Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 13 juli 2017 [1]

Mål C-433/15

Europeiska kommissionen
mot

Republiken Italien

”Fördragsbrott – Mjölk och mjölkprodukter – Tilläggsavgift på mjölk – Regleringsåren 1995/96 till 2008/09 – Särskilt underlåtenhet att uppfylla artiklarna 79, 80 och 83 i förordning (EG) nr 1234/2007 och artiklarna 15 och 17 i förordning (EG) nr 595/2004 – Underlåtenhet att säkerställa en korrekt fördelning av tilläggsavgiften på mjölk mellan producenter som bidrog till att referenskvantiteten överskreds – Underlåtenhet att säkerställa att avgiften betalades inom föreskrivna perioder – Underlåtenhet att driva in avgiften vid utebliven betalning”

1. Genom en ansökan enligt artikel 258 andra stycket FEUF, har Europeiska kommissionen i huvudsak yrkat att domstolen ska fastställa att den italienska regeringen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter i) att säkerställa att tilläggsavgiften på mjölk och mjölkprodukter korrekt togs ut av de producenter av mjölk och mjölprodukter som har skyldighet att redovisa den och ii) att säkerställa att avgiften betalades av de producenter och uppköpare som var skyldiga att betala den på nationell nivå och, vid utebliven betalning, att indriva beloppen på lämpligt sätt på nationell nivå, i båda fallen för perioden 1995/1996–2008/2009.

Unionsrätt

Tilläggsavgiften på mjölk och mjölkprodukter

2. Den första avgiften på mjölkproduktion i (tidigare) Europeiska Ekonomiska Gemenskapen infördes genom förordning nr 1079/77. [2] Avgiften hade formen av en medansvarsavgift på 1,5 till 4 procent av riktpriset för mjölk som skulle erläggas av mjölkproducenter avseende perioden från den 16 september 1977 till utgången av regleringsåret 1979/1980. [3]

1 Originalspråk: engelska.

2 Rådets förordning (EEG) nr 1079/77 av den 17 maj 1977 om en medansvarsavgift och om åtgärder för att utvidga marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 131, 1977, s. 6)

3 Perioden för medansvarsavgiften förlängdes ett antal gånger, den sista gången genom rådets förordning (EEG) nr 1894/87 av den 2 juli 1987 om ändring av förordning nr 1079/77 såvitt avser medansvarsavgiften på mjölk och mjölkprodukter (EGT L 182, 1987, s. 32), som förlängde den till regleringsåret 1987/88.

3. I skälen till förordning nr 856/84[4] anges att kvantiteterna levererad mjölk, trots tillämpningen av medansvarsavgiften, ökade i en sådan takt att avyttrandet av överskottet medförde ekonomiska belastningar och marknadssvårigheter som äventyrade själva framtiden för den gemensamma jordbrukspolitiken.[5] För att komma till rätta med dessa problem, infördes genom artikel 1 i förordningen en tilläggsavgift (nedan kallad avgiften) på mjölk och mjölkekvivalenter[6] som översteg en referenskvantitet som skulle fastställas. Avgiften skulle betalas av producenter eller uppköpare avseende fem på varandra följande tolvmånadersperioder från och med den 1 april 1984.

4. I genomförandeförordning nr 857/84[7] föreskrevs att medlemsstaterna skulle ge uppköpare och producenter av mjölk enskilda referenskvantiteter utifrån de kvantiteter som upphandlats, levererats eller sålts under år 1981. Uppköpare och producenter skulle betala avgiften på mjölk som översteg referenskvantiteten till de nationella myndigheterna i form av kvartalsavgifter. Den avgift som tagits ut på detta sätt skulle överföras till gemenskapen.[8]

5. Genom rådets förordning nr 1109/88[9] ökades de perioder som avgiften skulle erläggas för från fem till åtta och genom förordning nr 816/92[10] ökades antalet perioder ytterligare till nio.

6. Enligt artiklarna 15 och 16 i genomförandeförordning 1546/88[11] skulle uppköpare respektive producenter inkomma med deklaration avseende varje tolvmånadersperiod till den behöriga nationella myndigheten senast tre månader efter periodens utgång. I artikel 19.1 i nämnda förordning angavs, bland annat, att medlemsstaterna skulle anta nödvändiga extra åtgärder för att säkerställa att avgiften betalades.

7. Genom förordning nr 3950/92[12] upphävdes och ersattes de då gällande bestämmelserna för att förenkla och förtydliga avgiftssystemet i syfte att garantera rättssäkerheten för producenterna och andra berörda parter.[13] Enligt artikel 1 skulle en tilläggsavgift tas ut av producenter för kvantiteter mjölk som levererades till en uppköpare eller såldes direkt för konsumtion som översteg en viss kvantitet som skulle fastställas. Avgiften skulle tas ut under sju nya på varandra följande tolvmånadersperioder som började löpa den 1 april 1993. I artikel 2 angavs att avgiften skulle delas mellan de producenter som bidrog till överskottet och att uppköparen som huvudregel skulle vara skyldig att betala avgiftsbeloppet (som han skulle dra av från det mjölkpris som betalades till de producenter som var skyldiga att betala avgiften) till det behöriga organet i medlemsstaten.

4 Rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 om ändring av förordning (EEG) 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, 1984, s. 10).

5 Se tredje skälet i förordningen.

6 Nedan gemensamt kallade mjölk.

7 Rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, 1984, s. 13). Förordningen ändrades i fråga om medlemsstaternas skyldighet att betala den uttagna avgiften genom rådets förordning (EEG) nr 1305/85 av den 23 maj 1985 om ändring av förordning nr 857/84 (EGT L 137, 1985, s. 12).

8 Se artiklarna 6 och 9 i förordningen. Se även dom av den 13 november 2001, Frankrike/kommissionen (C-277/98, EU:C:2001:603, punkt 12).

9 Rådets förordning (EEG) av den 25 april 1988 om ändring av förordning nr 804/68 (EGT L 110, 1988, s. 27).

10 Rådets direktiv av den 31 mars 1992 om ändring av förordning nr 804/68 (EGT L 86, 1992, s. 83).

11 Kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 139, 1988, s. 12).

12 Rådets förordning (EEG) av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 405, 1992, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 159).

13 Se andra skälet.

8. Förordning nr 536/93[14] innehöll detaljerade genomförandebestämmelser avseende förordning nr 3950/92. I artiklarna 3 och 4 angavs att uppköpare respektive producenter skulle betala beloppet till den behöriga myndigheten före den 1 september varje år. I artikel 5.2 angavs att medlemsstaterna skulle ”vidta alla ytterligare åtgärder som krävs” för att säkerställa att de avgifter som skulle betalas erlades till kommissionen inom den fastställda tidsfristen. Enligt artikel 7 skulle de vidta alla de kontrollåtgärder som krävdes för att säkerställa betalning av avgiften och fastställa villkor för godkännande av uppköpare och producenter.

9. Genom förordning nr 1256/1999,[15] utökades avgiftssystemet med åtta ytterligare på varandra följande tolvmånadersperioder till och med april 2008.

10. Genom artikel 11.1 och 11.2 i genomförandeförordning nr 1392/2001[16] infördes strängare åtgärder i syfte att få medlemsstaten att ta ett större ansvar för de kontroller och straff som de skulle införa i syfte att säkerställa att avgiften uppbars på rätt sätt.[17]

11. Genom förordning nr 1788/2003[18] infördes en mängd ändringar i avgiftssystemet. Enligt artikel 1 skulle avgiften som infördes genom förordningen gälla under elva på varandra följande tolvmånadersperioder med början den 1 april 2004.

12. Medan det enligt den tidigare lagstiftningen var producenterna som var skyldiga att betala avgiften, och medlemsstaterna var skyldiga att överföra uppburna belopp till gemenskapsbudgeten,[19] infördes genom artikel 3 i denna förordning en skyldighet för medlemsstaterna att själva att betala avgiften till gemenskapen. I punkt 1 angavs följande:

”Medlemsstaterna är betalningsskyldiga gentemot gemenskapen avseende den avgift som utgår om den nationella referenskvantitet[en] … överskrids och … skall inom ramen för 99 % av det belopp de är skyldiga betala till Europeiska utvecklings- och garantifonden (EUGFJ)”.[20]

13. I artikel 4 angavs följande:

”Avgiften skall i enlighet med artiklarna 10 och 12 i sin helhet fördelas mellan de producenter som har bidragit till vart och ett av de överskridanden av de nationella referenskvantiteterna …

… skall producenterna vara betalningsskyldiga gentemot medlemsstaten avseende sina respektive bidrag till avgiften som skall erläggas, och som skall beräknas enligt kapitel 3, endast av det skälet att de har överskridit sin disponibla kvantitet eller sina disponibla kvantiteter.”

14 Kommissionens förordning (EEG) av den 9 mars 1993 om tillämpningsföreskrifter för tilläggsavgiften för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 57, 1993, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 202).

15 Rådets förordning (EG) nr 1256/1999 av den 17 maj 1999 om ändring av förordning (EEG) nr 3950/92 (EGT L 160, 1999, s. 73).

16 Kommissionens förordning (EG) av den 9 juli 2001 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 3950/92 (EGT L 187, 2001, s. 19).

17 Se skäl 5.

18 Rådets förordning (EG) av den 29 september 2003 om införande av en avgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EUT L 270, 2003, s. 123).

19 Se, i detta avseende dom av den 13 november 2001, Frankrike/kommissionen (C-277/98, EU:C:2001:603, punkterna 34–36). Även om de närmare detaljerna för att genomföra avgiften innebar att uppköparna i många fall var skyldiga att deklarera avgiften till sina nationella myndigheter låg skyldigheten att betala på producenterna. Se vidare fotnot 62 nedan.

20 Syftet med minskningen på 1 procent var att ”beakta fall av konkurs eller permanent oförmåga hos vissa producenter att betala in deras bidrag till betalningen av ålagd avgift” (skäl 6).

14. Enligt artikel 15 i genomförandeförordning nr 595/2004[21] skulle uppköpare och producenter betala avgiften till den behöriga nationella myndigheten före den 1 september varje år[22] och deklarera de belopp som följde av tillämpningen av artikel 3 i förordning nr 1788/2003 till EUGFJ. I enlighet med artikel 17 i samma förordning skulle medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att avgiften debiterades på rätt sätt och att den påfördes de producenter som hade bidragit till överskridandet.

15. Genom förordning nr 1234/2007[23] (även känd som den enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden) ersattes flera olika förordningar[24] av ett enda lagstiftningsinstrument, utan att den bakomliggande politiken bakom mjölkkvotsystemet eller betalningen av avgifterna i sak för den skull ändrades.

16. Avsnitt III i kapitel III i avdelning I i denna förordning hade rubriken ”Mjölk”. Avsnitt III underavsnitt III hade rubriken ”Kvotöverskridande” och utgjordes av artiklarna 78–84. I artikel 78 föreskrevs av en avgift skulle erläggas för mjölk och andra mjölkprodukter som salufördes utöver den nationella kvoten. Medlemsstaterna skulle till gemenskapen betala in 99 procent av beloppet för avgiften till Europeiska garantifonden för jordbruket.

17. Enligt artikel 79 i samma förordning skulle avgiften i sin helhet fördelas mellan de producenter som hade bidragit till vart och ett av överskridandena av de nationella kvoterna. Dessa producenter var skyldiga att till medlemsstaten betala in sin andel av avgiften ”endast av det skälet att de har överskridit sina disponibla kvoter”.

18. I artikel 80.3 föreskrevs att medlemsstaterna skulle fatta beslut om de enskilda producenternas bidrag till avgiften, efter eventuell omfördelning av den outnyttjade del av den nationella kvoten som avsatts för leveranser, antingen i förhållande till varje producents individuella kvoter eller på grundval av objektiva kriterier som skulle fastställas av medlemsstaterna.

19. Till följd av artikel 83 i denna förordning, skulle, vid direkt försäljning, producenternas bidrag till avgiften, efter eventuell omfördelning av den outnyttjade delen av den nationella kvot som avsatts för direktförsäljning, fastställas på lämplig territoriell nivå eller på nationell nivå. Kommissionen skulle fastställa hur och när avgiften skulle betalas till medlemsstatens behöriga organ.[25]

20. Förordning nr 885/2006[26] ändrades genom artikel 1 i förordning nr 1034/2008,[27] bland annat genom att en ny artikel 5b infördes. Denna artikel hade följande lydelse:

”Utan att det påverkar eventuella andra verkställighetsåtgärder enligt nationell lagstiftning ska medlemsstaterna räkna av en stödmottagares eventuella utestående skuld som har fastställts i enlighet med nationell lagstiftning från en eventuell framtida utbetalning som det utbetalningsställe[28] som ansvarar för indrivningen av skulden ska göra till denna stödmottagare.”

21 Kommissionens förordning (EG) av den 30 mars 2004 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning nr 1788/2003 (EUT L 94, 2004, s. 22).

22 Detta ändrades till den 1 oktober varje år genom kommissionens förordning (EG) nr 1468/2006 av den 4 oktober 2006 om ändring av förordning (EG) nr 595/2004 (EUT L 274, 2006, s. 6).

23 Rådets förordning (EG) av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (EUT L 299, 2007, s.1).

24 Bland annat förordning nr 1788/2003.

25 Det framgick att detta skedde genom att upprätthålla de tidsfrister som hade föreskrivits i förordning nr 595/2004, i ändrad lydelse. Se kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/517 av den 26 mars 2015 om ändring av förordning nr 595/2004 (EUT L 82, 2015, s. 73).

26 Genom denna förordning infördes genomförandebestämmelser rörande rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 209, 2005, s. 1), som bland annat ersatte EUGFJ med Europeiska garantifonden för jordbruket med verkan från den 1 januari 2007.

27 Kommissionens förordning (EG) av den 21 oktober 2008 om ändring av förordning (EG) nr 885/2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1290/2005 när det gäller godkännande av utbetalningsställen och andra organ och avslutande av räkenskaperna för EGFJ och EJFLU (EUT L 279, 2008, s. 13). Förordningen trädde i kraft den 29 oktober 2008.

28 Enligt definitionen i artikel 6.1 i förordning nr 1290/2005.

21. Avgiften upphävdes enligt artikel 230.1 i förordning nr 1308/2013,[29] med verkan från den 31 mars 2015.

Statligt stöd

22. Skälen 2, 5 och 8 i direktiv 2003/530[30] hade följande lydelse:

”(2) Italienska mjölkproducenter har producerat mjölk i kvantiteter utöver sina referenskvantiteter under perioden från 1995/1996 till 2001/2002 och är skyldiga att till gemenskapen betala ett belopp på 1 386 475 250 euro på grundval av den tilläggsavgift för mjölk och mjölkprodukter som fastställts i enlighet med förordning (EEG) nr 3950/92.

(3) Detta belopp har i stor utsträckning inte drivits in av de italienska myndigheterna eftersom producenterna genom beslut av de nationella administrativa domstolarna har fått anstånd med betalningen.

(4) Den nuvarande situationen i Italien kännetecknas av att uppbörden av tilläggsavgiften är föremål för en rad svårigheter, vilket framför allt har resulterat i ett stort antal icke avgjorda domstolsärenden som även fortsättningsvis kan försena de faktiska betalningarna under ansenlig tid framåt.

(5) De italienska myndigheterna planerar åtgärder för att lösa problemet med icke avgjorda rättstvister och undanröja de sociala spänningar som för närvarande råder genom att låta dessa mjölkproducenter betala av sin kvarstående skuld genom uppskjuten betalning utan ränta över ett antal år.

…

(8) För att undvika svåra finansiella problem för de berörda enskilda italienska mjölkproducenterna, vilket förmodligen skulle bli fallet om samtliga skuldbelopp skulle drivas in omedelbart, och för att mildra de sociala spänningar som råder är det på grund av exceptionella omständigheter därför motiverat att anse att det stöd som Republiken Italien har för avsikt att bevilja dessa mjölkproducenter i form av lån och uppskjuten betalning är förenligt med den gemensamma marknaden med avvikelse från bestämmelserna i artikel 87 i fördraget, under förutsättning att villkoren i detta beslut iakttas.”

23. I artikel 1 i detta direktiv föreskrevs följande:

”Det stöd som Republiken Italien har för avsikt att bevilja mjölkproducenter genom att träda in och till gemenskapen betala det belopp som dessa producenter är skyldiga gemenskapen på grundval av tilläggsavgiften på mjölk och mjölkprodukter för perioden från 1995/1996 till 2001/2002 och genom att låta dessa producenter betala tillbaka sin skuld genom uppskjuten betalning[31] utan ränta över ett antal år skall undantagsvis anses vara förenligt med den gemensamma marknaden, under förutsättning att

– återbetalningen är fullständig och görs genom årliga amorteringar av lika storlek,

29 Europaparlamentets och rådets förordning av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (EUT L 347, 2013, s. 671).

30 Rådets beslut av den 16 juli 2003 om huruvida ett stöd som Republiken Italien har för avsikt att bevilja sina mjölkproducenter är förenligt med den gemensamma marknaden (EUT L 184, 2003, s. 15).

31 Jag kommer nedan att kalla dessa uppskjutna betalningar för 2003 års betalningsplan.

– återbetalningsperioden inte överstiger 14 år, med början den 1 januari 2004.”

24. I beslut 2013/665,[32] anmärkte kommissionen att Italien hade infört lagstiftning som förlängde återbetalningsperioden för vissa amorteringar som angetts i beslut 2003/530, vilket innebar en överträdelse av villkoret i artikel 1 i det beslutet att återbetalning skulle ske genom årliga amorteringar av lika storlek. I artiklarna 1 och 2 i beslut 2013/665 förklarades att betalningsuppskovet i fråga utgjorde statligt stöd som var oförenligt med den inre marknaden och förpliktades Italien att återvinna det oförenliga stödet från stödmottagarna.

Nationell rätt

25. Det är av utrymmesskäl inte möjligt att göra en full genomgång av den italienska lagstiftningen på detta område. Stora delar av den är mycket komplicerad. Nedan följer en översikt som av nödvändiga skäl har hållits kort.

26. Medan en avgift på mjölkproduktion i gemenskapen infördes för första gången år 1984, anges i domen i målet Lattepiù,[33] att den italienska lagstiftningen inte antogs förrän år 1992.[34] Denna lagstiftning verkar ha saknat verkan, såtillvida att, å ena sidan, de enskilda referenskvantiteterna som hade tilldelats av de italienska myndigheterna innehöll en mängd fel, bland annat på grund av att de hade intygats av producenterna själva[35] och, å andra sidan, en del av den efterföljande lagstiftningen förklarades ogiltig av Corte costituzionale (författningsdomstolen).[36]

27. I artikel 2 i lag nr 5/98 gjordes ett antal bemyndiganden till förmån för Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (Italiens statliga organ för interventioner på jordbruksmarknaden) (nedan kallat AIMA) i fråga om hanteringen av mjölkavgiftssystemet, bland annat att fastställa referenskvantiteter och underrätta producenterna om dessa.[37]

28. Efter en rapport från en regeringsledd undersökningskommission antogs flera ytterligare rättsakter, bland annat lagdekret nr 43/99 (som i ändrad form omvandlades till lag nr 118 av den 27 april 1999) (nedan kallad lag nr 118/1999). Enligt artikel 1 i detta dekret hade AIMA 60 dagar på sig att genomföra lämpliga nationella justeringar för regleringsåren 1995/1996 och 1996/1997. Enligt samma bestämmelse skulle enskilda referenskvantiteter, vid behov efter justering av AIMA, vara slutliga för betalning av avgiften.[38]

29. I lagdekret nr 49/2003 av den 28 mars 2003 (som i ändrad form omvandlades till lag nr 119/2003) föreskrevs att ansvaret för övervakning av efterlevnaden av avgiftssystemet och för tvångsindrivning skulle ligga hos regioner och autonoma provinser. Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (betalningsstället för jordbruk) (nedan kallat AGEA)[39] skulle ha exklusivt ansvar för att sköta den nationella reserven och för att beräkna aktuella utestående kvantiteter och belopp.

32 Kommissionens beslut av den 17 juli 2013 om det statliga stöd SA.33726 (11/C) [f.d. SA.33726 (11/NN)] som Italien har genomfört (uppskov med mjölkavgiften i Italien) (EUT L 309, 2013, s. 40).

33 Dom av den 25 mars 2004, Cooperativa Lattepiù m.fl. (C-231/00, C-303/00 och C-451/00, EU:C:2004:178).

34 Se punkt 15 i domen. Den huvudsakliga genomförandelagstiftningen var lag nr 468/92 av den 26 november 1992, även om domstolen i sin begäran även har hänvisat till ministerdekret nr 258/89 och lag nr 209/91. I denna punkt angavs att lag nr 468/92 ”därefter följdes av en mängd lagstiftning som hade ändrats i hög grad”.

35 Se punkt 79 i domen.

36 Se punkt 16 i domen.

37 Se punkt 20 i domen.

38 Se punkterna 19, 21 och 22 i domen.

39 AGEA ersatte AIMA år 1999.

30. Genom artikel 3.5 duodecies och terdecies i lag nr 231/2005 infördes ett förbud mot kvittning av belopp som ackrediterade betalningsställen skulle erlägga till sökande enligt förordning nr 1663/95.[40]

31. Genom artikel 8 quinquies (särskilt) i lag nr 33/2009 infördes nya bestämmelser angående betalningsuppskov för avgiften i lagdekret nr 49/2003.[41] Gäldenärer kunde ansöka till AGEA om uppskov i upp till 30 år, förutsatt att de åtog sig att upphöra med alla eventuella pågående domstolsprocesser som de hade inlett. Om en producent inte framställde en ansökan inom föreskriven tid om att delta i de nya ordningarna, upphöra att delta i dem eller inte erlade betalning enligt dem på angivet datum, skulle skulden omedelbart bli betalningsbar och föremål för verkställighetsåtgärder enligt det kungliga dekretet nr 639/1910.

32. Artikel 8 quinquies i lag nr 33/2009 ändrades i betydlig utsträckning genom lag nr 228/2012.[42] AGEA hade fortfarande huvudansvaret för att driva in obetalda avgifter, men indrivningen skulle ske genom ett förfarande med självdeklaration med hjälp från medlemmar i Equitalia-gruppen[43] och Guardia di Finanza (skatte- och finanspolisen).

Det administrativa förfarandet

33. Genom skriftväxling som ägde rum mellan juli 2008 och juli 2012, till största delen inom ramen för ett EU-pilotärende, efterfrågade kommissionen upplysningar från Italien angående fördelningen av avgiften på de som var skyldiga att redovisa den och vilka åtgärder som hade vidtagits för att driva in utestående betalningar. Kommissionen uttryckte sina betänkligheter över de, enligt kommissionen, betydande belopp som kvarstod som obetalda.

34. Eftersom kommissionen inte var nöjd med den information som Italien hade tillhandahållit skickade kommissionen en formell underrättelse till medlemsstaten den 21 juni 2013 och bad denna att inkomma med synpunkter. Italien svarade genom ett antal skrivelser daterade den 23 september 2013 och efterföljande datum.

35. Mot bakgrund av vad kommissionen kallade en ”orubblig stagnation av indrivningsförfarandet och alltjämt utestående betydande belopp” delgav kommissionen Italien ett motiverat yttrande den 10 juli 2014. Italien begärde uppskov med att inkomma med svar och fick uppskov till den 11 oktober 2014. Italien inkom med svarsskrivelse den 13 oktober 2014.

Förfarandet och parternas yrkanden

36. Då kommissionen fann att Italien inte hade tillhandahållit information som bemötte dess farhågor, väckte kommissionen förevarande talan den 6 augusti 2015.

37. Kommissionen har yrkat att domstolen ska

– fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt tillämplig EU-lagstiftning för berörda år, särskilt i) artiklarna 1 och 2 i förordning nr 3950/92, ii) artikel 4 i förordning nr 1788/2003, iii) artiklarna 79, 80 och 83 i förordning nr 1234/2007 och, vad avser kommissionens genomförandebestämmelser, iv) artikel 7 i förordning nr 536/1993 v), artikel 11.1 och 11.2 i förordning nr 1392/2001, och (vi) artiklarna 15 och 17 i förordning nr 595/2004, genom

40 Kommissionens förordning (EG) av den 7 juli 1995 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 729/70 i fråga om förfarandet vid avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 158, 1995, s. 6).

41 Jag kommer nedan att kalla dessa uppskjutna betalningar för 2009 års betalningsplan.

42 Även kallad stabilitetslagen från år 2013.

43 Equitalia SpA är ett bolag som kontrolleras av den italienska staten.

att inte säkerställa att tilläggsavgiften som togs ut i Italien för den produktion som översteg den nationella kvoten från det första regleringsåret då tilläggsavgiften tillämpades i Italien (1995/1996) till det sista år då det faktiskt fanns ett överskott i Italien (2008/2009) faktiskt debiterades de producenter som hade bidragit till överskottet och att det betalades i rätt tid efter det att de meddelats om vilka belopp som skulle betalas, av uppköparen eller producenten i fall av direkt försäljning, eller om den inte betalades i rätt tid, att den bokfördes och där så var möjligt krävdes in av dessa uppköpare eller producenter, och

– förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

38. Republiken Italien har yrkat att domstolen ska

– ogilla talan, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

39. Kommissionen och Republiken Italien yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 8 september 2016 och besvarade domstolens frågor.

Bedömning

Preliminära synpunkter

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

40. Även om Italien inte formellt har yrkat att talan inte kan upptas till sakprövning, har Italien gjort gällande att kommissionen inte har något rättsligt intresse av att väcka talan i förevarande mål, eftersom avgiften nu har upphävts.[44] Om detta argument skulle godtas, skulle talan inte kunna upptas till sakprövning och det faktum att Italien inte har framställt ett formellt yrkande skulle sakna relevans, eftersom domstolen *ex officio* kan pröva huruvida de villkor som anges i artikel 258 FEUF för att väcka talan om fördragsbrott är uppfyllda.[45]

41. Enligt min uppfattning kan Italiens argument dock inte godtas.

42. Det följer av fast rättspraxis att frågan om en medlemsstat har gjort sig skyldig till fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet.[46] Domstolen ska således avvisa en talan när medlemsstaten i fråga har avhjälpt det påstådda fördragsbrottet före utgången av denna frist.[47] På motsvarande sätt ska domstolen inte avvisa en talan när fördragsbrottet endast har upphört efter fristens utgång. I detta avseende har domstolen funnit att intresset av att målet avgörs, bland annat, kan bestå av ett syfte att fastställa grunden för det ansvar som en medlemsstat kan ha gentemot dem vars rättigheter berörs av nämnda fördragsbrott.[48]

44 Se ovan punkt21.

45 Se, exempelvis, dom av den 31 mars 1992, kommissionen/Italien (C-362/90, EU:C:1992:158, punkt 8).

46 Se, exempelvis, dom av den 27 oktober 2005, kommissionen/Italien (C-525/03, EU:C:2005:648, punkt 14).

47 Se dom av den 27 oktober 2005, kommissionen/Italien (C-525/03, EU:C:2005:648, punkterna 16 och 17).

48 Se, exempelvis, dom av den 14 september 2004, kommissionen/Spanien (C-168/03, EU:C:2004:525, punkt 24).

43. Samma argument är, enligt min uppfattning, tillämpligt när den lagstiftning som är föremål för det motiverade yttrandet har upphävts efter utgången av den period som angavs i yttrandet, vilket är fallet här.[49] Således är det riktigt som kommissionen har angett att underlåtenheten att uppbära avgiften från dem som var skyldiga att redovisa den måste ha varit till nackdel för de producenter som faktiskt betalade avgiften när den förföll, eftersom de har lidit en ekonomisk nackdel i förhållande till de personer som inte betalade avgiften eller betalade den mycket sent. En sådan situation skulle ofrånkomligen skapa (och kan, genom resultatet, fortsätta att skapa) oskäliga snedvridningar av konkurrensen, som eventuellt kan omfatta inte bara producenter i Italien utan även producenter i unionen som helhet. Kommissionen har således alltjämt ett intresse av att väcka talan och talan ska därför upptas till sakprövning.

Det utestående beloppet

44. Parterna har olika uppfattningar om det exakta beloppet för de obetalda avgifterna.

45. Även om kommissionen inte har angett något belopp i sitt yrkande, har den i ansökan angett att det totala beloppet för den avgift som skulle utgå i Italien uppgick till cirka 2 305 miljoner euro vid utgången av den frist som angavs i det motiverat yttrandet.[50] Beloppet fördelades enligt följande:

– Det belopp som har indrivits är cirka 282 miljoner euro (i detta belopp ingår inte belopp som omfattades av 2003 års betalningsplan[51] på cirka 469 miljoner euro).

– Det belopp som fortfarande utestår, efter avdrag av båda dessa summor, är 1 554 miljoner euro.

– Av denna summa avgår cirka 211 miljoner euro avseende belopp som inte längre är indrivningsbara, till exempel på grund av att producenten har gått i konkurs eller till följd av domstolsbeslut som har upphävt betalningsskyldigheten, vilket ger en summa på cirka 1 343 miljoner euro.

– I detta belopp ingår belopp som är föremål för talan vid de italienska domstolarna och för vilka dessa domstolar har fattat beslut om att skjuta upp betalningsskyldigheten, vilka kommissionen uppskattar till cirka 500 miljoner euro.

– De belopp som hittills har drivits in motsvarar 21 procent av det totala utestående beloppet, efter avdrag för summor som inte längre är indrivningsbara.[52]

46. Italien har en annan ståndpunkt. Italien har vidgått de belopp som kommissionen har framställt ovan. Italien har dock gjort gällande att beloppet på 1 343 miljoner euro som har angetts i punkt 45 inte ska beaktas, eftersom det omfattar belopp som inte kan indrivas till följd av domstolsbeslut om uppskov med betalning. Italien har i stället anfört att det utestående beloppet uppgår till 827,39 miljoner euro. Detta ska jämföras med det belopp på 962 miljoner euro som utgör summan av i) de belopp som har betalats in fram till aktuellt datum, inklusive de belopp som har erhållits genom betalningsplaner och kvittning, ii) belopp som ”är föremål för indrivning” enligt

49 Den tidsfrist som fastställdes i det motiverade yttrande upphörde, efter förlängning, den 11 oktober 2014 (se ovan punkt 35). Avgiften upphävdes från den 31 mars 2015 (se ovan punkt 21).

50 Det vill säga den 11 oktober 2014, efter utgången av den förlängning som kommissionen hade beviljat (se ovan punkt35).

51 Se punkt 22 och följande punkter ovan.

52 I sin ansökan har kommissionen också framställt alternativa uppgifter som anger att det utestående beloppet är 1 068 miljoner euro, där den andel som har uppburits motsvarar 23 procent. När kommissionen vid förhandlingen ombads klargöra dessa uppgifter, förklarade denna att beloppet på 1 068 miljoner euro utgjorde det utestående beloppet efter avdrag för belopp som Italien inte hade angett skulle borträknas på grund av att var föremål för rättegång vid de nationella domstolarna. Då domstolen emellertid också angav att de 1 343 miljoner euro som angavs ovan utgjorde det belopp som fortfarande var obetalt och eftersom det belopp som var föremål för domstolsbeslut i ansökan har uppgetts till 500 miljoner euro kan jag inte förstå dessa sifferuppgifter. Av de skäl jag har angett nedan i punkt 48 anser jag dock inte att det är nödvändigt att gå närmare in på denna fråga.

betalningsplanerna och iii) belopp som inte är indrivningsbara på grund av att producenten har gått i konkurs, att domstolen har fattat beslut om upphävande av betalningsskyldigheten eller på andra grunder. Mot denna bakgrund har Italien gjort gällande att det belopp som har betalats eller ”ska anses ha betalats” motsvarar 42 procent av den totala avgiften på 2 289,77 miljoner euro, att det belopp som inte ännu har förfallit till betalning motsvarar 21,85 procent av detta belopp och att det belopp som är föremål för tvångsindrivning utgör 36,13 procent av denna summa.

47. De belopp som kommissionen har gjort gällande kan anses missvisande då det, om de belopp som har betalats eller ska betalas enligt betalningsplanerna inte beaktas, är omöjligt att bilda sig en ”sann” uppfattning av omfattningen av Italiens fördragsbrott. Italiens beskrivning kan dock i samma utsträckning sägas vara missvisande, eftersom i) den drar av belopp som lagligen inte längre kan indrivas trots att detta inte skulle vara fallet (åtminstone i del) om Italien hade agerat med vederbörlig tillförsikt och ii) (kan det påstås) om Italien hade skött uppbördssystemet för avgiften på rätt sätt från början, skulle betalningsplanerna inte ha varit nödvändiga.

48. Jag anser inte att det är nödvändigt att komma fram till en fastställd slutsats i fråga om dessa argument. Såsom jag har antytt innehåller kommissionens yrkande inte något belopp.[53] Även om de statistiska uppgifter som parterna har lämnat är intressanta som generell bakgrundsinformation, är det inte för någon av parterna nödvändigt att ha en exakt beräkning av det utestående beloppet. Den fråga som ska avgöras i förevarande mål är huruvida kommissionen har styrkt sitt påstående att Italien har begått fördragsbrott och i sådana fall om Italien har ett giltigt försvar. Det är på dessa aspekter som jag kommer att fokusera min bedömning nedan. I mellantiden ska jag endast anmärka att det är uppenbart att Italien, oavsett vilken beräkningsgrund som används, har underlåtit att uppbära betydande belopp av den avgift som skulle ha betalats in vid utgången av den tidsfrist som angavs i det motiverat yttrandet.

Italiens allmänna försvar

49. Italien har framställt två allmänna grunder till sitt försvar. Om de godtas skulle var och en av dessa grunder medföra att talan ska avvisas. Jag ska därför bedöma dessa allmänna grunder innan jag går in på kommissionens påståenden i detalj.

– Åsidosättande av principen ne bis in idem

50. Italien har gjort gällande att kommissionen, genom att väcka talan om fördragsbrott, har åsidosatt principen om *ne bis in idem*. Detta påstående vilar på den övergripande ordningen för avgiften som infördes genom förordning nr 1788/2003. Innan denna lagstiftning trädde i kraft hade unionslagstiftning uttryckligen endast föreskrivit att uppköpare och producenter skulle redovisa och betala avgiften till den behöriga nationella myndigheten. Medan medlemsstaterna var skyldiga att säkerställa att avgiften uppbars,[54] var de inte uttryckligen skyldiga att betala in hela avgiften till gemenskapen. Domstolen fann år 2001 att den inte kunde godta kommissionens argument att en sådan skyldighet var underförstådd och fastställde att medlemsstaterna hade en skyldighet att utföra sina uppgifter avseende betalningen av avgiften så bra som möjligt men inte en skyldighet att uppnå vissa specifika resultat.[55] Förordning nr 1788/2003 antogs som en följd av detta och genom artikel 3.1 i denna förordning påfördes medlemsstaterna den ytterligare skyldigheten att betala in avgiften till (vad som nu är) Europeiska unionen.[56]

53 Se ovan punkt 45.

54 Se, bland annat, artiklarna 15, 16 och 19 i förordning nr 1546/88.

55 Se dom av den 13 november 2001, Frankrike/kommissionen (C-277/98, EU:C:2001:603, punkt 36).

56 Till en nivå om 99 procent av det totala beloppet. Se vidare ovan fotnot 20.

51. Italien har inte bestritt att medlemsstaten hade en skyldighet att ta ut avgiften på nationell nivå och betala den till Europeiska unionen. Italien har i stället gjort gällande att förfarandet för finansiell korrigering avseende belopp som skulle betalas enligt den gemensamma jordbrukspolitiken utgör ett straff som åläggs medlemsstaterna på grund av deras underlåtenhet att driva in beloppet, eftersom denna underlåtenhet med nödvändighet kommer påverka budgeten hos en medlemsstat som inte driver in beloppet i sin helhet. Att bestraffa Italien ytterligare genom att väcka talan om fördragsbrott skulle strida mot principen *om ne bis in idem* och vara oproportionerligt.[57]

52. Enligt min uppfattning kan argumentet inte godtas.

53. För det första har domstolen, såsom kommissionen riktigt har anmärkt, inom ramen för medlemsstaternas förpliktelser i fråga om förfarandet för att avsluta räkenskaper enligt bestämmelserna avseende EUGFJ, funnit att detta förfarande har ett annat syfte än förfarandet rörande fördragsbrott. Syftet med det förstnämnda förfarandet är att säkerställa att unionens budgetkrav uppfylls och det är inte aktuellt med straff.[58] Syftet med det sistnämnda förfarandet är att fastställa att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten. Detta verkar vara en helt giltig ståndpunkt i detta fall. Självklart kan förfaranden om fördragsbrott ha andra syften än att bara fastställa läget mellan medlemsstaten och unionen. Som jag redan har angett,[59] kan ett sådant förfarande också vara relevant, exempelvis, för att fastställa grunden för det ansvar som en medlemsstat kan ådra sig gentemot dem som erhåller rättigheter till följd av medlemsstatens betalningsunderlåtenhet och för att avhjälpa oskäliga snedvridningar av konkurrensen som kan ha uppkommit till följd av den påtalade överträdelsen. De förefaller dock inte utgöra ”straff” i ordets egentliga bemärkelse.

54. Italiens tolkning av medlemsstaternas skyldigheter i fråga om avgiften skulle också innebära att skyldigheten att ta ut avgiften på en nationell nivå i praktiken skulle vara frivillig. Även om det är riktigt att domstolen har funnit att avgiften hade ett ekonomiskt syfte, såtillvida att den var avsedd att skaffa gemenskapen de medel som krävdes för att avsätta producenternas produktion utöver kvoterna, har domstolen även betonat att avgiften hade det ”uppenbara syftet” att tvinga mjölkproducenterna att hålla sig till de referenskvantiteter som de hade tilldelats.[60] Detta uttalande utgör uppenbart hinder för Italiens argument som måste avfärdas även av detta skäl. Om Italien skulle ”absorbera” de ekonomiska effekterna av avgiften genom att underlåta att driva in den från de aktuella ekonomiska aktörerna skulle avgiften inte ha de önskade effekterna på mjölkmarknadens funktion.

– Den påstådda olämpligheten av en talan om fördragsbrott i mål om statligt stöd

55. Italien verkar själv ha godtagit argumentationen i slutet av punkt 53, och har anmärkt att en medlemsstats underlåtenhet att genomföra avgiftssystemet nationellt kan leda till oskälig konkurrens från de producenter som inte betalade avgiften. Italien har dock gjort gällande att det riktiga rättsmedlet i detta avseende är för kommissionen att väcka talan om lagstridigt statligt stöd enligt artikel 108 FEUF. Det var därför fel av kommissionen att väcka talan om fördragsbrott, eftersom det förfarandet inte kan tillämpas när andra rättsmedel kan tillgripas.

57 Till stöd för sitt argument i denna del har Italien hänvisat till domstolens dom av den 13 november 2001, Frankrike/kommissionen (C-277/98, EU:C:2001:603). Denna dom går dock inte längre än att fastställa de omständigheter som anges i punkt 50 ovan, i något avseende som har betydelse för Italiens argumentation. Italien har också åberopat tre domar från tribunalen som kommissionen åberopade i sin ansökan, närmare bestämt dom av den 9 oktober 2012, Italien/kommissionen (T-426/08, ej publicerad, EU:T:2012:526), dom av den 6 juli 2015, Italien/kommissionen (T-44/11, ej publicerad, EU:T:2015:469), och dom av den 2 december 2014 (T-661/11, EU:T:2014:1016). Italien har dock inte åberopat någon eller några punkter i dessa domar som stöder dess uppfattning och en genomgång av domarna verkar inte heller ge något stöd för de argument Italien har gjort gällande. Jag ska därför inte bedöma dem närmare.

58 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 januari 2001, Grekland/kommissionen (C-247/98, EU:C:2001:4, punkterna 13 och 14), och dom av den 9 september 2004, Grekland/kommissionen (C-332/01, EU:C:2004:496, punkt 63).

59 Se ovan punkt 42.

60 Se dom av den 25 mars 2004, Cooperativa Lattepiù m.fl. (C-231/00, C-303/00 och C-451/00, EU:C:2004:178, punkt 75).

56. Detta argument kan snabbt avfärdas, eftersom det direkt strider mot fast rättspraxis, av vilken det följer att

”…[d]omstolen konsekvent [har] funnit att rätt förfarande för fastställande av att bestämmelserna rörande den gemensamma organisationen av marknaderna har överträtts är förfarandet om ett fastställande mot medlemsstaterna enligt [artikel 258 FEUF]. Även om det enligt denna rättspraxis enligt [artikel 108.2 FUEF] inrättades ett förfarande som särskilt hade anpassats till de särskilda problem som statligt stöd gav upphov till med avseende på konkurrensen på den gemensamma marknaden, hindrar förekomsten av detta förfarande inte på något sätt att det prövas huruvida ett system med statligt stöd är förenligt med andra [unionsrättsliga] bestämmelser än de som föreskrivs i [artikel 258 FEUF]…”.[61]

57. Då detta är fallet kan inte heller den andra allmänna grunden som Italien har framställt till sitt försvar godtas.

Yrkandets omfattning

58. Sammanfattningsvis har kommissionen yrkat att domstolen ska fastställa att Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionens lagstiftning rörande avgifter på mjölk

– för regleringsåren från 1995/1996, som var det första år då avgiften faktiskt tillämpades i Italien, till 2008/2009, som var det sista år då det förekom överskottsproduktion i denna medlemsstat,

– genom att inte säkerställa att i) avgiften faktiskt togs ut från de enskilda producenter som hade bidragit till produktionsöverskottet som ledde till skyldigheten att betala avgiften, ii) avgiften betalades i rätt tid av uppköparen eller, med avseende på direkt försäljning, producenten och iii) när avgiften inte betalades inom föreskriven tid, att avgiften drevs in med hjälp av lämpligt indrivningsförfarande enligt nationell rätt.

59. Kärnan i kommissionens talan är att Italien på ett olyckligt sätt har underlåtit – under mer än 14 på varandra följande räkenskapsperioder – att uppfylla sina skyldigheter på nationell nivå i förhållande till avgiften som helhet. Det har inte gjorts några påståenden, och föreligger inte någon tvist, angående Italiens skyldighet att betala ett belopp motsvarande avgiften till Europeiska unionen i enlighet med artikel 3 i förordning nr 1788/2003 och efterföljande lagstiftning.

60. Då kommissionens olika argument hänger nära samman ska jag bedöma dem tillsammans.

Kommissionens argument

61. Om vi börjar med fördelningen av avgiften har domstolen funnit att det är viktigt att medlemsstaterna fördelar avgiften mellan producenterna, eftersom detta steg är en ingående del av det förfarande som leder till betalning av avgiften.[62]

61 Se dom av den 12 juli 1990, kommissionen/Grekland (C-35/88, EU:C:1990:302, punkt 11 och där angiven rättspraxis).

62 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 mars 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi m.fl. (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 och C-497/00–C-499/00, EU:C:2004:179, punkt 87), där domstolen fann att de behöriga nationella myndigheterna måste underrätta de berörda producenterna om tilldelningen av individuella referenskvantiteter så att de berörda personerna genom denna underrättelse får all information om tilldelningen i fråga. Medan uppköparna även är nära involverade i förfarandet som leder till betalningen av avgiften (se, exempelvis, sjunde skälet i förordning nr 536/93 där det anges att ”uppköparna [bär] huvudansvaret för att systemet tillämpas korrekt”) och då de i många fall var skyldiga att redovisa för och betala avgiften till de nationella myndigheterna gjordes tilldelningen av avgiften, som sådan, till producenterna. Se, exempelvis, artikel 2.2 i förordning nr 3950/92.

62. Med avseende på de inledande faserna av den period som kommissionens påstående gäller verkar det klart att Italiens tillämpning av skyldigheten, i vissa fall, har varit långt ifrån väl genomförd. I domen i målet Lattepiù anmärkte domstolen, exempelvis, att de aktuella besluten om hänskjutande innehöll ”de individuella referenskvantiteter som de italienska myndigheterna ursprungligen hade tilldelat … ett stort antal felaktigheter, bland annat på grund av att den faktiska produktion på grundval av vilken dessa kvantiteter tilldelades hade intygats av producenterna själva. Bland de felaktigheter som således avslöjades konstaterade den regeringsledda undersökningskommissionen bland annat att mer än 2 000 jordbruksföretag som hade deklarerat att de hade producerat mjölk inte hade några kor.” [63] I samma mål anmärkte domstolen att det var först år 1999 som sökandena i målen vid den nationella domstolen hade fått kännedom om vilka referenskvantiteter de hade tilldelats. [64]

63. Mer allmänt har kommissionen hänvisat till statistiken för avgiftsuttaget i Italien, [65] och framställt en rad särskilda påståenden.

Bristfällig lagstiftningspraxis: olagliga, otydliga och motsägelsefulla nationella lagar

64. Kommissionen har gjort gällande att den nationella lagstiftningen rörande avgiften var ogenomtänkt eller dåligt skriven och att denna brist förenades med bristfällig tillämpning av de nationella myndigheterna, vilket har resulterat i förfaranden vid de nationella domstolarna. Till stöd för dessa påståenden har kommissionen åberopat information som har tillhandahållits av Avvocatura Generale dello Stato (regeringsadvokaten) som svar på en begäran om upplysningar från kommissionen till Italien. Kommissionen har i detta avseende särskilt åberopat

– lag nr 118/1999 där de nationella domstolarna, i en talan om interimistiska åtgärder, fann att denna lag var lagstridig såtillvida att den tilldelade avgiften retroaktivt och att vederbörlig underrättelse inte hade ägt rum avseende de tilldelade beloppen,

– lag nr 5/98, mot vilken talan väckts (och bifallits) vid de nationella domstolarna, eftersom den lade (otillförlitlig) outtalad statistik till grund för tilldelningen av avgifter,

– att de behöriga nationella myndigheternas användning av omtvistade nationella referenskvantiteter, vilka fortfarande är tvistiga såvitt avser regleringsåren 1995/1996–1999/2000, även resulterade i rättegångar vid de nationella domstolarna. I detta avseende angav Corte dei conti (den italienska revisionsmyndigheten) [66] att ”svagheten med [lag nr 118/99] var att den hela tiden använde beräkningsförfaranden och beräkningsmetoder som upphävdes till följd av granskningar av dess lagenlighet och domstolens avgöranden”.

65. Kommissionen har därefter anmärkt att den inledande förvirringen kring lagstiftningen verkar ha lett till rättegångar som, åtminstone när avgiften infördes i Italien, avgjordes till förmån för de som hade överklagat de nationella bestämmelserna och hindrade myndigheterna från att fullgöra sina skyldigheter. Mot bakgrund av de långa förseningar som kan sägas prägla domstolssystemet i Italien innebar detta att förfarandet för att ta ut avgiften avstannade. Kommissionen har i detta avseende anmärkt att AGEA år 2010 anmärkte att ”det osäkra läge som har uppkommit till följd av uppskovet i första instans, som har yrkats av sökandena och beslutats genom skyndsam handläggning vid domstolen i fråga … och en eventuell slutlig dom vid ett eventuellt överklagande i andra instans, skapar en allvarlig störning som på ett farligt sätt undergräver mjölkkvotsystemet”.

63 Dom av den 25 mars 2004, Cooperativa Lattepiù m.fl. (C-231/00, C-303/00 och C-451/00, EU:C:2004:178, punkt 79).

64 Se punkt 81 i domen.

65 Se ovan punkterna 44–48.

66 Särskild rapport nr 2/2012.

66. Kommissionen har också anmärkt att Avvocatura Generale dello Stato, i sitt första svar på den formella underrättelsen, angav att den, på grund av osäkerheten kring den nationella lagstiftningen, inte invände mot de uppskov som hade beslutats vid de nationella domstolarna och i vissa fall inte inkom med svaromål i saken, eftersom den avvaktade ”en konsolidering av lagbestämmelser och myndighetsföreskrifter som ständigt förändrades”. I sitt andra svar på den formella underrättelsen hänvisade Avvocatura Generale dello Stato till lagstiftningens oklara och komplicerade natur, som onekligen i många fall hade bidragit till att talan hade väckts i de nationella allmänna domstolarna och administrativa tribunalerna, med det resultatet att ett antal svaromål inte hade lämnats in i fråga om ansökningar om uppskov.

Utebliven kvittning

67. Kommissionen har också anfört att Italien underlät att tillämpa kvittning på rätt sätt när belopp betalades ut enligt den gemensamma jordbrukspolitiken. Kommissionen har i detta avseende anmärkt att artikel 1 i förordning nr 1034/2008, som trädde i kraft den 29 oktober 2008, medförde att medlemsstaterna var skyldiga att kvitta eventuella utestående, enligt nationell rätt fastställda, skulder som betalningsmottagare hade, mot framtida betalningar som betalningsstället som ansvarade för indrivningen av skulden skulle göra till denna stödmottagare.[67] Mer allmänt har kommissionen anmärkt att Corte dei Conti (revisionsmyndigheten) har angett[68] att kvittning hade omöjliggjorts på grund av ”oöverskådlig och otydlig lagstiftning” samt den omständigheten att det var olika organ som ansvarade för betalningen (AGEA) respektive indrivningen (regionerna och de autonoma provinserna), vilket medförde att kvittning inte kunde ske enligt nationell rätt.

68. Mot bakgrund av dessa svårigheter ingick Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (ministeriet för jordbruk, livsmedel och skogsbruk), regionerna och de autonoma provinserna ett avtal år 2006 i syfte att tillämpa kvittning i dessa ärenden. Detta försök lyckades dock inte. Av de utestående avgiftsbeloppen uppbars endast totalt 118 miljoner euro under alla regleringsåren från 1995/1996–2008/09, det vill säga, knappt en niondel av de belopp som betalades till sektorn mellan åren 2010 och 2013.

69. Kommissionen har gjort gällande att en av anledningarna till att det inte lyckades bättre var att förfarandet infördes sent och var otydligt. Enligt information som kommissionen erhållit från de italienska myndigheterna invände många producenter mot tillämpningen av kvittning vid de nationella domstolarna och beviljades, återigen, uppskov, vilket medförde att kvittning inte kunde användas. Det förefaller som om invändningarna till stor del byggde på omständigheten att kvittningen i fråga skulle grunda sig på ett avtal som hade ingåtts mellan staten och regionerna och inte på lagstiftning som hade antagits av staten. Således ansåg man att avtalet var lagstridigt.

70. Antagandet av artikel 3.5 duodecies och terdecies i lag nr 231/2005 utgjorde ett ytterligare hinder för att tillämpa kvittningen. I denna bestämmelse föreskrevs att de belopp som skulle erläggas av unionens utbetalande organ inte kunde beläggas med kvarstad, pantsättas eller på annat sätt bli föremål för skyddsåtgärder. I enlighet med artikel 1246.3 i Codice civile (den italienska civillagen) var det inte tillåtet att kvitta belopp som inte kunde pantsättas. Efter diskussioner mellan AGEA och kommissionen antogs artikel 8 ter i lag nr 33/2009 för att ge kvittningsrätten i det i punkt 68 ovan angivna avtalet ställning av lag. Eftersom artikel 3.5 duodecies och terdecies dock inte upphävdes vid samma tillfälle har den lagstiftningsmässiga otydligheten levt kvar, eftersom denna lagstiftning är i kraft ännu i dag.

67 Förordning nr 885/2006 ändrades genom artikel 1 i förordning nr 1034/2008. Den förstnämnda förordningen upphävdes från den 7 september 2014 genom kommissionens delegerade förordning (EU) nr 907/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller utbetalande organ och andra organ, ekonomisk förvaltning, avslutande av räkenskaper, säkerheter och användning av euron (EUT L 255, 2014, s. 18).

68 Rapport nr 11/2013/G om mjölkkvoter.

Förmånlig behandling av de som inte har betalat avgiften

71. Genom artikel 8 bis 2 i lag nr 33/2009 infördes en ny artikel 10 bis i lag nr 119/2003, som var avsedd att fördela de extra mjölkkvoter som var tillgängliga i Italien till följd av förordningarna nr 248/2008[69] och nr 72/2009.[70] Denna artikel innebar att producenter som överskred sina enskilda kvoter under regleringsåret 2007/2008 skulle prioriteras. Kommissionen förstår inte varför detta skulle vara fallet och varför dessa kvoter inte återtogs från producenter som hade överträtt bestämmelserna.

Lag nr 33/2009 och 2009 års betalningsplan

72. Tillsammans innebar leden 2 och 10 i artikel 8 quinquies i lag nr 33/2009 uppskov med de indrivningsförfaranden (vare sig dessa utgjordes av kvittning, anteckning i domstolsregistret eller tvångsindrivning) som redan inletts mot gäldenärer som deltog i 2009 års betalningsplan och, i fall de inte uppfyllde betalningsplanen, att ett nytt indrivningsförfarande skulle inledas enligt det (mycket äldre) kungliga dekretet nr 639/1910 och inte i enlighet med presidentdekretet nr 602/1973 som tidigare. Förfarandet enligt det äldre dekretet är avsevärt längre och mer komplicerat än förfarandet enligt den senare lagen och den behöriga myndigheten för att hantera de förfaranden som föreskrivs i den är inte regionen eller den autonoma provinsen företrädda av Equitalia, utan AGEA.

73. I det aktuella fallet förefaller det så, att alla indrivningsförfaranden tillfälligt upphörde då lag nr 33/2009 trädde i kraft, oavsett om gäldenären hade anslutit sig till 2009 års betalningsplan eller inte. Som svar på en begäran om upplysningar från kommissionen i november 2011 svarade AGEA att detta organ, med avseende på producenter som inte hade anslutit sig till betalningsplanen, hade bett Equitalia återuppta indrivningsförfarandena, men att detta organ hade svarat att detta var omöjligt på grund av ordalydelsen av artikel 8 quinquies 10 i denna lag och att endast AGEA därefter var behörigt att göra detta. Detta innebar att det krävdes ett dekret från ekonomi- och finansministeriet som gav AGEA nödvändig behörighet. Trots upprepade förfrågningar från kommissionen om uppdatering av situationen, antogs dekretet inte förrän den 12 november 2012, det vill säga, nästan tre år efter det att lag nr 33/2009 hade trätt i kraft. De italienska myndigheterna erkände själva att lagen hade lett till ett ”betydande dödläge i fråga om indrivning av avgifterna”.

De behöriga myndigheternas underlåtenhet att riktigt övervaka och indriva utestående belopp

74. Kommissionen har anfört att det av upplysningar som Italien lämnat under EU-pilotärendet[71] som föregick delgivningen av den formella underrättelsen i juni 2013 framgick att AGEA, som bland annat ansvarade för övervakning av utestående belopp enligt avgiftssystemet, hade överskattat de belopp som var föremål för rättegång vid de nationella domstolarna. När mjölk tillhandahölls till mejerier var dessa skyldiga att innehålla en del av priset och nedteckna de innehållna beloppen i en ”gemensam underrättelse” med uppgift om den utestående avgiften för varje producent. Det verkar som om AGEA systematiskt upphörde med indrivningen av *samtliga* belopp som angavs i denna underrättelse, trots att endast *en* av producenterna hade väckt talan och erhållit uppskov. Detta förfaringssätt ledde till att betydliga summor inte drevs in. Kommissionen informerades inte förrän i det första svaret på det motiverade yttrandet av den 13 oktober 2014 om att förfarandet hade upphört.

69 Rådets förordning av den 17 mars 2008 om ändring av förordning nr 1234/2007 vad gäller de nationella kvoterna för mjölk (EUT L 76, 2008, s. 6).

70 Rådets förordning (EG) nr 72/2009 av den 19 januari 2009 om ändring av den gemensamma jordbrukspolitiken genom ändring av förordningarna (EG) nr 247/2006, (EG) nr 320/2006, (EG) nr 1405/2006, (EG) nr 1234/2007, (EG) nr 3/2008 och (EG) nr 479/2008 samt genom upphävande av förordningarna (EEG) nr 1883/78, (EEG) nr 1254/89, (EEG) nr 2247/89, (EEG) nr 2055/93, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 2596/97, (EG) nr 1182/2005 och (EG) nr 315/2007 (EUT L 30, 2009, s. 1).

71 Se punkt 9 i mitt förslag till avgörande i målet Sverige/kommissionen (C-562/14 P, EU:C:2016:885), för mer information om detta förfarande.

2013 års stabilitetslag

75. Mindre än en och en halv månad efter det att den rättsakt som krävdes för att återaktivera indrivningsförfarandena enligt det kungliga dekretet nr 639/1910[72] hade godkänts, gjordes genom 2013 års stabilitetslag omfattande ändringar i lagstiftningen rörande indrivningen av avgiften. Denna lag upphävde artikel 8 quinquis 10 i lag nr 33/2009 och ersatte den med de nya leden 10, 10 bis och 10 ter. Enligt dessa nya bestämmelser skulle AGEA ha det slutliga ansvaret för indrivningen, men skulle överlåta ansvaret för hanteringen av systemet till Equitalia, genom att överlämna information till detta organ i fråga om förfaranden för tvångsindrivning som skulle användas för att upprätta betalningsmeddelanden. Utifrån ett tillfälligt avtal som skulle ingås med AGEA skulle Equitalia utfärda dessa meddelanden vilka Guardia di Finanza (skatte- och finanspolisen) sedan skulle delge gäldenärerna. Avtalet mellan AGEA och Equitalia undertecknades inte förrän den 11 november 2013.

76. Med avseende på verkan av denna lag, angavs i en rapport från Corti dei Conti (revisionsmyndigheten) daterad i oktober 2014[73] att ”två år efter den:e (sic) nya lagen om indrivningsförfaranden har de fortfarande inte inletts”. I samma rapport angavs också att ”tvångsindrivningen av avgiften har inte gått framåt sedan lag 33/2009 infördes”. Kommissionen har angett att den inte kan förstå varför, om lag 33/2009, skulle ändras, Equitalia inte gjordes ansvarig för indrivningen av skulden, såsom hade varit fallet enligt lag nr 119/2003, i enlighet med det förfarande som föreskrevs i presidentdekretet nr 602/1973, och uppgiften i stället hade tilldelats AGEA ”med stöd från Equitalia och Guardia di Finanza”.[74] Indrivningen upphörde av nödvändiga skäl i avvaktan på att avtalet mellan de berörda parterna skulle ingås. I det motiverade yttrandet som var daterat juli 2014 (det vill säga mer än ett och ett halvt år efter 2013 års stabilitetslag hade trätt i kraft) efterfrågade kommissionen information angående i vilken omfattning indrivning faktiskt hade skett enligt det nya förfarandet. Kommissionen fick inte något svar. I de första och andra svaren på det motiverade yttrandet hänvisades endast till indrivningsförfaranden som var klara att genomföras men som ännu inte hade inletts.

Överträdelse av likhets- och effektivitetsprinciperna

77. Innebär ovanstående påståenden, betraktade mot bakgrund av uppgifterna i punkterna 44–48 angående de avgiftsbelopp som hade drivits in, påstående från kommissionen som omedelbart framstår som befogade?

78. Enligt min uppfattning gör de det. Jag skulle dock vilja göra följande anmärkningar.

79. För det första är kärnan i kommissionens argument, såsom jag förklarade i punkt 59 ovan, att Italien på ett olyckligt sätt har underlåtit att uppfylla lagstiftningen rörande avgiften. Kommissionen har i detta avseende särskilt hänvisat till likvärdighets- och effektivitetsprinciperna.

80. Såsom är välkänt kräver den förra principen att nationella processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten inte är mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt.[75] Kommissionens argument i detta avseende utgör dock endast, å ena sidan, en anmärkning om Italiens bristfälliga uppbörd av avgifterna och, å andra sidan, antagandet av vad den kallar ”särskilda förfaranden” i detta avseende. I avsaknad av relevanta bevis som, i tillräcklig detalj, omfattar motsvarande förfaranden på nationell nivå, anser jag inte att påståendet kan godtas.

72 Se ovan punkt 73.

73 Rapport nr 12/2014 G.

74 Artikel 8 *quinquies* 10 i lag nr 33/2009, i ändrad lydelse enligt 2013 års stabilitetslag.

75 Se, bland många, dom av den 7 juni 2007, van der Weerd m.fl. (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

81. Med avseende på effektivitetsprincipen beskrivs den vanligtvis som regeln att dessa nationella bestämmelser inte får medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten.[76] Jag finner inte heller någon värdefull ledning i denna princip.

82. Tvärtom förefaller hänvisningen till dessa två principer avleda uppmärksamheten från den bakomliggande frågan i detta mål, nämligen huruvida Italien har överträtt sina skyldigheter enligt unionsrätten när det gäller betalning och indrivning av avgiften.

83. Vidare ska det noteras att när det gäller kommissionens invändningar i fråga om kvittning,[77] i den utsträckning dessa invändningar bygger på förordning nr 1034/2008, att den förordningen inte trädde i kraft förrän den 29 oktober 2008 och inte kan vara tillämplig på sådant som ägde rum före denna tid. Det är också nödvändigt att vara tydlig i fråga om dess tillämpningsområde. Den skyldighet som fastställs i förordningen är att räkna av ”en stödmottagares eventuella utestående skuld” från ”en eventuell framtida utbetalning som det utbetalningsställe som ansvarar för indrivningen av skulden ska göra till denna stödmottagare”. Detta gäller endast när gäldenären i fråga ska betala skulden i fråga till utbetalningsstället.[78] I förlängningen gäller detta *inte* när utbetalningsstället är en annan enhet än den som skulden ska betalas till, vilket i praktiken verkar vara situationen i förevarande mål, åtminstone sedan antagandet av lag nr 119/2003.[79]

84. Icke desto mindre är det värt att notera skäl 3 i förordningen, som hänvisar till kvittningsskyldigheten och anger att den inför en ”effektiv och kostnadseffektiv metod” att dra av eventuella utestående belopp. I den utsträckning kommissionen har gjort gällande att Italien, om landet hade byggt upp gäldenär/borgenär-förhållandet så att kvittning lagenligt kunde tillämpas, skulle ha haft bättre möjlighet att driva in de betydande belopp som var utestående eller, alternativt, i den utsträckning kommissionen har gjort gällande att ett liknande resultat skulle ha kunnat uppnås om Italien, på ett snabbt och effektivt sätt, hade infört nationell lagstiftning som tillät att kvittning tillämpades även i avsaknad av ett direkt förhållande mellan gäldenären och borgenären har jag inget att invända mot kommissionens betraktelsesätt.

85. När det gäller påståendet att AGEA felaktigt upphävde indrivningen av belopp när detta inte var nödvändigt,[80] måste frågan om fördragsbrott undersökas mot bakgrund av den situation som medlemsstaten befann sig i vid utgången av den tidsfrist som föreskrevs i det motiverade yttrandet.[81] Det är inget i kommissionens yttranden som tyder på att den åberopade situationen fortsatte efter detta datum. Av detta följer att invändningen inte kan beaktas vid bedömningen av Italiens ställning i förhållande till dess påstådda underlåtenhet att uppfylla den berörda lagstiftningen.

86. Jag anser dock inte att någon eller några av de anmärkningar som har gjorts i punkterna 79–85 ovan i sak förringar kommissionens argument.

76 Se, bland många, dom av den 7 juni 2007, van der Weerd m.fl. (C-222/05–C 225/05, EU:C:2007:318, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

77 Se ovan punkterna 67–70.

78 Det måste, med andra ord, vara fråga om *concursus debiti et crediti*.

79 Se ovan punkt 29.

80 Se ovan punkt 74.

81 Se ovan punkt 42.

87. Om man beaktar det vidare sammanhanget har domstolen funnit att en talan om fördragsbrott är av objektiv karaktär och att ”en medlemsstat anses följaktligen ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter … oavsett omfattningen av de påtalade fallen och hur ofta dessa har ägt rum”. [82] Det bör även anmärkas att domstolen har funnit att de tidsfrister som har föreskrivits i den lagstiftning som rör avgiften är tvingande, [83] och att medlemsstaterna, i fråga om indrivning, är skyldiga att iaktta den allmänna samarbetsskyldigheten i vad som nu utgör artikel 4.3 FEU. [84]

88. Jag har redan nämnt att oavsett vilken grund som används för att beräkna de utestående beloppen är det klart att Italien, vid utgången av den tidsfrist som hade angetts i det motiverade yttrandet, hade underlåtit att indriva betydande belopp av den utestående avgiften. [85] Jag har också dragit slutsatsen att de två generella grunderna för Italiens försvar inte kan godtas. [86]

89. Frågan kvarstår dock huruvida några av de särskilda grunder som Italien har åberopat till stöd för sitt försvar räcker för att talan ska ogillas, helt eller delvis. Jag ska nu därför övergå till att behandla dessa grunder.

Italiens särskilda försvar

90. I sitt svaromål har Italien i huvudsak framställt fyra grunder. För det första har Italien angett att kommissionen inte har styrkt att Italien har brustit i sin skyldighet att utföra sina uppgifter ”så bra som möjligt”. Italien menar att frågan inte är huruvida medlemsstaten till fullo har indrivit avgiften, utan huruvida den har eftersträvat målet att driva in medlen med tillräcklig omsorg.

91. För det andra har Italien gjort gällande (måhända något förvånande) att det inte är möjligt att tillämpa principen, som tillämpas i fråga om statligt stöd, som innebär att en medlemsstat kan befrias från sina skyldigheter enligt unionslagstiftningen om den kan visa att det föreligger ett objektivt och absolut hinder för fullgörandet av indrivningen.

92. Italien menar att det av detta följer att dess metoder för indrivning vid alla tillfällen har varit anpassade till de kontinuerliga förändringarna av unionens regelverk, som den har beskrivit som ”komplicerat och föränderligt”. Rättegångarna vid de nationella domstolarna har följt samma väg och konsekvent arbete från både förvaltning och lagstiftare har, över tiden, lett till att problemen på detta område har lösts. För närvarande utgör de belopp som ännu inte har uppburits enligt avgiftssystemet endast 21,85 procent av det sammanlagda beloppet av de avgifter som tagits ut under de berörda regleringsåren. Italien kan därför inte anklagas för grov vårdslöshet vid genomförandet av de skyldigheter som åligger staten i enlighet med unionsrätten på det sätt som kommissionen har gjort gällande.

93. Italien har särskilt ägnat en stor del av sitt försvar till att beskriva den (utan tvekan komplicerade) bakgrunden till unionens och medlemsstatens lagstiftning rörande avgiften. I detta avseende har Italien gjort gällande att förevarande domstol, vid två tillfällen, har funnit att Italiens nationella lagstiftning uppfyllde kraven i den då gällande unionslagstiftningen, nämligen i domen i målet Gerekens och Procola [87] samt i domen i målet Lattepiù, [88] vilka båda meddelades år 2004. Italien har också betonat vad den anser vara en markant förbättring i indrivningen efter det att lag nr 119/2003 trädde i kraft till följd av en delegering av detta ansvar till regionerna. Detsamma kunde inte sägas i fråga om

82 Dom av den 30 januari 2003, kommissionen/Danmark (C-226/01, EU:C:2003:60, punkt 32).

83 Dom av den 25 mars 2004, Cooperativa Lattepiù m.fl. (C-231/00, C-303/00 och C-451/00, EU:C:2004:178, punkt 68).

84 Dom av den 13 november 2001, Frankrike/kommissionen (C-277/98, EU:C:2001:603, punkt 40).

85 Se ovan punkt 48.

86 Se ovan punkterna 54 och 57.

87 Dom av den 15 juli 2004, C-459/02, EU:C:2004:454.

88 Dom av den 25 mars 2004, Cooperativa Lattepiù m.fl. (C-231/00, C-303/00 och C-451/00, EU:C:2004:178).

kvittningsförfarandet, eftersom producenten hade ett incitament att ifrågasätta dessa förfaranden vid domstol. Italien skyller detta på vad den kallar ”bristande tydlighet i [den relevanta unionslagstiftningen]”, eftersom kravet rörande kvittning inte infördes i denna lagstiftning förrän förordning nr 1034/2008 antogs. Ytterligare förbättringar infördes genom lag nr 33/2009, i syfte att påskynda indrivningsprocessen och hantera tvister vid de nationella domstolarna, vilka Italien erkände var ett ”betydande hinder”. Förbättringarna var framför allt ett resultat av det ytterligare system med en betalningsplan, som infördes genom denna lag och som de betalningsskyldiga endast kunde medverka i genom att frånträda de domstolsförfaranden de var inblandade i. Kommissionen har själv i sitt motiverade yttrande angett att detta system hade varit framgångsrikt och har där hänvisat till en ”verklig revolution till förmån för förvaltningen med avseende på uppskovsfasen”.

94. För det tredje har Italien hänvisat till den höga andelen mål där indrivningsprocessen har överklagats vid de nationella domstolarna och där dessa domstolar har meddelat interimistiskt beslut om betalningsuppskov till dess att tvisten har lösts. Enligt Italien kan det inte stå denna medlemsstat till last att belopp inte har betalats i sådana förhållanden.

95. För det fjärde har Italien gjort gällande att det inte skulle ha varit möjligt att anta beslut 2003/530 om Italien hade åsidosatt sina skyldigheter enligt unionsrätten med avseende på indrivning av avgiften. Det är inte möjligt för en institution att bevilja en statlig stödåtgärd om en medlemsstat har åsidosatt sina skyldigheter.

96. Jag ska behandla dessa specifika grunder i tur och ordning.

97. När det först gäller Italiens argument i fråga om skyldigheten att utöva sina uppgifter ”så bra som möjligt” är det riktigt att domstolen i målet Frankrike/kommissionen [89] fann att den skyldighet som medlemsstaterna ålades enligt artikel 19 i förordning nr 1546/88 att säkerställa att avgiften drevs in utgjorde en skyldighet att utföra sina uppgifter så bra som möjligt, och inte att uppnå vissa resultat. [90] Den domen meddelades förstås mot bakgrund av den lagstiftning som var i kraft före den ändring som infördes genom förordning nr 1788/2003, som pålade medlemsstaterna nya skyldigheter i fråga om betalning av avgiften. Även om det antas (förmodligen riktigt) att tankegången bakom skyldigheterna i fråga om indrivning inte ändrades till följd av denna reform, [91] vill jag dock anmärka att en skyldighet att utföra sina uppgifter så bra som möjligt i alla händelser är en sträng skyldighet. Om de avgifter som ännu inte hade drivits in hade uppgått till en obestridligt låg summa skulle Italiens argument eventuellt förtjäna att beaktas seriöst. Då jag dock ovan har angett att summan är betydande, [92] kan jag inte se att argumentet är välfunnet.

98. När det sedan gäller Italiens argument angående (i huvudsak) de ständiga ändringarna i den bakomliggande unionslagstiftningens struktur och de administrativa och rättsliga svårigheterna att anpassa sig till dessa som därigenom uppkom, skulle jag vilja börja med att anmärka att jag inte finner någon som helst vägledning i något av de två målen som Italien har åberopat till stöd för sina argument. Domen i målet Gerekens och Procola rörde en begäran om förhandsavgörande från en domstol i Luxemburg angående denna medlemsstats lagstiftning rörande avgiften. Domstolen fann att medlemsstaterna inte var förhindrade att anta nya bestämmelser, i stället för bestämmelser som av domstolen har ansetts vara diskriminerande, som skulle tillämpas retroaktivt på överskridande av produktionskvoter som inträffat efter det att dessa förordningar trädde i kraft men under de ersatta nationella bestämmelsernas giltighetstid. [93] Det är inget i denna dom som på ett meningsfullt sätt

89 Dom av den 13 november 2001, C-277/98, EU:C:2001:603.

90 Se punkt 36 i domen.

91 För fullständighetens skull vill jag lägga till att jag inte anser att kravet i förordning nr 1788/2003 att medlemsstaterna ska betala 99 procent av avgiften till EUGFJ (se ovan punkt 12) innebär ett krav att de ska uppbära detta belopp från producenterna.

92 Se ovan punkt 48.

93 Dom av den 15 juli 2004, Gerekens och Procola (C-459/02, EU:C:2004:454, punkt 38).

skulle utgöra stöd för Italiens argument. Även om det är riktigt att domstolen i målet Lattepiù [94] fann att den gällande lagstiftningen i Italien vid den aktuella tidpunkten inte stred mot den då tillämpliga gemenskapslagstiftningen, drog domstolen denna slutsats mot bakgrund av att en medlemsstats lagstiftning som justerade felaktiga individuella referenskvantiteter för att säkerställa att systemet för tillämpning av avgiften genomfördes korrekt skulle upprätthållas. Således ansågs denna lagstiftning proportionerlig. [95] Domstolen gjorde inte därefter några sådana fastställanden som Italien har gjort gällande.

99. Mer allmänt är det riktigt, såsom den ovan beskrivna bakgrunden till unionens lagstiftning rörande avgiften visar, att historien bakom lagstiftningen är långt ifrån enkel. Icke desto mindre kan en medlemsstat inte, liksom domstolen vid upprepade tillfällen har betonat, åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av unionsrätten. [96] Det faktum att avgiften förefaller ha varit svår att handlägga på unionsnivå, ger inte medlemsstaterna frihet att minska dess verkan nationellt.

100. För det tredje kvarstår dock frågan huruvida detta resonemang kan utsträckas till att göra medlemsstaten ansvarig för beslut som fattas i de nationella domstolarna. Det förefaller mig så, att de i många fall inte kan ha ett sådant ansvar. Domstolarna är, trots allt, oberoende av ett lands styrande organ. Medlemsstaterna kan inte hindra att någon av dess medborgare försöker göra gällande ett rättsmedel som denne anser tillgängligt. Det har noterats att betydande återhållsamhet bör iakttas i fråga om att väcka talan om fördragsbrott mot en medlemsstat i ett sådant sammanhang. [97]

101. Trots detta har domstolen godtagit att det kan finnas undantag från denna allmänna princip. Så länge sedan som år 1970 fann domstolen att fördragsbrott i princip kunde fastställas mot en medlemsstat ”oavsett vilket av denna stats organ som genom sitt handlande eller sin underlåtenhet gett upphov till fördragsbrottet, även om det rör sig om en myndighet som enligt grundlag är självständig”. [98] Denna rättspraxis tillämpades i domen i målet kommissionen/Italien, där domstolen fann att medlemsstaten hade åsidosatt sina skyldigheter, efter en serie domar som meddelats av de italienska domstolarna som ledde till den (dåvarande) gemenskapslagen om rätten till återbetalning av avgifter som påförts i strid med tillämpliga bestämmelser, vilket medför att det i praktiken blir omöjligt eller i vart fall orimligt svårt utöva denna rätt rätten. Domstolen anmärkte att enstaka domstolsavgöranden eller domstolsavgöranden som utgjorde en minoritet inte skulle beaktas i detta sammanhang och att nationell lagstiftning skulle vara tillräckligt tydlig för att säkerställa en tillämpning som är förenlig med gemenskapsrätten. Domslutet i denna dom är av stor betydelse. I domslutet angav domstolen inte att Italien hade åsidosatt sina skyldigheter enligt fördragen, på grund av dess nationella domstolars handlingar, utan snarare att dessa skyldigheter hade åsidosatts genom att den angripna nationella lagstiftningen inte hade ändrats. Denna lagstiftning hade tolkats och tillämpats av myndigheterna och en betydande del av domstolarna, på ett sådant sätt att indrivningen av de berörda avgifterna hade gjorts orimligt svår för den skattskyldige. [99]

94 Dom av den 25 mars 2004, Cooperativa Lattepiù m.fl. (C-231/00, C-303/00 och C-451/00, EU:C:2004:178).

95 Se punkterna 80, 84 och 85 i domen.

96 Se, exempelvis, dom av den 7 september 2016, kommissionen/Grekland (C-584/14, EU:C:2016:636, punkt 53). Se även, inom ramen för införlivande av direktiv med nationell rätt, dom av den 7 maj 2002, kommissionen/Nederländerna (C-364/00, EU:C:2002:282, punkterna 7–10), där domstolen avvisade den nederländska regeringens argument rörande de obestridligen betydande svårigheter den hade att införliva en särskild rättsakt. Det är också värt att anmärka att kommissionen, som svar på en fråga vid förhandlingen angående den relativa indrivningsandelen i andra medlemsstater, angav att för regleringsåren 2003/04–2006/07 var beloppet av den avgift som kvarstod som obetald i Nederländerna noll. På denna grund är full betalning av avgiften ett nåbart mål. Se även, såvitt avser de nationella domstolarnas egen roll i förhållande till artikel 267 FEUF, förslag till avgörande av generaladvokaten Tizzano i målet Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, punkt 60 och följande punkter).

97 Se, Timmermans, Christian, W.A., ”Use of the Infringement Procedure in Cases of Judicial Errors”, *The European Union, an Ongoing Process of Integration*, T.M.C. Asser Press, Haag, 2004, s. 155.

98 Se dom av den 5 maj 1970, kommissionen/Belgien (77/69, EU:C:1970:34, punkt 15).

99 Se dom av den 9 december 2003, kommissionen/Italien (C-129/00, EU:C:2003:656, punkterna 32, 33, 41 och domslutet). Detta har uttryckts mer koncist i yttrande 1/09 (avtal om inrättande av ett enhetligt system för patenttvister) av den 8 mars 2011, EU:C:2011:123, punkt 87.

102. Enligt min uppfattning gäller liknande principer i förevarande mål. Det är inte de beslut som har antagits av de nationella domstolarna, och de direkta konsekvenserna av dessa beslut, som ska bidra till ett fastställande av fördragsbrott från en medlemsstats sida. Frågan är i stället följande: Underlät medlemsstaten att anta lagstiftning för att genomföra unionslagstiftning som var tillräckligt tydlig över huvud taget eller att vidta åtgärder för att ändra sin nationella lagstiftning mot bakgrund av olyckliga domar från de nationella domstolarna? Om Italiens uppträdande vid antagandet och genomförandet av lagstiftningen angående avgiften bedöms mot bakgrund av detta, förefaller det på mig så, att Italien uppenbart kan anses ha brustit i sina skyldigheter.

103. För det fjärde anser jag, när det gäller rådets godkännande av de statliga stödåtgärderna i beslut 2003/530, att utgångspunkten måste vara att en unionsinstitution aldrig med vetskap skulle godkänna åtgärder som skulle medföra att medlemsstaten åsidosätter sina skyldigheter enligt unionsrätten. Italiens argument verkar dock vila på förutsättningen att andra unionsinstitutioner än domstolen kan agera (och gjorde det i detta fall) som domare i fråga om lagenligheten av medlemsstatens uppträdande. Detta kan inte vara riktigt. Den rollen är helt och hållet förbehållen domstolen. Jag kan därför inte godta Italiens argument i detta avseende.

104. Det följer därför enligt min uppfattning att inga av de särskilda grunderna som Italien har åberopat till sitt försvar kan godtas.

Rättegångskostnader

105. Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska den tappande parten förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats av den vinnande parten. Då jag anser att domstolen bör bifalla kommissionens yrkande ska Italien ersätta rättegångskostnaderna.

Förslag till avgörande

106. Mot bakgrund av det ovanstående anser jag att domstolen ska

1) fastställa att

Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt tillämplig EU-lagstiftning för berörda år, särskilt i) artiklarna 1 och 2 i rådets förordning (EG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter, ii) artikel 4 i rådets förordning (EG) av den 29 september 2003 om införande av en avgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter, iii) artiklarna 79, 80 och 83 i rådets förordning (EG) av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter och, vad avser kommissionens genomförandebestämmelser, iv) artikel 7 i kommissionens förordning (EEG) nr 536/93 av den 9 mars 1993 om tillämpningsföreskrifter för tilläggsavgiften för mjölk och mjölkprodukter v), artikel 11.1 och 11.2 i kommissionens förordning (EG) nr 1392/2001 av den 9 juli 2001 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 3950/92, och (vi) artiklarna 15 och 17 i kommissionens förordning (EG) av den 30 mars 2004 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1788/2003

– genom att inte säkerställa att tilläggsavgiften som togs ut i Italien för den produktion som översteg den nationella kvoten från det första regleringsåret då tilläggsavgiften faktiskt tillämpades i Italien (1995/1996) till det sista år då det fanns ett överskott i Italien (2008/2009) faktiskt debiterades de producenter som hade bidragit till överskottet,

– och genom att inte säkerställa att avgiften betalades i rätt tid efter det att de meddelats om vilka belopp som skulle betalas, av uppköparen eller producenten i fall av direkt försäljning,

– eller genom att inte säkerställa att avgiften, om den inte betalades i rätt tid, bokfördes och, där så var möjligt, krävdes in av dessa uppköpare eller producenter, samt

2) förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.