Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 13. juulil 2017[1]

Kohtuasi C-433/15

Euroopa Komisjon
versus

Itaalia Vabariik

Liikmesriigi kohustuste täitmata jätmine – Piim ja piimatooted – Piima lisatasu – Turustusaastad 1995/1996–2008/2009 – Muu hulgas määruse (EÜ) nr 1234/2007 artiklite 79, 80 ja 83 ning määruse (EÜ) nr 595/2004 artiklite 15 ja 17 täitmata jätmine – Piima lisatasu nõuetekohaselt jaotamata jätmine nende tootjate vahel, kes osalesid kvootide ületamises – Tasu ette nähtud tähtaegade jooksul maksmise tagamata jätmine – Tasu maksmata jätmise korral selle sisse nõudmata jätmine

1. ELTL artikli 258 teise lõigu alusel esitatud hagis palub Euroopa Komisjon Euroopa Kohtul sisuliselt kinnitada, et Itaalia Vabariik on jätnud täitmata oma kohustuse 1) tagada, et piima ja piimatoodete lisatasu võetakse nõuetekohaselt selle eest vastutavate tootjate arvelt; ja 2) tagada, et selle tasu maksavad tootjad ja kokkuostjad, kes vastutavad siseriiklikul tasandil selle maksmise eest, ning kui see ei õnnestu, saama selle tasu kätte siseriiklikul tasandil kasutada olevate asjakohaste meetmete abil igal üksikjuhul ajavahemikus 1995/1996–2008/2009.

Liidu õigus

Piima ja piimatoodete lisatasu

2. Esimene piimatoodete maks (endises) Euroopa Majandusühenduses kehtestati määrusega nr 1079/77.[2] See oli vormiliselt ühisvastutusmaks suuruses 1,5–4% piima sihthinnast, mida pidid maksma piima tootjad ajavahemiku suhtes alates 16. septembrist 1977 kuni piimandusaasta 1979/1980 lõpuni.[3]

1 Algkeel: inglise.

2 Nõukogu 17. mai 1977. aasta määrus (EMÜ) ühisvastutusmaksu ning piima- ja piimatooteturu laiendamise meetmete kohta (EÜT 1977, L 131, lk 6).

3 Ühisvastutusmaksu tähtaega pikendati mitu korda, viimati nõukogu 2. juuli 1987. aasta määrusega (EMÜ) nr 1894/87, millega muudeti määrust nr 1079/77 seoses ühisvastutusmaksuga piima- ja piimatootesektoris (EÜT 1987, L 182, lk 32) ja millega pikendati seda piimandusaastaks 1987/1988.

3. Määruse nr 856/84[4] põhjendustes on märgitud, et ühisvastutusmaksu kehtestamisest olenemata suurenesid tarnitavad piimakogused sellise kiirusega, et ülejääkidest vabanemine tekitas kulusid ja tururaskusi, mis ohustasid ühise põllumajanduspoliitika tulevikku.[5] Nende probleemide lahendamiseks kehtestati nimetatud määruse artikliga 1 piima ja piimatoodete lisatasu (edaspidi „tasu“) piima ja piimaekvivalendi[6] kogustelt, mida tarnitakse üle kindlaksmääratava kvoodi. Tasu pidid maksma tootjad või kokkuostjad viie järjestikuse 12kuulise ajavahemiku suhtes alates 1. aprillist 1984.

4. Rakendusmääruse nr 857/84[7] kohaselt pidid liikmesriigid jaotama piimaostjatele ja -tootjatele individuaalsed kvoodid vastavalt 1981. aastal ostetud, tarnitud või müüdud kogustele. Tasu üle kvoodi tarnitud piima eest pidid kokkuostjad ja tootjad maksma siseriiklikele ametiasutustele kvartaalsetes osamaksetes. Kogutud tasu summa tuli ühendusele üle kanda.[8]

5. Määrusega nr 1109/88[9] suurendati selle tasuga maksustamise perioodide arvu viielt kaheksale ning määrusega nr 816/92[10] üheksale.

6. Rakendusmääruse nr 1546/88[11] artiklitest 15 ja 16 tulenevalt olid vastavalt kokkuostjad ja tootjad kohustatud esitama pädevale siseriiklikule asutusele tasu kohta aruandeid iga 12kuulise perioodi kohta kolme kuu jooksul pärast selle perioodi lõppu. Selle määruse artikli 19 lõikes 1 oli muu hulgas sätestatud, et liikmesriigid peavad võtma mis tahes vajalikud lisameetmed tasu laekumise tagamiseks.

7. Määrusega nr 3950/92[12] tunnistati kehtetuks ja asendati kehtivad sätted, et lihtsustada ja selgitada tasuga seotud korda eesmärgiga tagada õiguskindlus tootjate ja teiste asjaomaste isikute jaoks.[13] Artiklist 1 tulenevalt pidid tootjad maksma lisatasu piimakoguste eest, mis tarniti kokkuostjatele või müüdi otse tarbimiseks lisaks kindlaksmääratavale kogusele. Tasu pidi kehtima seitse järjestikust 12kuulist perioodi alates 1. aprillist 1993. Artiklis 2 oli ette nähtud tasu jagamine tootjate vahel, kes ületootmises osalevad, kusjuures üldjuhul pidi kokkuostja maksma tasu summa (mille ta pidi maha arvama hinnast, mida ta maksis piima eest tootjatele, kes selle tasu võlgnesid) liikmesriigi pädevale asutusele.

8. Määruses nr 536/93[14] nähti ette üksikasjalikud määruse nr 3950/92 rakenduseeskirjad. Artiklites 3 ja 4 oli sätestatud, et kokkuostjad ja tootjad olid vastavalt kohustatud maksma pädevale asutusele maksmisele kuuluva summa igal aastal enne 1. septembrit. Artikli 5 lõige 2 kohustas liikmesriike „võtma vajalikud lisameetmed“, et tagada ühendusele maksmisele kuuluvate tasude maksmine ette nähtud tähtaja jooksul. Artikli 7 kohaselt pidid nad võtma kõik kontrollimeetmed, et tagada tasu maksmine, ja kehtestama nõuded seoses kokkuostjate ja tootjate heakskiitmisega.

9. Määrusega nr 1256/1999[15] pikendati tasu kehtivusaega veel kaheksaks järjestikuseks 12kuuseks perioodiks kuni aprillini 2008.

4 Nõukogu 31. märtsi 1984. aasta määrus (EMÜ), millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 804/68 piima- ja piimatooteturu ühise korralduse kohta (EÜT 1984, L 90, lk 10).

5 Vt määruse põhjendus 3.

6 Koos edaspidi „piim“.

7 Nõukogu 31. märtsi 1984. aasta määrus (EMÜ), millega on kehtestatud määruse (EMÜ) nr 804/68 artiklis 5c viidatud maksu kohaldamise üldeeskirjad piima- ja piimatootesektoris (EÜT 1984, L 90, lk 13). Seda määrust muudeti seoses liikmesriikide kohustusega tasu koguda nõukogu 23. mai 1985. aasta määrusega (EMÜ) nr 1305/85, millega muudetakse määrust nr 857/84 (EÜT 1985, L 137, lk 12).

8 Vt määruse artiklid 6 ja 9. Vt samuti kohtuotsus, 13.11.2001, Prantsusmaa *vs.* komisjon (C-277/98, EU:C:2001:603, punkt 12).

9 Nõukogu 25. aprilli 1988. aasta määrus (EMÜ), millega muudeti määrust nr 804/68 (EÜT 1988, L 110, lk 27).

10 Nõukogu 31. märtsi 1992. aasta määrus (EMÜ), millega muudeti määrust nr 804/68 (EÜT 1992, L 86, lk 83).

11 Komisjoni 3. juuni 1988. aasta määrus (EMÜ), mis sätestab määruse nr 804/68 artiklis 5c märgitud lisatasu kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad (EÜT 1988, L 139, lk 12).

12 Nõukogu 28. detsembri 1992. aasta määrus (EMÜ), millega kehtestatakse piima- ja piimatootesektoris lisatasu (EÜT 1992, L 405, lk 1).

13 Vt põhjendus 2.

14 Komisjoni 9. märtsi 1993. aasta määrus (EMÜ), milles sätestatakse piima- ja piimatootesektori lisatasu kohaldamise üksikasjalikud rakenduseeskirjad (EÜT 1993, L 57, lk 12).

15 Nõukogu 17. mai 1999. aasta määrus (EÜ), millega muudetakse määrust nr 3950/92 (EÜT 1999, L 160, lk 73).

10. Rakendusmääruse nr 1392/2001[16] artikli 11 lõigetega 1 ja 2 seati sisse rangemad menetlused eesmärgiga anda liikmesriikidele olulisem osa kontrollis ja karistustes, mida nad pidid tasu nõuetekohase laekumise tagamiseks kehtestama.[17]

11. Määrusega nr 1788/2003[18] tehti tasu süsteemis mitu muudatust. Artikli 1 kohaselt pidi selle määrusega kehtestatud maks kehtima 11 järjestikust 12kuulist perioodi alates 1. aprillist 2004.

12. Eelnenud õigusaktidega oli kehtestatud tasu maksmise kohustus tootjatele ja liikmesriigid pidid edastama kogutud summad ühenduse eelarvesse,[19] nimetatud määruse artikkel 3 aga täiendas seda süsteemi, kehtestades liikmesriikidele endile kohustuse tasu ühenduse eelarvesse maksta. Lõikes 1 oli sätestatud:

„Liikmesriik maksab ühendusele tasu […] tootmiskvootide ületamise eest; tasu makstakse Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi [edaspidi „EPATF“] 99% ulatuses nõutavast summast […].“[20]

13. Artiklis 4 oli sätestatud:

„Tasu jaotatakse vastavalt artiklite 10 ja 12 sätetele tervenisti nende tootjate vahel, kes on […] tootmiskvootide ületamisele kaasa aidanud.

[…] kohustuvad tootjad maksma liikmesriigile oma osa tasust, mis arvutatakse 3. peatüki sätete kohaselt, üksnes asjaolu tõttu, et nad on ületanud kasutada olevaid kvoote.“

14. Rakendusmääruse nr 595/2004[21] artikkel 15 kohustas kokkuostjaid ja tootjaid maksma tasu pädevale asutusele igal aastal enne 1. septembrit[22] ning liikmesriike teatama EPATFile määruse nr 1788/2003 artikli 3 kohaldamisest tulenevad summad. Sama määruse artikli 17 kohaselt pidid liikmesriigid võtma kõik vajalikud meetmed, et tagada tasu nõuetekohane sissenõudmine ületurustanud tootjatelt.

15. Määrus nr 1234/2007[23] (mida on nimetatud ka „ühise turukorralduse ühtseks määruseks“) asendas rea eraldi määrusi[24] ühe seadusandliku aktiga, muutmata siiski piimakvootide tasu süsteemi sisulist poliitilist külge või selle tasu maksmise korda.

16. Selle määruse I jaotise III peatüki III jao pealkiri oli „Piim“. III jao III alajagu „Kvootide ületamine“ sisaldas artikleid 78–84. Artiklis 78 oli ette nähtud, et üle siseriikliku kvoodi turustatud piima- ja piimatoodete eest tuleb maksta tasu. Liikmesriigid pidid ühenduse ees vastutama selle tasu maksmise eest ning võlgnetav summa tuli 99% ulatuses maksta Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondile.

16 Komisjoni 9. juuli 2001. aasta määrus (EÜ), milles sätestatakse nõukogu määruse nr 3950/92 üksikasjalikud rakenduseeskirjad (EÜT 2001, L 187, lk 19; ELT eriväljaanne 03/33, lk 104).

17 Vt põhjendus 5.

18 Nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrus (EÜ), millega kehtestatakse tasu piima- ja piimatootesektoris (ELT 2003, L 270, lk 123; ELT eriväljaanne 03/40, lk 391).

19 Vt sellega seoses kohtuotsus, 13.11.2001, Prantsusmaa *vs.* komisjon (C-277/98, EU:C:2001:603, punktid 34-36). Kuigi üksikasjalik tasu rakendamise kord tähendas seda, et paljudel juhtudel vastutasid siseriiklikele ametiasutustele tasu kohta aruannete esitamise eest ostjad, oli tegelik maksmise kohustus kehtestatud tootjatele. Vt samuti käesoleva ettepaneku 62. joonealune märkus.

20 Selle 1% võrra vähendamise eesmärk oli „võtta arvesse pankrotijuhte või teatavate tootjate lõplikku suutmatust maksta oma osa kõnealusest tasust“ (põhjendus 6).

21 Komisjoni 30. märtsi 2004. aasta määrus (EÜ), milles sätestati määruse nr 1788/2003 rakenduseeskirjad (ELT 2004, L 94, lk 22; ELT eriväljaanne 03/43, lk 333).

22 Komisjoni 4. oktoobri 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 1468/2006, millega muudeti määrust nr 595/2004 (ELT 2006, L 274, lk 6), asendati see iga aasta 1. oktoobriga.

23 Nõukogu 22. oktoobri 2007. aasta määrus (EÜ), millega kehtestatakse põllumajandusturgude ühine korraldus ning mis käsitleb teatavate põllumajandustoodete erisätteid (ELT 2007, L 299, lk 1).

24 Sealhulgas määruse nr 1788/2003.

17. Sama määruse artikli 79 kohaselt tuli tasu täielikult jaotada nende tootjate vahel, kes on iga siseriiklike tootmiskvootide ületamise põhjustanud. Need tootjad olid kohustatud maksma liikmesriigile oma osa makstavast tasust „üksnes asjaolu tõttu, et nad on ületanud oma kasutada olevaid kvoote“.

18. Artikli 80 lõikes 3 oli ette nähtud, et iga tootja osa makstavast tasust kehtestatakse liikmesriigi otsusega pärast seda, kui tarnete jaoks eraldatud tootmiskvoodi kasutamata osa on või ei ole ümber jaotatud, proportsionaalselt iga tootja individuaalsete kvootidega või liikmesriikide kehtestatavate objektiivsete kriteeriumide järgi.

19. Sama määruse artiklist 83 tulenevalt tuli otseturustamise korral kehtestada iga tootja osa makstavast tasust liikmesriigi otsusega pärast seda, kui otseturustamise jaoks eraldatud tootmiskvoodi kasutamata osa on asjakohasel territoriaalsel või riiklikul tasandil ümber jaotatud või mitte. Komisjon pidi kindlaks määrama kvoodiületamise tasu liikmesriigi pädevale asutusele maksmise viisi ja aja.[25]

20. Määruse nr 1034/2008[26] artikliga 1 muudeti määrust nr 885/2006,[27] lisades muu hulgas uue artikli 5b. Selles oli sätestatud:

„Ilma et see piiraks siseriiklike õigusaktidega ette nähtud mis tahes muu täitemeetme võtmist, tasaarvestavad liikmesriigid abisaajalt seni laekumata võlad, mis on siseriiklike õigusaktide kohaselt kindlaks määratud, edaspidiste maksetega, mis võlgade sissenõudmise eest vastutav makseasutus[28] teeb samale abisaajale.“

21. Määruse nr 1308/2013[29] artikli 230 lõikega 1 kaotati tasu alates 31. märtsist 2015.

Riigiabi

22. Otsuse 2003/530[30] põhjendustes 2–5 ja 8 oli märgitud:

„(2) Itaalia piimatootjad on piima tootmisel ületanud neile aastateks 1995/1996–2001/2002 eraldatud kvoodid ja peavad ühendusele maksma 1 386 475 250 eurot piima ja piimatoodete lisatasu, mis on kehtestatud määruse (EMÜ) nr 3950/92 kohaselt.

(3) Itaalia ametiasutused ei ole seda summat suures osas kätte saanud, pärast seda kui need tootjad saavutasid siseriiklikes halduskohtutes maksete peatamise.

(4) Praegust olukorda Itaalias iseloomustab see, et lisatasu kogumisel on tekkimas mitmeid raskusi, mis muu hulgas tulenevad arvukatest pooleliolevatest kohtumenetlustest, mille tõttu võib tegelike maksete tegemine tulevikus pikka aega viibida.

25 Näib, et seda tehti määruses nr 595/2004 muudetud redaktsioonis ette nähtud ajaliste raamide jõushoidmise teel. Vt komisjoni 26. märtsi 2015. aasta rakendusmäärus (EL) 2015/517, millega muudeti määrust (EÜ) nr 595/2004 (ELT 2015, L 82, lk 73).

26 Komisjoni 21. oktoobri 2008. aasta määrus (EÜ), millega muudetakse määrust (EÜ) nr 885/2006, millega nähakse ette nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005 kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad seoses makseasutuste ja teiste organite akrediteerimise ning EAGFi ja EAFRD raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmisega (ELT 2008, L 279, lk 13). See määrus jõustus 29. oktoobril 2008.

27 Selle määrusega kehtestati rakendussätted seoses nõukogu 21. juuni 2005. aasta määrusega (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta (ELT 2005, L 209, lk 1), millega muu hulgas asendati EAGGF alates 1. jaanuarist 2007 Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondiga.

28 Määruse nr 1290/2005 artikli 6 lõikes 1 määratletud mõiste.

29 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL), millega kehtestatakse põllumajandustoodete ühine turukorraldus ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 922/72, (EMÜ) nr 234/79, (EÜ) nr 1037/2001 ja (EÜ) nr 1234/2007 (ELT 2013, L 347, lk 671).

30 Nõukogu 16. juuli 2003. aasta otsus, mis käsitleb Itaalia Vabariigi poolt tema piimatootjatele anda kavatsetava abi kokkusobivust ühisturuga (ELT 2003, L 184, lk 15).

(5) Itaalia ametiasutused on näinud ette meetmed pooleliolevate kohtumenetluste lahendamiseks ja praegustest ühiskondlikest pingetest vabanemiseks, lubades nendel piimatootjatel tasuda seni maksmata võla hiljem, mitme aasta peale ajatatud maksetega ilma intressita.

[…]

(8) Selleks et mitte asetada asjaomastele Itaalia piimatootjatele suurt rahalist koormust, mida tõenäoliselt põhjustaks kõikide võlgnetavate summade kohene ja täielik väljanõudmine, ja seega praeguste ühiskondlike pingete leevendamiseks on erandlikke asjaolusid arvestades põhjendatud lugeda abi, mida Itaalia Vabariik kavatseb anda nendele piimatootjatele avansi ja ajatatud maksete kujul, erandina asutamislepingu artiklist 87 ühisturuga kokkusobivaks, kui käesolevas otsuses sätestatud tingimused on täidetud.“

23. Sama otsuse artiklis 1 oli sätestatud:

„Abi, mida Itaalia Vabariik kavatseb anda piimatootjatele seeläbi, et maksab ise ühendusele ära summa, mille nad võlgnevad ühendusele ajavahemiku 1995/1996–2001/2002 piima ja piimatoodete lisatasu eest, ja lubab nendel tootjatel võla mitme aasta peale ajatatud maksetega[31] ilma intressita ära maksta, loetakse erandkorras ühisturuga kokkusobivaks tingimusel, et:

– võlg makstakse täies ulatuses võrdse suurusega aastaste osamaksete kujul;

– võla maksetähtaeg ei ületa 14 aastat alates 1. jaanuarist 2004.“

24. Otsuses 2013/665[32] märkis komisjon, et Itaalia on kehtestanud õigusakte, millega on pikendatud teatavate otsuses 2003/530 osutatud osamaksete maksetähtaega, seega rikkudes sama otsuse artiklis 1 sätestatud tingimust, et võlg tuleb tagasi maksta võrdses suuruses osamaksete kujul. Otsuse 2013/665 artiklites 1 ja 2 märgiti, et kõnealune maksetähtaja edasilükkamine kujutab endast siseturuga kokkusobimatut riigiabi, ning kohustati Itaaliat see kokkusobimatu abi edasilükkamisega seotud abisaajatelt tagasi nõudma.

Siseriiklik õigus

25. Selles valdkonnas asjassepuutuvate Itaalia õigusaktide kohta täieliku ülevaate andmiseks ei ole siinkohal ruumi. Järgneb olude sunnil lühike kokkuvõte.

26. Kuigi piimatootmise maks kehtestati ühenduse tasandil algselt 1984. aastal, on Euroopa Kohtu otsuses Lattepiù[33] registreeritud, et asjassepuutuv seadusandlik kord Itaalia osas võeti esimest korda vastu 1992. aastal.[34] Näib, et see kord kehtestati ebaõnnestunult, kuivõrd ühelt poolt oli Itaalia ametiasutuste eraldatud individuaalsetes kvootides arvukalt vigu, mis oli muu hulgas tingitud sellest, et tootjad ise need kinnitasid,[35] ja teiselt poolt kuulutas Corte costituzionale (Itaalia konstitutsioonikohus) need kehtetuks.[36]

31 See ajatatud maksmise kord edaspidi „ajatatud maksete 2003. aasta skeem“.

32 Komisjoni 17. juuli 2013. aasta otsus (EL) riigiabi SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] kohta, mida andis Itaalia (piimamaksu maksetähtaja edasilükkamine Itaalias) (ELT 2013, L 309, lk 40).

33 Kohtuotsus, 25.3.2004, Cooperativa Lattepiù jt (C-231/00, C-303/00 ja C-451/00, EU:C:2004:178).

34 Vt kohtuotsuse punkt 15. Peamine rakendusakt oli 26. novembri 1992. aasta seadus nr 468/92, kuigi komisjon oma hagis viitab ka ministri dekreedile nr 258/89 ja seadusele nr 209/91. Selles punktis on märgitud, et seadusele nr 468/92 „järgnes arvukalt paljuski muudetud õigusakte“.

35 Vt kohtuotsuse punkt 79.

36 Vt kohtuotsuse punkt 16.

27. Seaduse nr 5/98 artikkel 2 andis Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolole (riigi põllumajandusturu sekkumise amet, edaspidi „AIMA“) arvukalt volitusi piimatoodete tasu süsteemi haldamiseks, sealhulgas kvootide määramiseks ja nende teatamiseks tootjatele.[37]

28. Valitsuse uurimiskomisjoni ettekande järel võeti vastu veel mitu õigusakti, nende seas dekreetseadus nr 43/99 (millest sai muudetud redaktsioonis 27. aprilli 1999. aasta seadus nr 118; edaspidi „seadus nr 118/1999“). Selle dekreetseaduse artikliga 1 anti AIMA-le 60 päeva aega asjakohaste siseriiklike kohanduste tegemiseks piimandusperioodide 1995/1996 ja 1996/1997 suhtes. Sama sätte kohaselt pidid individuaalsed kvoodid, mida AIMA on vajaduse korral korrigeerinud, tasu maksmise suhtes lõplikud.[38]

29. 28. märtsi 2003. aasta dekreetseaduses nr 49/2003 (millest sai muudetud redaktsioonis seadus nr 119/2003) sätestati, et tasu süsteemi järgimise seirega ja tasu sundtäitmise kaudu sissenõudmisega seotud kohustused asetatakse maakondadele ja autonoomsetele provintsidele. Siseriikliku reservi haldamise ning asjakohaste koguste ja võlgnetavate summade arvutamise eest pidi ainuvastutama Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (põllumajandusmaksete amet, edaspidi „AGEA“[39]).

30. Seaduse nr 231/2005 artikli 3 lõigetega 5*duodecies* ja 5*terdecies* keelati tasaarvestused akrediteeritud makseasutuste poolt taotlejatele määruse nr 1663/95[40] kohaselt võlgnetavate summade osas.

31. Seaduse nr 33/2009 artikliga 8*quinquies* (muu hulgas) lisati dekreetseadusesse nr 49/2003 uued sätted seoses tasu ajatatud maksmisega.[41] Võlgnikud said taotleda AGEAst ajatamist kuni 30 aasta peale, kui nad nõustuvad loobuma kõikidest pooleliolevatest kohtumenetlustest, mis võivad olla nende taotlusel algatatud. Kui tootja ei esitanud ette nähtud tähtaja jooksul taotlust uues korras osalemiseks, lakkas selles osalemast või jättis oma kohustuseks oleva makse tähtpäevaks tegemata, muutus tema võlg kohe sissenõutavaks kuningliku dekreediga nr 639/1910 ette nähtud täitemenetluses.

32. Seadusega nr 228/2012[42] muudeti seaduse nr 33/2009 artiklit 8*quinquies* oluliselt. AGEA jäi küll esmaselt vastutavaks maksmata tasude sissenõudmise eest, kuid pidi seda tegema hindamismenetluse kaudu Equitalia[43] kontserni liikmete ja Guardia di Finanza (maksu- ja finantspolitsei) abiga.

Kohtueelne menetlus

33. Reas kirjavahetustes juulist 2008 juulini 2012, enamasti *EU Pilot* menetluse raames, püüdis komisjon saada Itaalialt teavet tasu jaotamise kohta nende vahel, kes selle maksmise eest vastutasid, ja maksmata tasu korral selle tagasinõudmiseks astutud sammude kohta. Komisjon väljendas muret seoses arvatava suurte summade maksmata jäämisega.

34. Kuna komisjon ei olnud Itaalia antud teabega rahul, saatis ta nimetatud liikmesriigile 21. juunil 2013 ametliku märgukirja, paludes Itaalial esitada selle kohta seisukohad. Itaalia vastas rea kirjadega, mis olid dateeritud 23. septembril 2013 ja hiljem.

37 Vt kohtuotsuse punkt 20.

38 Vt kohtuotsuse punktid 19, 21 ja 22.

39 AGEA asendas 1999. aastal AIMA.

40 Komisjoni 7. juuli 1995. aasta määrus (EÜ), millega nähakse ette nõukogu määruse (EMÜ) nr 729/70 kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad seoses EAGGF tagatisrahastu raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmisega (EÜT 1995, L 158, lk 6; ELT eriväljaanne 03/18, lk 31).

41 See ajatatud maksmise kord edaspidi „ajatatud maksete 2009. aasta skeem“.

42 Mida on nimetatud ka „2013. aasta stabiilsuse seaduseks“.

43 Equitalia SpA on Itaalia riigi kontrollitav äriühing.

35. Komisjon, lähtudes sellest, mida ta nimetas „sissenõudemenetluste püsivaks seisakuks ja suurte summade maksmata jäämiseks“, esitas 10. juulil 2014 põhjendatud arvamuse. Itaalia palus vastuse andmiseks ajapikendust, mispeale seati tähtpäevaks 11. oktoober 2014. Itaalia esitas vastuse 13. oktoobril 2014.

Menetlus ja poolte nõuded

36. Asudes seisukohale, et Itaalia ei ole esitanud teavet, mis oleks andnud vastuse komisjoni muredele, esitas komisjon 6. augustil 2015 hagi käesolevas asjas.

37. Komisjon palub Euroopa Kohtul:

– tuvastada, et jättes tagamata, et lisatasu, mida tuli tasuda Itaalias üle riigisisese kvoodi toodetud kogustelt esimese aasta eest, mil lisatasu Itaalias tegelikult kehtima hakkas (1995/1996), kuni viimase aastani, mil Itaalias toimus ületootmine (2008/2009), maksavad tegelikult need individuaalsed tootjad, kes on osalenud konkreetsetes ületootmise juhtudes, ja et selle maksab kokkuostja või otseturustamise korral tootja õigel ajal pärast seda, kui ta on saanud teate maksmisele kuuluva summa kohta, või kui tasu ei makstud ettenähtud tähtaja jooksul, oleks see registreeritud ja võimaluse korral nõutud nendelt kokkuostjatelt või tootjatelt sisse sundtäitmise korras, rikkus Itaalia liidu õigusnormides, mida tuli kohaldada asjassepuutuvate aastate suhtes, ette nähtud liikmesriigi kohustusi, muu hulgas: 1) määruse nr 3950/92 artikleid 1 ja 2; 2) määruse nr 1788/2003 artiklit 4; 3) määruse nr 1234/2007 artikleid 79, 80 ja 83, ning seoses komisjoni rakendussätetega 4) määruse nr 536/1993 artiklit 7, määruse nr 1392/2001 artikli 11 lõikeid 1 ja 2, ning viimaseks 5) määruse nr 595/2004 artikleid 15 ja 17; ja

– mõista kohtukulud välja Itaalia Vabariigilt.

38. Itaalia Vabariik palub Euroopa Kohtul:

– jätta hagi rahuldamata, ja

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

39. Kohtuistungil, mis peeti 8. septembril 2016, esitasid komisjon ja Itaalia oma suulised seisukohad ning vastasid Euroopa Kohtu küsimustele.

Õiguslik analüüs

Sissejuhatavad märkused

Vastuvõetavus

40. Ehkki Itaalia ei ole esitanud vormilist väidet vastuvõetamatuse kohta, väidab ta kostja vastuses, et komisjonil ei ole põhjendatud huvi käesolevas asjas hagi esitada, sest tasu on nüüdseks kaotatud.[44] Kui selle argumendiga nõustuda, oleks kohtuasi vastuvõetamatu ning see, et Itaalia ei ole esitanud sellekohast vormilist väidet, ei ole oluline, sest Euroopa Kohus võib omal algatusel kontrollida, kas ELTL artiklis 258 sätestatud tingimused liikmesriigi kohustuste rikkumise kohta hagi esitamiseks on täidetud.[45]

44 Vt käesoleva ettepaneku punkt 21.

45 Vt muu hulgas kohtuotsus, 31.3.1992, komisjon *vs.* Itaalia (C-362/90, EU:C:1992:158, punkt 8).

41. Arvan siiski, et Itaalia argumendiga ei saa nõustuda.

42. Euroopa Kohtus välja kujunenud praktika kohaselt tuleb liikmesriigi kohustuste rikkumine tuvastada olukorra alusel, mis valitses liikmesriigis põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõppemise hetkel.[46] Nii jätab Euroopa Kohus hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, kui asjaomane liikmesriik on väidetava rikkumise enne selle tähtaja lõppu heastanud.[47] Euroopa Kohus aga ei toimi nii, kui rikkumine on lõppenud alles pärast selle tähtaja lõppu. Selle kohta on Euroopa Kohus märkinud, et hagi esitamise eesmärk võib olla muu hulgas teha kindlaks liikmesriigi võimalik vastutus nende isikute suhtes, kellele tekib õigusi liikmesriigi kohustuste rikkumisest.[48]

43. Sama põhjenduskäik kehtib minu arvates ka juhul, kui põhjendatud arvamuses käsitletud õigusnormid on pärast selles määratud tähtaega kehtetuks tunnistatud, nagu käesolevas asjas.[49] Nagu komisjon õigesti märgib, on tasu maksma kohustatutelt tasu kogumata jätmine tekitanud kahju nendele tootjatele, kes tasu kohustuse tekkides selle tegelikult ära maksid, sest nad jäid majanduslikult ebasoodsamasse olukorda võrreldes nendega, kes tasu ei maksnudki või maksid selle suure hilinemisega. Niisugune olukord põhjustab paratamatult (ja võib seetõttu ka jääda põhjustama) konkurentsimoonutusi, mis ei ole põhjendatud, võides mõjutada mitte ainult Itaalias endas asuvaid tootjaid, vaid ka tootjaid kogu Euroopa Liidus. Komisjonil on põhjendatud huvi esitada käesolevas asjas hagi, mis on seega vastuvõetav.

Sissenõudmata tasu summa

44. Pooled vaidlevad selle üle, millises summas täpselt on tasu jäänud sisse nõudmata.

45. Ehkki komisjon ei nimetanud oma nõuetes ühtegi arvu, märkis ta hagiavalduses, et põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõpu seisuga[50] oli Itaalias sisse nõutava tasu summa ligikaudu 2305 miljonit eurot. See arv on liigendatud järgmiselt:

– sisse nõutud tasu summa on ligikaudu 282 miljonit eurot (see summa ei sisalda ajatatud maksete 2003. aasta skeemi[51] kaudu saadud summasid, mida oli ligikaudu 469 miljonit eurot);

– võlgnetav summa pärast mõlema nimetatud summa mahaarvamist on 1554 miljonit eurot;

– sellest tuleb maha arvata ligikaudu 211 miljonit eurot seoses summadega, mida ei ole enam võimalik sisse nõuda, näiteks tootja maksejõuetuse tõttu või seetõttu, et kohus on maksekohustuse tühistanud; seega jääb alles ligikaudu 1343 miljonit eurot;

– see arv sisaldab summasid, mille üle on käimas menetlused Itaalia kohtutes ja mille suhtes need kohtud on määrustega peatanud maksekohustuse; komisjon hindab selleks summaks ligikaudu 500 miljonit eurot;

46 Vt muu hulgas kohtuotsus, 27.10.2005, komisjon *vs.* Itaalia (C-525/03, EU:C:2005:648, punkt 14).

47 Vt kohtuotsus, 27.10.2005, komisjon *vs.* Itaalia (C-525/03, EU:C:2005:648, punktid 16 ja 17).

48 Vt muu hulgas kohtuotsus, 14.9.2004, komisjon *vs.* Hispaania (C-168/03, EU:C:2004:525, punkt 24).

49 Põhjendatud arvamuses määratud tähtaeg pärast selle pikendamist lõppes 11. oktoobril 2014 (vt käesoleva ettepaneku punkt 35). Tasu kaotati alates 31. märtsist 2015 (vt käesoleva ettepaneku punkt 21).

50 S.o pärast komisjoni antud ajapikendust (vt käesoleva ettepaneku punkt 35), 11. oktoobril 2014.

51 Vt käesoleva ettepaneku punkt 22 jj.

– seni kätte saadud summa moodustab pärast sissenõutamatuteks muutunud summade mahaarvamist 21% kogusummast, mis on seni kätte saamata.[52]

46. Itaalia lähenemisviis on teistsugune. Ta nõustub komisjoni esitatud arvudega, millele on viidatud eespool. Ent tema väitel ei tule punktis 45 viidatud 1343 miljonit eurot arvesse võtta, sest see sisaldab summasid, mida ei ole võimalik maksed peatanud kohtumääruste tõttu kätte saada. Ta on seisukohal, et maksmata summaks tuleb määrata 827,39 miljonit eurot. Seda tuleks eristada 962 miljoni euro suurusest summast, mis sisaldab: 1) tähtpäevaks tagasi saadud summasid, sealhulgas summasid, mis saadi kätte ajatatud maksete skeemide ja tasaarvestuse kaudu; 2) ajatatud maksete skeemide kaudu „kättesaamisel olevaid“ summasid; ja 3) summasid, mida ei ole võimalik tootjate maksejõuetuse, maksekohustuse tühistanud kohtumääruste tõttu või muudel põhjustel kätte saada. Sellest lähtudes väidab Itaalia, et kätte saadud või „kättesaaduks peetav“ summa moodustab 42% kogu 2 289,77 miljoni euro suurusest tasu summast; 21,85% sellest summast ei kuulu praegu tasumisele ning sissenõudmise sundtäitemenetlused on pooleli sellest summast 36,13% suhtes.

47. Komisjoni esitatud arvusid võib nimetada eksitavaks niivõrd, kuivõrd juhul, kui ajatatud maksete skeemide alusel kätte saadud või kätte saamata summasid arvesse ei võeta, on võimatu Itaalia õigusrikkumise ulatusest „tegelikku“ pilti saada. Ent ka Itaalia kirjelduse kohta võib öelda sama, sest 1) ta arvab maha summad, mis on muutunud seaduslikult sissenõutamatuteks, kui Itaalia nõuetekohase hoolsuse korral ei oleks seda – vähemalt osaliselt – juhtunud; ja 2) (võib väita, et) kui Itaalia oleks nõuetekohaselt korraldanud tasu kättesaamise, ei oleks ajatatud maksete skeeme vajagi olnud.

48. Ma ei pea vajalikuks nende argumentide kohta põhjendatud seisukohta võtta. Nagu olen märkinud, ei ole komisjon oma nõuetes ühtki arvu nimetanud.[53] Kuigi mõlema poole esitatud statistilised andmed võivad olla üldisel tasandil informatiivsetena huvipakkuvad, ei ole võlgnetava summa täpne väljaarvutamine käesolevas asjas kummagi poole väidete seisukohast määrav. Käesolevas asjas vajab otsustamist küsimus, kas komisjon on oma väited Itaalia õigusrikkumise kohta tõendanud ja kui on, siis kas Itaalia on esitanud kehtivad vastuargumendid. Järgnevas analüüsis nendele aspektidele keskendungi. Vahekokkuvõtteks märgin lihtsalt, et arvutamise alusest olenemata on selge, et Itaalia on jätnud tasu põhjendatud arvamuses määratud tähtpäevaks suurtes summades sisse nõudmata.

Itaalia üldised vastuväited

49. Itaalia on esitanud kaks üldist vastuväidet, millest kummagi paikapidavuse korral peaks Euroopa Kohus hagi rahuldamata jätma. Sellepärast käsitlen neid enne komisjoni väidete üksikasjalikku käsitelu.

– Ne bis in idem'i põhimõtte rikkumine

50. Itaalia väitel rikub komisjon rikkumismenetluse algatamisega *ne bis in idem*'i põhimõtet. Itaalia on rajanud selle argumendi tasu üldskeemile, mis seati sisse määrusega nr 1788/2003. Enne selle määruse jõustumist oli liidu seadusandja näinud sõnaselgelt ette ainult selle, et kokkuostjad ja tootjad peavad arvestama ja maksma tasu pädevale siseriiklikule asutusele. Ehkki liikmesriigid pidid tagama tasu kogumise,[54] ei olnud nad sõnaselgelt kohustatud tasu tervikuna ühendusele maksma. Nõustumata

52 Komisjon on oma hagiavalduses esitanud ka alternatiivsed arvud, mille kohaselt on maksmata 1068 miljonit eurot ja sissenõutud osa 23%. Kui komisjonil paluti neid arve kohtuistungil selgitada, märkis ta, et 1068 miljonit eurot on maksmata summa pärast nende summade mahaarvamist, mida Itaalia ei ole palunud jätta arvestamata, kuna need on siseriiklike kohtute menetlustes arutusel. Kuna komisjon siiski samuti märkis, et kätte saada jääv summa on eespool viidatud 1343 miljonit eurot ja kuna kohtumäärustes käsitletud summa on hagiavalduse andmetel 500 miljonit eurot, ei suuda ma neid arve üksteisega kooskõlastada. Käesoleva ettepaneku punktis 48 kirjeldatud põhjustel ei pea ma vajalikuks seda küsimust rohkem käsitleda.

53 Vt käesoleva ettepaneku punkt 45.

54 Vt muu hulgas määruse nr 1546/88 artiklid 15, 16 ja 19.

komisjoni argumendiga, et niisugune kohustus võib olla kaudne, otsustas Euroopa Kohus 2001. aastal, et liikmesriigid olid kohustatud tegema kõik jõupingutused tasu komisjonile maksmiseks, kuid neil ei olnud kohustust saavutada konkreetne tulemus.[55] Selle tagajärjel võeti vastu määrus nr 1788/2003, mille artikli 3 lõikega 1 kehtestati liikmesriikidele lisakohustus maksta tasu Euroopa Liidule (nagu seda praegu nimetatakse).[56]

51. Itaalia ei eita kohustust tasu siseriiklikul tasandil koguda ja Euroopa Liidule maksta. Ta pakub hoopis välja, et ühise põllumajanduspoliitika raames võlgnetavate summade finantskorrektsiooni menetluses kajastubki karistus, mida liikmesriikide suhtes selle kogumata jätmise eest rakendatakse, kuna sellel kogumata jätmisel on paratamatult mõju iga niisuguse liikmesriigi eelarvele, kes tasu täielikult sisse ei nõua. Karistada Itaaliat veelgi tema vastu rikkumismenetluse algatamisega oleks vastuolus *ne bis in idem*'i põhimõttega ja ebaproportsionaalne.[57]

52. Minu arvates ei saa see argument paika pidada.

53. Esiteks, nagu komisjon õigesti märgib, on Euroopa Kohus EPATFiga seotud eeskirjade kohase aruannete kontrollimise ja heakskiitmise menetlusega seotud liikmesriigi kohustuste kontekstis otsustanud, et sellel menetlusel on teistsugune eesmärk kui rikkumismenetlusel. Esimesel juhul on menetluse eesmärk tagada liidu eelarve nõuete täitmine ja karistuse küsimust ei tekigi.[58] Teisel juhul on tegu menetlusega, kus taotletakse selle tuvastamist, et liikmesriik on jätnud täitmata liidu õigusest tulenevad kohustused. Mulle tundub selge, et käesolevas asjas on kohane see lähenemisviis. On selge, et rikkumismenetlusel võib olla liikmesriigi ja Euroopa Liidu vahelist suhet puudutavas osas muidki eesmärke peale pelgalt olukorra tuvastamise. Nagu olen juba märkinud,[59] võib niisugune menetlus olla muu hulgas sobiv selleks, et teha kindlaks, millisel alusel põhineb liikmesriigi võimalik vastutus nende isikute suhtes, kellele tekib õigusi liikmesriigi kohustuste rikkumisest, ja heastada ebaõiglasi konkurentsimoonutusi, mis võivad olla kurdetava rikkumise tõttu tekkinud. Ent mulle näib, et need ei kujuta endast „karistust" selle mõiste tavapärases tähenduses.

54. Pealegi tähendaks see, kuidas Itaalia tõlgendab liikmesriikide kohustusi seoses tasuga, et kohustus nõuda tasu sisse riigi tasandil oleks õigupoolest vabatahtlik. Ehkki Euroopa Kohus on küll märkinud, et tasul oli majanduslik eesmärk – hankida ühendusele vajalikud rahalised vahendid tootjate poolt üle lubatud kvoodi toodetud piima realiseerimiseks –, on ta samal ajal toonitanud, et tasu „ilmne eesmärk" oli sundida piimatootjaid kinni pidama neile määratud kvootidest.[60] See mõtteavaldus on selgelt vastuolus Itaalia seisukohaga ning ka seetõttu tuleb nimetatud liikmesriigi argument tagasi lükata. Kui Itaalia „absorbeerib" tasu majandusliku mõju, keeldudes seda asjaomastelt ettevõtjatelt sisse nõudmast, ei avalda tasu soovitud mõju piimaturu toimimisele.

55 Vt kohtuotsus, 13.11.2001, Prantsusmaa *vs.* komisjon (C-277/98, EU:C:2001:603, punkt 36).

56 99% ulatuses kogusummast. Vt samuti käesoleva ettepaneku 20. joonealune märkus.

57 Oma sellekohase argumendi toetuseks viitab Itaalia Euroopa Kohtu, 13. novembri 2001. aasta otsusele Prantsusmaa *vs.* komisjon (C-277/98, EU:C:2001:603). Ent see kohtuotsus ei lähe üheski Itaalia argumentatsiooni seisukohast olulises aspektis kaugemale järeldustest, millele on viidatud käesoleva ettepaneku punktis 50. Samuti tugineb Itaalia kolmele Üldkohtu otsusele, millele komisjon on oma hagiavalduses viidanud. Need on kohtuotsused, 9.10.2012, Itaalia *vs.* komisjon (T-426/08, ei avaldata, EU:T:2012:526); 6.7.2015, Itaalia *vs.* komisjon (T-44/11, ei avaldata, EU:T:2015:469) ja 2.12.2014, Itaalia *vs.* komisjon (T-661/11, EU:T:2014:1016). Itaalia ei viita aga oma seisukoha põhjenduseks ühelegi nende kohtuotsuste punktile ning nende kohtuotsustega tutvudes ei näi nendest tulenevat mingit tuge Itaalia esitatud argumentidele. Seetõttu ma neid edaspidi ei käsitle.

58 Vt selle kohta kohtuotsused, 11.1.2001, Kreeka *vs.* komisjon (C-247/98, EU:C:2001:4, punktid 13 ja 14) ning 9.9.2004, Kreeka *vs.* komisjon (C-332/01, EU:C:2004:496, punkt 63).

59 Vt käesoleva ettepaneku punkt 42.

60 Vt kohtuotsus, 25.3.2004, Cooperativa Lattepiù jt (C-231/00, C-303/00 ja C-451/00, EU:C:2004:178, punkt 75).

– *Väidetav rikkumismenetluse asjakohatus riigiabi korral*

55. Itaalia ise näib nõustuvat punkti 53 lõpuosas kirjeldatud põhjenduskäiguga, märkides, et kui liikmesriik jätab tasu skeemi siseriiklikul tasandil rakendamata, võib see viia ebaausa konkurentsini nende tootjate poolt, kes tasu ei maksnud. Ta väidab siiski, et niisugustel asjaoludel on kohane õiguskaitsevahend see, kui komisjon algatab ELTL artikli 108 alusel menetluse ebaseadusliku riigiabi suhtes. Seetõttu toimis komisjon rikkumismenetlust algatades valesti, sest seda menetlust ei saa kasutada juhtudel, kui selle asemel saab kohaldada teisi õiguskaitsevahendeid.

56. Selle argumendi saab kiiresti ümber lükata, sest see on otseses vastuolus väljakujunenud kohtupraktikaga. Nimelt:

„Euroopa Kohus on […] järjepidevalt märkinud, et asjakohane menetlus tuvastamaks, et ühise turukorralduse norme on rikutud, on [ELTL artiklil 258] põhinev menetlus liikmesriikide vastu kinnituse saamiseks. Ehkki selle kohtupraktika kohaselt on [ELTL artikli 108 lõikega 2] ette nähtud menetlus, mis on konkreetselt kohandatud riigiabist tingitud eriprobleemidele seoses konkurentsiga ühisturul, ei takista selle menetluse olemasolu kuidagi hindamast abiskeemi vastavust [liidu] eeskirjadele peale [ELTL artiklis 107] sisalduvate vastavalt [ELTL artiklis 258] ette nähtud menetlusele […]“.[61]

57. Seda arvestades tuleb Itaalia teine üldine kaitseväide tagasi lükata.

Taotletava kinnituse ulatus

58. Komisjon oma nõudes palub Euroopa Kohtult kokkuvõttes kinnitust, et Itaalia on jätnud täitmata oma kohustused, mis tulenevad piima tasu suhtes kohaldatavatest liidu seadusandlikest aktidest:

– ajavahemiku suhtes alates aastast 1995/1996, mil tasu Itaalias tegelikult kehtima hakkas, kuni aastani 2008/2009, mil selles liikmesriigis esines viimast korda ületootmist;

– jättes tagamata, et 1) tegelikult maksavad tasu need individuaalsed tootjad, kes on osalenud ületootmises, mille tõttu tekkis tasu maksmise kohustus, 2) tasu maksab kokkuostja või otseturustamise korral tootja õigel ajal, ja 3) kui tasu ei makstud ette nähtud tähtaja jooksul, pööratakse maksekohustus siseriiklikus õigussüsteemis asjakohases sissenõudemenetluses nõuetekohaselt sundtäitmisele.

59. Komisjoni väite põhisisu seisneb selles, et Itaalia jättis siseriiklikul tasandil häbiväärselt – rohkem kui 14 järjestikuse arvestusperioodi vältel – täitmata tasuga seotud kohustused tervikuna. Itaalia kohustuste kohta maksta Euroopa Liidule määruse nr 1788/2003 artikli 3 ja sellele järgnenud õigusaktide kohaselt tasule vastav summa ei ole väiteid esitatud ja selle üle vaidlust ei ole.

60. Kuna komisjoni väited on omavahel tihedalt seotud, käsitlen neid koos.

61 Vt kohtuotsus, 12.7.1990, komisjon *vs.* Kreeka (C-35/88, EU:C:1990:302, punkt 11 ja seal viidatud kohtupraktika).

Komisjoni väited

61. Kõigepealt, Euroopa Kohus on tasu jaotamist käsitledes lugenud hädavajalikuks, et liikmesriigid jaotaksid tasu tootjate vahel, sest see samm on lahutamatu osa tasu maksmiseni viivast protsessist.[62]

62. Mis puudutab komisjoni väidetes käsitletava ajavahemiku algusetappe, näib olevat selge, et Itaalia on seda kohustust mõnelgi korral mitte just õnnestunult kohaldanud. Näiteks märkis Euroopa Kohus oma otsuses Lattepiù, et talle esitatud eelotsusetaotluse järgi „oli Itaalia ametiasutuste poolt algselt eraldatud individuaalsetes kvootides arvukalt vigu, muu hulgas seetõttu, et tegeliku toodangu, mille põhjal need kvoodid eraldati, olid kinnitanud tootjad ise. Niisuguste tuvastatud vigade hulgas leidis valitsuse uurimiskomisjon, et rohkem kui 2000 majandis, kes olid teatanud piimatootmisest, ei olnud ühtegi lehma“.[63] Samas kohtuasjas märkis Euroopa Kohus, et põhikohtuasja kaebajad olid neile eraldatud kvootidest teada saanud alles 1999. aastal.[64]

63. Üldisemalt juhib komisjon tähelepanu statistilistele andmetele, mis käsitlevad tasu sissenõudmist Itaalias.[65] Seejärel esitab ta mitu konkreetset väidet.

Puudulik seadusandlus: õigusvastased, segased ja vastuolulised siseriiklikud seadused

64. Komisjon kurdab, et tasu käsitlevad siseriiklikud õigusaktid olid läbi mõtlemata või halvasti koostatud ja sellele ebaõnnestumisele lisandus saamatu kohaldamine siseriiklike ametiasutuste poolt, millest tekkisid menetlused siseriiklikes kohtutes. Ta lähtub nendes väidetes teabest, mida esitas Avvocatura Generale dello Stato (riigi peaadvokatuur) vastuseks teabenõuetele, mida komisjon esitas Itaaliale. Ta viitab selles suhtes konkreetselt:

– seadusele nr 118/1999, mille siseriiklikud kohtud lugesid esialgse õiguskaitse menetlustes õigusvastaseks niivõrd, kui sellega jaotati tasu tagasiulatuvalt ja jaotatud summadest ei olnud nõuetekohaselt teatatud;

– seadusele nr 5/98, mis siseriiklikes kohtutes edukalt vaidlustati, sest sellega oli tasu jaotamise aluseks ette nähtud (ebausaldusväärsed) tuletatud statistilised andmed;

– et menetlusi siseriiklikes kohtutes põhjustas ka see, et pädevad asutused kasutasid siseriiklikke kvoote, mis olid ja on jätkuvalt seoses aastatega 1995/1996–1999/2000 vaidlustatud. Selle kohta märkis[66] Corte dei conti (kontrollikoda), et „[seaduse nr 118/99] nõrkus seisneb selles, et seal on ikka ja jälle kasutatud arvutusmenetlusi ja -meetodeid, mis põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustes ja kohtute otsustega tühistati“.

62 Vt selle kohta kohtuotsus, 25.3.2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi jt (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 ja C-497/00–C-499/00, EU:C:2004:179, punkt 87), kus Euroopa Kohus märkis, et pädevad siseriiklikud asutused peavad teatama tootjatele individuaalsete kvootide jaotamisest nii, et asjaomased isikud saaksid selle jaotamise kohta kogu teabe. Kuigi ka kokkuostjad on tihedalt kaasatud tasu maksmiseni viivasse protsessi (vt nt määruse nr 536/93 põhjendus 7, kus on märgitud, et „kõnealuse korra nõuetekohase rakendamise eest kannavad peamist vastutust kokkuostjad“) ja olid mitmetel juhtudel kohustatud tasu arvestama ja pädevatele siseriiklikele asutustele maksma, jaotati tasu tootjate vahel. Vt nt määruse nr 3950/92 artikli 2 lõige 2.

63 Kohtuotsus, 25.3.2004, Cooperativa Lattepiù jt (C-231/00, C-303/00 ja C-451/00, EU:C:2004:178, punkt 79).

64 Vt sama kohtuotsuse punkt 81.

65 Vt käesoleva ettepaneku punktid 44-48.

66 Eriaruanne nr 2/2012.

65. Edasi märgib komisjon, et algne seadusandlik segadus näib olevat põhjustanud kohtumenetlusi, mille tulemusel tehti vähemalt sel ajal, kui tasu Itaalias kehtestati, otsuseid siseriiklikke õigusnorme vaidlustanud isikute kasuks ja mille tõttu pädevad asutused ei saanud oma ülesandeid täita. Arvestades Itaalia kohtusüsteemile iseloomulikke pikki viivitusi, jäi tasu sissenõudmine seisakusse. Komisjon osutab selles suhtes AGEA 2010. aasta märkusele, et „ebakindlus, mis tekkis peatamisest esimeses astmes, mida kaebajad taotlesid ja asja menetlev kohus kiiresti ka tegi […], ning jõustunud apellatsiooniastme otsus tekitavad pikaajalise katkestuse, mis seab ohtu piimakvootide süsteemi“.

66. Samuti märgib komisjon, et riigi peaadvokatuur teatas oma esimeses vastuses ametlikule märgukirjale, et siseriiklike õigusaktide ebakindluse tõttu ta siseriiklike kohtute peatavaid otsuseid ei vaidlustanud ning teatavatel juhtudel ei esitanud ta kaitseväiteid juhtumi sisulise lahendamise kohta, kuna ootas „pidevalt muutuvate seadus- ja määrusandlike sätete konsolideerimist“. Teises vastuses ametlikule märgukirjale viitas riigi peaadvokatuur kõnealuse õigusakti ebaselgusele ja keerukusele, mis oli vaieldamatult aidanud kaasa arvukate menetluste algatamisele siseriiklikes kohtutes, mille tagajärjel ei esitatud peatamismeetmete taotlemise suhtes kaitseväiteid.

Tasaarvestuse tegemata jätmine

67. Komisjon väidab ka, et Itaalia ei kasutanud otstarbekalt ühise põllumajanduspoliitika raames makstavate summade tasaarvestamises seisnevat õiguskaitsevahendit. Selle kohta märgib ta, et 29. oktoobril 2008 jõustunud määruse nr 1034/2008 artikkel 1 lausa kohustas liikmesriike tasaarvestama abisaajalt seni laekumata võla, mis on siseriikliku õiguse kohaselt kindlaks määratud, edaspidiste maksetega, mis võlgade sissenõudmise eest vastutav makseasutus teeb samale abisaajale.[67] Üldisemalt märgib komisjon, et Itaalia kontrollikoda väljendas seisukohta,[68] et tasaarvestuste tegemist takistasid „segased ja ebaselged õigusaktid“ ning see, et maksmise eest vastutas üks asutus (AGEA), sissenõudmisega aga tegelesid teised (maakonnad ja autonoomsed provintsid) ning seetõttu oli tasaarvestus siseriikliku õiguse kohaselt takistatud.

68. Neid raskusi arvestades sõlmisid Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (põllumajandus-, toitlustus- ja metsanduspoliitika ministeerium), maakonnad ja autonoomsed provintsid 2006. aastal omavahelise lepingu eesmärgiga kohaldada nende juhtumite suhtes tasaarvestust. See katse aga luhtus. Kätte saadi kokku kõigest 118 miljonit eurot tasu osas aastate 1995/1996–2008/2009 eest võlgnetavatest summadest, s.o vaevalt üheksandik sellesse sektorisse aastatel 2010–2013 makstud rahast.

69. Komisjoni sõnul oli see ebaõnnestumine tingitud osalt sellest, et nimetatud menetlus seati sisse hilja ja vastuoluliselt. Teabe järgi, mille andsid talle Itaalia ametiasutused, vaidlustasid paljud tootjad tasaarvestuse siseriiklikes kohtutes ja jällegi andsid kohtud esialgse õiguskaitse, seeläbi takistades selle õiguskaitsevahendi kasutamist. Suur osa sellest vastuseisust näib olevat põhinenud sellel, et kõnealune tasaarvestus rajanes riigi ja maakondade vahelisel lepingul, mitte riigi õigusaktidel. Sellest lähtudes väideti, et leping on õigusvastane.

70. Veel üks takistus tekkis tasaarvestuse ette siis, kui võeti vastu seadus nr 231/2005, mille artikli 3 lõigetes 5*duodecies* ja 5*terdecies* oli ette nähtud, et liidu makseasutuste makstavaid summasid ei saa kinni pidada, arestida ega kaitsemeetmetele allutada. Codice civile (Itaalia tsiviilkoodeks) artikli 1246 lõikest 3 tulenevalt ei tohi tasaarvestamiseks kasutada summasid, mida ei saa arestida. Pärast AGEA ja

67 Määruse nr 1034/2008 artikliga 1 muudeti määrust nr 885/2006. See määrus tunnistati alates 7. septembrist 2014 kehtetuks komisjoni 11. märtsi 2014. aasta delegeeritud määrusega (EL) nr 907/2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1306/2013 makse- ja muude asutuste finantsjuhtimise, raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise, tagatiste ja euro kasutamise osas (ELT 2014, L 255, lk 18).

68 Aruanne nr 11/2013/G piimakvootide kohta.

komisjoni vahelist arutelu võeti vastu seaduse nr 33/2009 artikkel 8*ter*, et õigusaktis kinnitada käesoleva ettepaneku punktis 68 viidatud lepinguga silmas peetud tasaarvestuse tegemise õigust. Ent kuna artikli 3 lõikeid 5*duodecies* ja 5*terdecies* samal ajal kehtetuks ei tunnistatud, on segadus õigusaktides edasi kestnud, kuna need õigusnormid on tänaseni jõus.

Tasu mittemaksjate sooduskohtlemine

71. Seaduse nr 33/2009 artikli 8*bis* lõikega 2 lisati seadusesse nr 119/2003 uus artikkel 10*bis*, et jaotada määrustega nr 248/2008 [69] ja 72/2009 [70] Itaaliale võimaldatud suurendatud piimakvoot. Selles artiklis on ette nähtud prioriteedi andmine nendele tootjatele, kes ületasid aastal 2007/2008 oma individuaalseid kvoote. Komisjon ei saa aru, miks oli vaja nii teha ja miks reegleid rikkunud tootjatelt kvoote ära ei võetud.

Seadus nr 33/2009 ja ajatatud maksete 2009. aasta skeem

72. Seaduse nr 33/2009 artikli 8*quinquies* lõigete 2 ja 10 koostoimest tulenevalt peatusid sissenõudemenetlused (olenemata sellest, kas need seisnesid tasaarvestuses, kohturegistrisse kandmises või sundtäitmises), mis olid juba algatatud ajatatud maksete 2009. aasta skeemis osalevate võlgnike vastu, ning kui nad maksekava ei järgi, tuleb uus sissenõudemenetlus läbi viia mitte presidendi dekreedi nr 602/1973 alusel, nagu varem, vaid (palju varasema) kuningliku dekreedi nr 639/1910 alusel. Selle seaduse kohased menetlused on palju pikemad ja keerukamad kui hiljutisema seaduse kohased ning menetlusi haldav pädev asutus on AGEA, mitte Equitalia kaudu tegutsev maakond ega autonoomne provints.

73. Käesoleval juhul näib, et seaduse nr 33/2009 jõustumisega peatusid kõik sissenõudemenetlused olenemata sellest, kas võlgnik oli ajatatud maksete 2009. aasta skeemiga liitunud või mitte. Komisjoni 2011. aasta novembri teabenõudele vastas AGEA, et selles osas, mis puudutab tootjaid, kes *ei olnud* makseskeemiga liitunud, oli ta palunud Equitalial menetlusi jätkata, kuid too oli vastanud, et see on nimetatud seaduse artikli 8*quinquies* lõike 10 sõnastuse tõttu võimatu ja sestpeale on ainult AGEA pädev seda tegema. Nendel asjaoludel oli vaja majandus- ja rahandusministeeriumi dekreeti, et anda AGEA-le vajalikud volitused. Hoolimata komisjoni korduvatest palvetest olukorda muuta, ei võetud seda dekreeti vastu enne kui 12. novembril 2012, s.o umbes kolm aastat pärast seaduse nr 33/2009 jõustumist. Itaalia ametiasutused ise möönsid, et see seadus on tekitanud „sissenõudmise seisukohast tõsise patiseisu“.

Maksmata summade nõuetekohaselt jälgimata ja sisse nõudmata jätmine pädevate siseriiklike asutuste poolt

74. Komisjon heidab ette, et teabest, mida Itaalia andis *EU Pilot* menetluse käigus, [71] enne kui juunis 2013 esitati ametlik märgukiri, selgus, et AGEA, kes vastutas muu hulgas tasu skeemi kohaselt maksmisele kuuluvate summade jälgimise eest, oli siseriiklikes kohtutes vaidluse all olevaid summasid üle hinnanud. Kui piim meiereidesse tarniti, olid need kohustatud osa hinnast kinni pidama ja registreerima kinnipeetud summad nn kollektiivses teates, millest pidi nähtuma iga tootja maksta olev

69 Nõukogu 17. märtsi 2008. aasta määrus (EÜ), millega muudetakse määrust nr 1234/2007 piimatootmiskvootide osas (ELT 2008, L 76, lk 6).

70 Nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta määrus (EÜ), milles käsitletakse ühise põllumajanduspoliitika muudatusi, muutes määrusi (EÜ) nr 247/2006, (EÜ) nr 320/2006, (EÜ) nr 1405/2006, (EÜ) nr 1234/2007, (EÜ) nr 3/2008 ja (EÜ) nr 479/2008 ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EMÜ) nr 1883/78, (EMÜ) nr 1254/89, (EMÜ) nr 2247/89, (EMÜ) nr 2055/93, (EÜ) nr 1868/94, (EÜ) nr 2596/97, (EÜ) nr 1182/2005 ja (EÜ) nr 315/2007 (ELT 2009, L 30, lk 1).

71 Üksikasjalikumalt selle menetluse kohta vt minu ettepanek kohtuasjas Rootsi *vs.* komisjon (C-562/14 P, EU:C:2016:885, punkt 9).

tasu. Nagu ilmneb, peatas AGEA süstemaatiliselt *kõikide* selles teates registreeritud summade sissenõudmise, ehkki kõigest *üks* tootja oli pöördunud kohtusse ja saanud esialgse õiguskaitse. Selle praktika tõttu jäid sisse nõudmata suured summad. Komisjonile teatati selle praktika lakkamisest alles esimeses, 13. oktoobri 2014. aasta vastuses põhjendatud arvamusele.

2013. aasta „stabiilsuse seadus“

75. Vähem kui poolteist kuud pärast seda, kui oli heaks kiidetud määrusandlik akt, mida oli vaja sissenõudemenetluste jätkamiseks vastavalt kuninglikule dekreedile nr 639/1910,[72] muudeti 2013. aasta stabiilsuse seadusega ulatuslikult õigusakte, mis reguleerisid tasu sissenõudmist. Selle seadusega tunnistati kehtetuks seaduse nr 33/2009 artikli 8*quinquies* lõige 10 ning asendati see uute lõigetega 10, 10*bis* ja 10*ter*. Nende uute sätete kohaselt pidi AGEA-le jääma lõplik vastutus sissenõudmise eest, kuid ta pidi andma vastutuse süsteemi korraldamise eest üle Equitaliale, andes talle sissenõudmise sundtäitemenetluste kohta teavet, mida pidi kasutatama makseteadete koostamisel. Equitalia pidi AGEAga sõlmitava *ad hoc*-lepingu kohaselt need teated välja trükkima, misjärel pidi maksu- ja finantspolitsei need võlgnikele esitama. Seda lepingut AGEA ja Equitalia vahel ei sõlmitud enne kui 11. novembril 2013.

76. Kõnealuse seaduse tõhususe teemal märkis Itaalia kontrollikoda ühes oma 2014. aasta oktoobri aruandes,[73] et „kaks aastat pärast n-ndat [!] uut seadust sissenõudemenetluste kohta ei ole neid veel algatatudki“. Samas aruandes on ka märgitud, et „tasu sissenõudmine sundtäitmise teel ei ole alates seaduse nr 33/2009 kehtestamisest edenenud“. Komisjon on enda sõnul võimetu aru saama, miks – kui seadust nr 33/2009 oli vaja reformida – ei pandud Equitaliale vastutust võla sissenõudmise eest, nagu oli olnud seaduse nr 119/2003 kohaselt, vastavalt presidendi dekreedis nr 602/1973 ette nähtud korrale, vaid anti see ülesanne hoopis AGEA-le, „keda pidid toetama Equitalia ja Guardia di Finanza“.[74] Sissenõuded olid kuni asjaomaste poolte vahelise lepingu sõlmimiseni paratamatult tõkestatud. Oma 2014. aasta juuli põhjendatud arvamuses (s.o rohkem kui poolteist aastat pärast 2013. aasta stabiilsuse seaduse jõustumist) palus komisjon teavet sissenõuete kohta, mis on uue korra kohaselt tegelikult läbi viidud. Vastust ei tulnud; esimeses ja teises vastuses põhjendatud arvamusele on viidatud üksnes nendele sissenõudemenetlustele, mis olid läbiviimiseks valmis, kuid mitte veel käimas.

Võrdväärsuse põhimõtte ja tõhususe põhimõtte rikkumine

77. Kas eespool kirjeldatud väited, arvestades käesoleva ettepaneku punktides 44–48 viidatud arvusid tasu sissenõudmise kohta, muudavad komisjoni nõuded esmapilgul piisavalt veenvaks?

78. Minu arvates jah. Lisaksin siiski järgmised tähelepanekud.

79. Esiteks, nagu eespool punktis 59 märkisin, seisneb komisjoni väite sisu Itaalia häbiväärses saamatuses tasu käsitlevate õigusaktide järgimisel. Komisjon juhib selles aspektis eriti tähelepanu võrdväärsuse põhimõttele ja tõhususe põhimõttele.

72 Vt käesoleva ettepaneku punkt 73.

73 Aruanne nr 12/2014 G.

74 Seaduse nr 33/2009 artikli 8*quinquies* lõige 10 koos 2013. aasta stabiilsuse seadusega tehtud muudatustega.

80. Nagu hästi teada, eeldab esimene nimetatud põhimõte seda, et siseriiklikud menetlusnormid, mis käsitlevad õigussubjektidele liidu õigusega antud õiguste kaitset, ei oleks ebasoodsamad kui samasuguste siseriiklikul õigusel põhinevate hagide puhul.[75] Ent komisjon piirdub selles aspektis osutamisega ühest küljest tasu sissenõudmise viletsale tasemele Itaalias ja teisest küljest selgitamisele, mida ta peab selles suhtes „erimenetlusteks“. Kuna puuduvad asjakohased viited, mis hõlmaksid piisava üksikasjalikkusega vastavaid siseriiklikke menetlusi, näib mulle, et seda väidet ei saa arvestada.

81. Tõhususe põhimõtet on väga sageli kirjeldatud kui reeglit, mille kohaselt need siseriiklikud menetlusnormid ei tohi muuta liidu õiguskorra alusel antud subjektiivsete õiguste kasutamist võimatuks ega ülemäära raskeks.[76] Sellestki põhimõttest ei leia ma käesolevas asjas kasutatavaid suuniseid.

82. Mulle näib hoopis, et mõlemale nimetatud põhimõttele tuginemisega juhitakse tähelepanu kõrvale käesolevas asjas põhiküsimuse kaalumiselt, mis on see, kas Itaalia on rikkunud liidu õigusest tulenevaid kohustusi seoses tasu maksmise ja sissenõudmisega.

83. Teiseks, mis puudutab komisjoni kriitilisi märkusi tasaarvestamise teemal,[77] niivõrd kui need põhinevad määrusel nr 1034/2008, siis tuleb tähele panna, et see määrus jõustus alles 29. oktoobril 2008 ega ole kohaldatav enne nimetatud kuupäeva toimunule. Samuti on vaja selgust selle määruse kohaldamisala suhtes. Määruses on ette nähtud kohustus tasaarvestada „abisaajalt seni laekumata võlad […] edaspidiste maksetega, mis võlgade sissenõudmise eest vastutav makseasutus teeb samale abisaajale“. See kehtib ainult siis, kui asjaomasel võlgnikul on kõnealune võlg makseasutuse ees.[78] Niisiis *ei kehti* see juhul, kui makseasutus ei ole sama üksus, kellele võlgu ollakse, nagu näib olevat faktiliselt olnud käesolevas asjas, vähemalt alates seaduse nr 119/2003 vastuvõtmisest.[79]

84. Samas väärib siiski märkimist selle määruse põhjendus 3, kus on viidatud tasaarvestamise kohustusele kui „tõhus[ale] ja kulutasuv[ale] viisile“, mille abil liikmesriigid võivad võlgnetavad summad sisse nõuda. Niivõrd kui komisjon väidab, et kui Itaalia oleks struktureerinud võlgniku ja võlausaldaja vahelise suhte nii, et tasaarvestust saanuks õiguspäraselt rakendada, oleksid tal olnud paremad võimalused võlgnetavate suurte summade sissenõudmiseks, või teise võimalusena, et sama tulemus oleks saavutatud siis, kui Itaalia oleks kehtestanud siseriiklikul tasandil õigusakte, mis võimaldanuksid teha õigel ajal tõhusaid tasaarvestusi ka võlgniku ja võlausaldaja vahel otsese suhte puududes, ei vaidle ma komisjoni seisukohale vastu.

85. Kolmandaks, mis puudutab väidet, et AGEA peatas õigusvastaselt summade sissenõudmise, kui ta seda tegema ei kohustanud,[80] tuleb küsimust, kas kohustusi on täitmata jäetud, analüüsida lähtudes olukorrast, milles liikmesriik põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõpus oli.[81] Komisjoni väidetes ei ole osutatud, nagu oleks kõnealune olukord pärast seda kuupäeva jätkunud. Niisiis ei saa seda väidet arvesse võtta Itaalia olukorra hindamisel seoses sellega, et ta väidetavalt ei järginud vaidlusaluseid õigusakte.

86. Mulle näib siiski, et ükski minu märkus käesoleva ettepaneku punktides 79–85 ei kahanda oluliselt komisjoni nõuete sisu.

75 Vt paljude seas kohtuotsus, 7.6.2007, van der Weerd jt (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).

76 Vt paljude seas kohtuotsus, 7.6.2007, van der Weerd jt (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).

77 Vt käesoleva ettepaneku punktid 67-70.

78 Teisisõnu peab olema *concursus debiti et crediti*.

79 Vt käesoleva ettepaneku punkt 29.

80 Vt käesoleva ettepaneku punkt 74.

81 Vt käesoleva ettepaneku punkt 42.

87. Laiemas kontekstis on Euroopa Kohus märkinud, et rikkumismenetlus on olemuselt objektiivne ja „seetõttu, kui liikmesriik oma kohustusi ei täida […], esineb rikkumine olenemata etteheidetavate asjaolude sagedusest või ulatusest“.[82] Samuti tuleb tähele panna, et Euroopa Kohtu sõnade kohaselt on tasuga seotud õigusaktides ette nähtud tähtajad kohustuslikud[83] ja liikmesriikidele on tasu kogumisel siduv nõuetekohase hoolsuse kohustus, mis tuleneb nüüd ELL artikli 4 lõikest 3.[84]

88. Olen juba märkinud, et võlgnetava summa arvutamise alusest olenemata on selge, et Itaalia on jätnud tasu põhjendatud arvamuses määratud tähtpäevaks suurtes summades sisse nõudmata.[85] Samuti olen järeldanud, et Itaalia esitatud kaks üldist kaitseväidet tuleb tagasi lükata.[86]

89. Jääb siiski küsimus, kas Itaalia esitatud konkreetsetest kaitseväidetest ühestki piisab hagi tervikuna või osaliselt rahuldamata jätmiseks. Nende juurde nüüd asungi.

Itaalia konkreetsed kaitseväited

90. Itaalia on vastuseks esitanud sisuliselt neli argumenti. Esiteks väidab ta, et komisjon ei ole tõendanud, et Itaalia on rikkunud talle pandud kohustust teha „kõik jõupingutused“. Ta väidab, et kriteerium ei seisne selles, kas ta on tasu täielikult sisse nõudnud, vaid selles, kas ta on püüdnud saavutada sissenõudmises seisnevat eesmärki nõuetekohase hoolsusega.

91. Teiseks märgib ta (vahest veidi üllatuslikult), et riigiabi suhtes asjakohast põhimõtet, mille kohaselt liikmesriik võidakse liidu õigusest tulenevatest kohustustest vabastada, kui ta tõendab, et sissenõudmine on objektiivselt ja täiesti võimatu, ei ole käesolevas asjas võimalik kohaldada.

92. Sellest tuleneb Itaalia sõnul, et tema sissenõudemenetlusi on alati kohandatud pidevate muutustega liidu seadusandlikus raamistikus, mida ta nimetab „keerukaks ja muutlikuks“. Siseriiklikes kohtumenetlustes on järgitud sama kurssi ning haldusasutuste ja seadusandja pideva töö tulemusel on raskused selles valdkonnas ajapikku lahendatud. Praegu on tasu skeemi kohaselt kätte saamata veel ainult 21,85% kõnealusteks aastateks kehtestatud tasude kogusummast. Seetõttu ei saa Itaaliat süüdistada raskes hooletuses liidu õigusega kehtestatud kohustuste rakendamisel nii, nagu väidab komisjon.

93. Täpsemalt pühendab Itaalia suure osa oma vastusest tasuga seotud liidu ja siseriiklike õigusaktide (vaieldamatult keeruka) kujunemisloo ümberjutustamisele. Selles aspektis väidab ta, et Euroopa Kohus on kahel korral lugenud Itaalia siseriiklikud seadused tollal jõus olnud liidu õigusaktide nõuetele vastavaks, nimelt 2004. aastal tehtud kohtuotsustes Gerekens ja Procola[87] ning Lattepiù.[88] Samuti juhib Itaalia tähelepanu sellele, mida ta peab seaduse nr 119/2003 jõustumisele järgnenud sissenõuete taseme reljeefseks tõusuks, mis olevat tulenenud sellekohase vastutuse üleandmisest maakondadele. Sama ei saaks öelda tasaarvestusmenetluste kohta, sest tootjal oli ajend neid menetlusi kohtulikult vaidlustada. See oli Itaalia sõnul põhjustatud „selguse puudumisest [asjakohastes liidu] õigusaktides“, sest tasaarvestamise nõue kehtestati nendes õigusaktides alles määruse nr 1034/2008 vastuvõtmisega. Edasisi täiustusi tehti eesmärgiga kiirendada sissenõudmist ja lahendada siseriiklike kohtute menetluses olevad vaidlused, mis, nagu Itaalia tunnistab, olid „suureks takistuseks“, seadusega

82 Kohtuotsus, 30.1.2003, komisjon *vs.* Taani (C-226/01, EU:C:2003:60, punkt 32).

83 Kohtuotsus, 25.3.2004, Cooperativa Lattepiù jt (C-231/00, C-303/00 ja C-451/00, EU:C:2004:178, punkt 68).

84 Kohtuotsus, 13.11.2001, Prantsusmaa *vs.* komisjon (C-277/98, EU:C:2001:603, punkt 40).

85 Vt käesoleva ettepaneku punkt 48.

86 Vt käesoleva ettepaneku punktid 54 ja 57.

87 Kohtuotsus, 15.7.2004 (C-459/02, EU:C:2004:454).

88 Kohtuotsus, 25.3.2004, Cooperativa Lattepiù jt (C-231/00, C-303/00 ja C-451/00, EU:C:2004:178).

nr 33/2009, eeskätt veel ühe ajatatud maksete skeemi kaudu, mis selle seadusega sisse seati ja milles osalemise tingimus oli kohtumenetlusest loobumine. Selle asjade korralduse edu on tunnistanud ka komisjon ise oma põhjendatud arvamuses, kus on nimetatud „peatamiste etapi suhtes toimunud tõelist pööret haldusasutuste kasuks“.

94. Kolmandaks juhib Itaalia tähelepanu sellele, et suur on selliste juhtumite osakaal, kus sissenõudemenetlus on vaidlustatud siseriiklikes kohtutes, kes on tasu maksmise kuni vaidluse lahendamiseni ajutiselt peatanud. Itaalia hinnangul ei saa tema niisugustel asjaoludel summade maksmata jäämises süüdi olla.

95. Neljandaks väidab Itaalia, et otsust 2003/530 ei oleks olnud võimalik vastu võtta, kui Itaalia oleks liidu õigusest tulenevaid kohustusi tasu sissenõudmise osas rikkunud. Institutsioon ei saa riigiabi meedet heaks kiita, kui liikmesriik oma kohustusi rikub.

96. Käsitlen neid vastuväiteid järjest.

97. Esiteks, mis puudutab Itaalia argumente seoses kohustusega teha „kõik jõupingutused“, siis märkis Euroopa Kohus oma otsuses Prantsusmaa *vs.* komisjon[89] tõepoolest, et liikmesriikidele määruse nr 1546/88 artikliga 19 pandud kohustus tagada tasu kogumine tähendas kohustust teha kõik jõupingutused, mitte kohustust saavutada konkreetne tulemus.[90] See kohtuotsus oli mõistagi sõnastatud nende õigusaktide põhjal, mis olid jõus enne reformi, mis korraldati määrusega nr 1788/2003, millega kehtestati liikmesriikidele seoses tasu maksmisega uusi kohustusi. Ent ka siis, kui (küllap õigesti) eeldada, et sissenõudmisega seotud kohustuste üldine suund nende reformide tulemusel ei muutunud, osutaksin,[91] et kohustus teha kõik jõupingutused on igal juhul kaalukas. Kui kättesaamata tasu summa oleks vaieldamatult väike, võiks Itaalia kaitseväiteid tõsiselt kaaluda. Olles eespool märkinud, et seni maksmata summa on suur,[92] ei pea ma neid põhjendatuks.

98. Teiseks, mis puudutab Itaalia argumente seoses (sisuliselt) liidu õigusaktide struktuuri pideva muutumisega ning seejärel nende muutustega kohanemiseks tehtavate halduslike ja õiguslike jõupingutustega, siis märgiksin kõigepealt, et ma ei leia kummastki Itaalia viidatud kohtuotsusest midagigi, mis tema argumente toetaks. Kohtuotsus Gerekens ja Procola käsitles Luksemburgi kohtu esitatud eelotsusetaotlust, mis puudutas selle liikmesriigi õigusakte seoses kõnealuse tasuga. Euroopa Kohus leidis, et liikmesriigil ei ole keelatud võtta esialgsete, Euroopa Kohtus diskrimineerivaks tunnistatud õigusnormide asemele vastu uusi õigusnorme, mida kohaldatakse tagasiulatuvalt tootmisele, mis ületas algseid tootmiskvoote, kuid oli kooskõlas asendatud siseriiklike õigusnormidega.[93] Miski selles kohtuotsuses ei toeta kuidagi vastavaid Itaalia väiteid. Oma otsuses Lattepiù[94] märkis Euroopa Kohus tõepoolest, et asjassepuutuval ajal Itaalias kehtinud õigusaktid ei olnud tollal kehtinud ühenduse õigusaktidega vastuolus, kuid tegi seda põhjusel, et liikmesriigi õigusaktid, millega korrigeeriti vigaseid individuaalseid kvoote eesmärgiga tagada tasu kehtestamise korra nõuetekohane rakendamine, tuleb jätta kehtima. Need õigusaktid olid sellele vastavalt proportsionaalsed.[95] Euroopa Kohus ei teinud seejärel sedalaadi järeldusi, millele Itaalia viitab.

89 Kohtuotsus, 13.11.2001 (C-277/98, EU:C:2001:603).

90 Vt kohtuotsuse punkt 36.

91 Täielikkuse huvides lisaksin, et ma ei näe määrusega nr 1788/2003 liikmesriikidele pandud nõuet maksta 99% tasust EPATFile (vt käesoleva ettepaneku punkt 12) kui sellist, mis tähendab, et nad on kohustatud selle summa tootjatelt kätte saama.

92 Vt käesoleva ettepaneku punkt 48.

93 Kohtuotsus, 15.7.2004, Gerekens ja Procola (C-459/02, EU:C:2004:454, punkt 38).

94 Kohtuotsus, 25.3.2004, Cooperativa Lattepiù jt (C-231/00, C-303/00 ja C-451/00, EU:C:2004:178).

95 Vt kohtuotsuse punktid 80, 84 ja 85.

99. Üldisemalt ei ole tasu käsitlevate liidu õigusaktide kujunemislugu tõepoolest olnud kaugeltki lihtne, nagu nähtub ka eespool käesolevas ettepanekus kirjeldatud taustast. Euroopa Kohus on siiski korduvalt toonitanud, et liikmesriik ei saa toetuda oma õiguskorras eksisteerivatele sätetele, tavale või olukorrale, et õigustada liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmata jätmist.[96] See, et tasu haldamine liidu tasandil näib olevat osutunud probleemseks, ei anna liikmesriikidele vaba voli selle tõhususe vähendamiseks riigi tasandil.

100. Kolmandaks jääb siiski küsimus, kas see põhjenduskäik laieneb liikmesriikide vastutavaks muutmisele siseriiklike kohtute otsuste eest. Mulle näib, et paljudel juhtudel liikmesriigid selle eest ei vastuta. Need kohtud on ju täitevvõimust sõltumatud. Liikmesriigid ei saa takistada ühte oma kodanikku taotlemast õiguskaitset, mille saamise õiguse ta arvab enesel olevat. On märgitud, et selles kontekstis liikmesriigi vastu rikkumismenetluse algatamisel tuleks olla vägagi ettevaatlik.[97]

101. Euroopa Kohus on siiski nõustunud, et võib esineda erandeid sellest üldisest seisukohast. Juba 1970. aastal otsustas ta, et põhimõtteliselt saab liikmesriigi kohustuste täitmata jätmise tuvastada „olenemata sellest, millise riigiorgani tegevus või tegevusetus on kohustuste täitmata jätmise põhjustanud, isegi kui tegemist on põhiseaduse kohaselt sõltumatu institutsiooniga“.[98] Seda praktikat kohaldas ta kohtuasjas komisjon *vs*. Itaalia, kus ta tuvastas, et nimetatud liikmesriik on jätnud täitmata asutamislepingutest tulenevaid kohustusi, pärast rida Itaalia kohtute otsuseid, mille tagajärjel oli (tollase) ühenduse õigusnorme, mis käsitlesid ühenduse õigusega vastuolus olevate maksude tagasisaamise õigust, praktikas võimatu või äärmiselt raske teostada. Euroopa Kohus märkis, et üksikuid või selgelt vähemuses olevaid kohtulahendeid ei saa selles kontekstis arvesse võtta ning siseriiklikud õigusnormid peavad olema piisavalt selged, et tagada nende kohaldamine kooskõlas ühenduse õigusega. Märkimist väärib Euroopa Kohtu otsuse resolutsioon. Euroopa Kohus otsustas, et Itaalia on rikkunud asutamislepingust tulenevaid kohustusi mitte oma siseriiklike kohtute otsuste tõttu, vaid seetõttu, et jättis muutmata vaidlusalused siseriiklikud õigusnormid, mida ametiasutused ja suur osa kohtuid olid tõlgendanud ja kohaldanud nii, et asjassepuutuvate maksude tagasisaamine oli muudetud maksukohustuslase jaoks ülemäära raskeks.[99]

102. Minu arvates kehtivad käesolevas asjas samalaadsed printsiibid. Liikmesriigipoolse rikkumise tuvastamise üheks aluseks ei peaks olema siseriiklike kohtute otsused ega nende otsuste otsesed tagajärjed. Küsimus on hoopis selles, kas liikmesriik jättis esmalt vastu võtmata piisavalt selged õigusnormid liidu õiguse rakendamiseks või astumata sammud oma siseriiklike õigusnormide muutmiseks, arvestades siseriiklikus kohtusüsteemis tehtud ebasoodsaid otsuseid. Itaalia tegevust tasuga seotud õigusnormide vastuvõtmisel ja rakendamisel selle mõõdupuu järgi hinnates näib mulle selge, et seda ei ole tehtud.

103. Neljandaks, mis puudutab seda, et nõukogu kiitis otsuses 2003/530 heaks riigiabi meetmed, tuleb minu arvates lähtuda eeldusest, et liidu institutsioon ei kiida kunagi teadlikult heaks meetmeid, mille suhtes liikmesriik on liidu õigusest tulenevaid kohustusi rikkunud. Ent mulle näib, et Itaalia argument rajaneb eeldusel, et tema tegevuse õiguspärasuse suhtes võivad olla (ja käesoleval juhul olidki) vahekohtunikuks teisedki liidu institutsioonid peale Euroopa Kohtu. Nii ei saa see olla. See funktsioon on reserveeritud üksnes Euroopa Kohtule. Seetõttu lükkan selle Itaalia argumendi tagasi.

96 Vt muu hulgas kohtuotsus, 7.9.2016, komisjon *vs*. Kreeka (C-584/14, EU:C:2016:636, punkt 53). Vt samuti seoses direktiivide ülevõtmisega siseriiklikku õigusesse kohtuotsus, 7.5.2002, komisjon *vs*. Madalmaad (C-364/00, EU:C:2002:282, punktid 7-10), kus Euroopa Kohus ei nõustunud Madalmaade valitsuse argumentidega, mis puudutasid kahtlemata suuri raskusi, millega ta teatavat meedet rakendades kokku puutus. Väärib ka märkimist, et kui komisjonilt küsiti kohtuistungil seoses tasu sissenõudmise suhtelise tasemega teistes liikmesriikides, vastas komisjon, et aastate 2003/04–2006/07 eest oli Madalmaades sisse nõudmata jäänud tasu osakaal null. Selle põhjal saab öelda, et täielik sissenõudmine on saavutatav eesmärk. Vt ka liikmesriigi kohtu enda rolli kohta ELTL artikli 267 kontekstis kohtujurist Tizzano ettepanek kohtuasjas Lyckeskog, C-99/00, EU:C:2002:108, punkt 60 jj.

97 Vt selle kohta Timmermans, C.W.A., „Use of the Infringement Procedure in Cases of Judicial Errors“ – *The European Union, an Ongoing Process of Integration*, T.M.C. Asser Press, Haag, 2004, lk 155.

98 Vt kohtuotsus, 5.5.1970, komisjon *vs*. Belgia (77/69, EU:C:1970:34, punkt 15).

99 Kohtuotsus, 9.12.2003, komisjon *vs*. Itaalia (C-129/00, EU:C:2003:656, punktid 32, 33, 41 ja resolutsioon). Kokkuvõtlikumalt on seda seisukohta väljendatud arvamuses 1/09 (ühtse patendivaidluste lahendamise süsteemi loomine), 8.3.2011 (EU:C:2011:123, punkt 87).

104. Seetõttu olen arvamusel, et ükski Itaalia konkreetne kaitseväide ei saa edukas olla.

Kohtukulud

105. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Olen seisukohal, et kuna Euroopa Kohus peaks komisjoni nõuded rahuldama, peab kohtukulud hüvitama Itaalia.

Ettepanek

106. Kõikidel nendel kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

1) tuvastada, et kuna Itaalia Vabariik jättis tagamata:

   – et lisatasu, mida tuli tasuda Itaalias üle riigisisese kvoodi toodetud kogustelt esimese aasta eest, mil lisatasu Itaalias tegelikult kehtima hakkas (1995/1996), kuni viimase aastani, mil Itaalias toimus ületootmine (2008/2009), maksavad tegelikult need individuaalsed tootjad, kes on osalenud konkreetsetes ületootmise juhtudes,

   – ja et tasu maksab kokkuostja või otseturustamise korral tootja õigel ajal pärast seda, kui ta on saanud teate maksmisele kuuluva summa kohta,

   – või kui tasu ei makstud ette nähtud tähtaja jooksul, et see oleks registreeritud ja võimalusel nõutud nendelt kokkuostjatelt või tootjatelt sisse sundtäitmise korras,

   on Itaalia Vabariik rikkunud liidu õigusnormides, mida tuli kohaldada asjassepuutuvate aastate suhtes, ette nähtud liikmesriigi kohustusi, muu hulgas: 1) nõukogu 28. detsembri 1992. aasta määruse (EMÜ) nr 3950/92, millega kehtestatakse piima- ja piimatootesektoris lisatasu, artikleid 1 ja 2; 2) nõukogu 29. septembri 2003. aasta määruse (EÜ) nr 1788/2003, millega kehtestatakse tasu piima- ja piimatootesektoris, artiklit 4; 3) nõukogu 22. oktoobri 2007. aasta määruse (EÜ) nr 1234/2007, millega kehtestatakse põllumajandusturgude ühine korraldus ning mis käsitleb teatavate põllumajandustoodete erisätteid, artikleid 79, 80 ja 83, ning seoses komisjoni rakendussätetega 4) komisjoni 9. märtsi 1993. aasta määruse (EMÜ) nr 536/93, milles sätestatakse piima- ja piimatootesektori lisatasu kohaldamise üksikasjalikud rakenduseeskirjad, artiklit 7, 5) komisjoni 9. juuli 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1392/2001, milles sätestatakse nõukogu määruse nr 3950/92 üksikasjalikud rakenduseeskirjad, artikli 11 lõikeid 1 ja 2, ning viimaseks 6) komisjoni 30. märtsi 2004. aasta määruse (EÜ) nr 595/2004, milles sätestati määruse nr 1788/2003 rakenduseeskirjad, artikleid 15 ja 17; ning

2) mõista kohtukulud välja Itaalia Vabariigilt.