kad būtų užtikrintas jos taikymas laikantis Bendrijos teisės. Svarbi to Teisingumo Teismo sprendimo rezoliucinė dalis. Jis nusprendė, jog Italija pažeidė savo įsipareigojimus pagal Sutartį ne dėl nacionalinių teismų veiksmų, o dėl to, kad iš dalies nepakeitė nagrinėjamų nacionalinės teisės aktų, kuriuos administravimo institucijos ir daugelis teismų aiškino ir taikė taip, kad mokesčių mokėtojams buvo pernelyg sudėtinga susigrąžinti nagrinėjamus mokesčius [99].

102. Mano nuomone, šioje byloje taikomi panašūs principai. Valstybės narės pažeidimas turėtų būti nustatomas ne pagal nacionalinių teismų priimtus sprendimus ir jų tiesioginius padarinius. Reikėtų kelti tokį klausimą: ar valstybė narė tiesiog patvirtino ES teisės įgyvendinimo teisės aktą, kuris nebuvo pakankamai aiškus, ar nesiėmė veiksmų siekdama iš dalies pakeisti savo nacionalinės teisės aktą atsižvelgdama į neigiamus nacionalinių teismų sprendimus? Jeigu Italijos elgesys priimant ir įgyvendinant su mokesčiu susijusius teisės aktus būtų vertinamas pagal šį kriterijų, man atrodo, galima tvirtai teigti, kad jos pastangos žlugo.

103. Ketvirta, dėl Tarybos valstybės pagalbos priemonių patvirtinimo Sprendimu 2003/530 reikia pažymėti, kad, atrodo, pirmiausia reikėtų vadovautis prielaida, kad ES institucija niekada sąmoningai nepatvirtintų priemonių, kuriomis valstybė narė pažeidžia savo įsipareigojimus pagal ES teisę. Tačiau Italijos argumentas, mano nuomone, grindžiamas prielaida, kad kitos ES institucijos, o ne Teisingumo Teismas gali spręsti (ir šiuo atveju taip ir padarė) dėl tos valstybės narės veiksmų teisėtumo. To negali būti. Šį vaidmenį atlieka tik Teisingumo Teismas. Todėl atmetu šį Italijos argumentą.

104. Mano nuomone, darytina išvada, kad nė vienam Italijos gynybos argumentui pritarti negalima.

## Dėl bylinėjimosi išlaidų

105. Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jeigu laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi, mano nuomone, Teisingumo Teismas turėtų patenkinti Komisijos reikalavimą, Italija turėtų padengti bylinėjimosi išlaidas.

## Išvada

106. Atsižvelgdama į visa tai, kas išdėstyta, manau, kad Teisingumo Teismas turėtų:

1) pripažinti, jog, neužtikrinusi, kad:

   – papildomas mokestis, mokėtinas už viršijus nacionalinę kvotą Italijoje pagamintus kiekius nuo pirmųjų metų, kuriais Italijoje buvo faktiškai taikomas papildomas mokestis (1995–1996 m.), iki paskutinių metų, kai Italijoje buvo gamybos perteklius (2008–2009 m.), būtų faktiškai įskaitytas į pavienių gamintojų, kurie viršijo bet kuriuos gamybos kiekius, sąskaitas ir,

   – pranešus apie mokėtiną sumą, jį laiku sumokėtų supirkėjas ar gamintojas tiesioginio pardavimo atveju arba

99 2003 m. gruodžio 9 d. Sprendimo *Komisija* / *Italija*, C-129/00, EU:C:2003:656, 32, 33, 41 punktus ir rezoliucinę dalį. Šis požiūris glaustai išdėstytas 2011 m. kovo 8 d. Nuomonės 1/09 (Susitarimas, kuriuo sukuriama suvienodinta patentinių ginčų nagrinėjimo sistema) 87 punkte.

– jeigu mokestis nebuvo sumokėtas per nustatytą laikotarpį, jis būtų užregistruotas ir, jei įmanoma, surinktas iš supirkėjų ar gamintojų taikant vykdymo užtikrinimo priemones,

Italijos Respublika neįvykdė savo pareigų, nustatytų tam tikrose nurodytais metais jai taikytinų ES teisės aktų nuostatose, pirmiausia: i) 1992 m. gruodžio 28 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 3950/92, nustatančio papildomą mokestį pieno ir pieno produktų sektoriuje, 1 ir 2 straipsniuose, ii) 2003 m. rugsėjo 29 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1788/2003, nustatančio mokestį pieno ir pieno produktų sektoriuje, 4 straipsnyje, iii) 2007 m. spalio 22 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1234/2007, nustatančio bendrą žemės ūkio rinkų organizavimą ir konkrečias tam tikriems žemės ūkio produktams taikomas nuostatas, 79, 80 ir 83 straipsniuose ir Komisijos įgyvendinimo nuostatose, kaip antai: iv) 1993 m. kovo 9 d. Komisijos reglamento (EEB) Nr. 536/93, nustatančio išsamias papildomo mokesčio už pieną ir pieno produktus taikymo taisykles, 7 straipsnyje, v) 2001 m. liepos 9 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 1392/2001, nustatančio išsamias Reglamento Nr. 3950/92 taikymo taisykles, 11 straipsnio 1 ir 2 dalyse ir vi) 2004 m. kovo 30 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 595/2004, nustatančio išsamias Reglamento Nr. 1788/2003 taikymo taisykles, 15 ir 17 straipsniuose, ir

2) priteisti iš Italijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.