Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ELEANOR SHARPSTON
της 13ης Ιουλίου 2017 [1]

Υπόθεση C-433/15

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά

Ιταλικής Δημοκρατίας

«Παράβαση κράτους μέλους – Γάλα και γαλακτοκομικά προϊόντα – Συμπληρωματική εισφορά επί του γάλακτος – Περίοδοι εμπορίας 1995/1996 έως 2008/2009 – Παράβαση, ιδίως, των άρθρων 79, 80 και 83 του κανονισμού (ΕΚ) 1234/2007 και των άρθρων 15 και 17 του κανονισμού (ΕΚ) 595/2004 – Μη διασφάλιση ορθής κατανομής της συμπληρωματικής εισφοράς επί του γάλακτος μεταξύ των παραγωγών που συνέβαλαν στην υπέρβαση των ποσοτήτων αναφοράς – Μη διασφάλιση της καταβολής της εισφοράς εντός των ταχθεισών προθεσμιών – Μη είσπραξη σε περιπτώσεις μη καταβολής της εισφοράς»

1. Με την προσφυγή που άσκησε δυνάμει του δευτέρου εδαφίου του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί, ουσιαστικά, από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις της (i) να διασφαλίσει τον ορθό καταλογισμό της συμπληρωματικής εισφοράς επί του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων στους παραγωγούς που ήσαν υπόχρεοι για την καταβολή της και (ii) να διασφαλίσει την καταβολή της εισφοράς από τους παραγωγούς ή τους αγοραστές που βαρύνονταν με την καταβολή της σε εθνικό επίπεδο και, στις περιπτώσεις μη καταβολής, να εισπράξει, σε κάθε επιμέρους υπόθεση για τις περιόδους εμπορίας από το 1995/1996 έως το 2008/2009, την εν λόγω εισφορά χρησιμοποιώντας τις κατάλληλες διαδικασίες που ήσαν διαθέσιμες σε εθνικό επίπεδο.

Το δίκαιο της Ένωσης

Συμπληρωματική εισφορά επί του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων

2. Η πρώτη εισφορά επί της παραγωγής γάλακτος στην (πρώην) Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα επιβλήθηκε με τον κανονισμό 1079/77 [2]. Επιβλήθηκε υπό τη μορφή εισφοράς συνυπευθυνότητας ποσοστού 1,5 % έως 4 % επί της ενδεικτικής τιμής του γάλακτος, καταβλητέας από τους γαλακτοπαραγωγούς για το χρονικό διάστημα από 16 Σεπτεμβρίου 1977 έως το τέλος της γαλακτοκομικής περιόδου 1979/1980 [3].

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 Κανονισμός (ΕΟΚ) του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, περί εισφοράς συνυπευθυνότητος και μέτρων προς διεύρυνση των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/018, σ. 79).

3 Η περίοδος για την οποία οφειλόταν εισφορά συνυπευθυνότητας παρατάθηκε ορισμένες φορές, με τελευταία παράταση αυτήν που επέβαλε ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1894/87 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουλίου 1987, για την τροποποίηση του κανονισμού 1079/77 όσον αφορά την εισφορά συνυπευθυνότητας στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ 1987, L 182, σ. 32), ο οποίος την επέκτεινε μέχρι τη γαλακτοκομική περίοδο 1987/1988.

3. Στις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 856/84[4] εκτίθεται ότι, παρά την εφαρμογή της εν λόγω εισφοράς συνυπευθυνότητας, η αύξηση της συλλογής γάλακτος συνεχιζόταν με τέτοιο ρυθμό ώστε η διάθεση των πλεονασμάτων να συνεπάγεται χρηματοδοτικές επιβαρύνσεις και δυσχέρειες στην αγορά, οι οποίες έθεταν σε κίνδυνο το ίδιο το μέλλον της κοινής γεωργικής πολιτικής[5]. Για την επίλυση των ζητημάτων αυτών, το άρθρο 1 του εν λόγω κανονισμού θέσπισε μια συμπληρωματική εισφορά (στο εξής: εισφορά) επί των ποσοτήτων γάλακτος ή ισοδυνάμου γάλακτος[6] οι οποίες θα συλλέγονταν καθ' υπέρβαση της ποσότητας αναφοράς που θα καθοριζόταν. Η εισφορά αυτή προοριζόταν να επιβαρύνει τους παραγωγούς ή τους αγοραστές γάλακτος για πέντε συναπτές δωδεκάμηνες περιόδους, αρχής γενομένης από την 1η Απριλίου 1984.

4. Ο εκτελεστικός κανονισμός 857/84[7] όριζε ότι τα κράτη μέλη όφειλαν να καθορίσουν ατομικές ποσότητες αναφοράς για τους αγοραστές και τους παραγωγούς γάλακτος βάσει των ποσοτήτων που αγοράστηκαν, παραδόθηκαν ή πωλήθηκαν το έτος 1981. Η εισφορά επί του γάλακτος που συλλεγόταν καθ' υπέρβαση της ποσότητας αναφοράς ήταν καταβλητέα από τους αγοραστές ή τους παραγωγούς στις εθνικές αρχές με τριμηνιαίες δόσεις. Στη συνέχεια, το συνολικό ποσό των εισπραχθεισών εισφορών έπρεπε να αποδοθεί στην Κοινότητα[8].

5. Ο κανονισμός 1109/88[9] αύξησε τον αριθμό των περιόδων για τις οποίες ήταν καταβλητέα η εισφορά από τις πέντε στις οκτώ και με τον κανονισμό 816/92[10] ο αριθμός αυτός αυξήθηκε περαιτέρω στις εννέα περιόδους.

6. Βάσει των άρθρων 15 και 16 του εκτελεστικού κανονισμού 1546/88[11], οι αγοραστές και οι παραγωγοί, αντίστοιχα, υποχρεούνταν να καταβάλλουν την εισφορά τους στον αρμόδιο εθνικό φορέα εντός προθεσμίας τριών μηνών από το τέλος κάθε δωδεκάμηνης περιόδου. Το άρθρο 19, παράγραφος 1, του ίδιου κανονισμού όριζε, μεταξύ άλλων, ότι τα κράτη μέλη έπρεπε να λάβουν όλα τα αναγκαία συμπληρωματικά μέτρα για να διασφαλίσουν την είσπραξη της εισφοράς.

7. Ο κανονισμός 3950/92[12] κατήργησε και αντικατέστησε τις ισχύουσες διατάξεις προκειμένου να απλουστεύσει και να αποσαφηνίσει τις ρυθμίσεις σχετικά με την επιβολή της εισφοράς ώστε να κατοχυρωθεί ασφάλεια δικαίου στους παραγωγούς και στους λοιπούς ενδιαφερόμενους[13]. Με το άρθρο 1 του κανονισμού αυτού, θεσπίστηκε για τους παραγωγούς εισφορά επί των ποσοτήτων γάλακτος που παραδίδονταν σε αγοραστές ή πωλούνταν απευθείας για κατανάλωση και υπερέβαιναν μια ποσότητα που θα καθοριζόταν. Η εισφορά αυτή προοριζόταν να διαρκέσει για επτά νέες διαδοχικές δωδεκάμηνες περιόδους, αρχής γενομένης από την 1η Απριλίου 1993. Το άρθρο 2 όριζε ότι η εν λόγω εισφορά πρέπει να κατανέμεται μεταξύ των παραγωγών που συνέβαλαν στην υπέρβαση, με έκαστο αγοραστή να ευθύνεται, κατά κανόνα, για την καταβολή του ποσού της εισφοράς (το οποίο παρακρατούσε από την τιμή του γάλακτος που κατέβαλλε στους παραγωγούς που όφειλαν την εισφορά) στον αρμόδιο οργανισμό του οικείου κράτους μέλους.

4 Κανονισμός (ΕΟΚ) του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ 1984, L 90, σ. 10).

5 Βλ. τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού.

6 Τα οποία στις παρούσες προτάσεις θα αναφέρονται από κοινού ως: γάλα.

7 Κανονισμός (ΕΟΚ) του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, περί γενικών κανόνων για την εφαρμογή της εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ 1984, L 90, σ. 13). Ο κανονισμός αυτός τροποποιήθηκε, όσον αφορά την υποχρέωση καταβολής της εισφοράς που εισπράττουν τα κράτη μέλη, με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1305/85 του Συμβουλίου, της 23ης Μαΐου 1985, που τροποποιεί τον κανονισμό 857/84 (ΕΕ 1985, L 137, σ. 12).

8 Βλ. άρθρα 6 και 9 του ως άνω κανονισμού. Βλ., επίσης, απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2001, Γαλλία κατά Επιτροπής (C-277/98, EU:C:2001:603, σκέψη 12).

9 Κανονισμός (ΕΟΚ) του Συμβουλίου, της 25ης Απριλίου 1988, που τροποποιεί τον κανονισμό 804/68 (ΕΕ 1988, L 110, σ. 27).

10 Κανονισμός (ΕΟΚ) του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1992, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 (ΕΕ 1992, L 86, σ. 83).

11 Κανονισμός (ΕΟΚ) της Επιτροπής, της 3ης Ιουνίου 1988, σχετικά με τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού 804/68 (ΕΕ 1988, L 139, σ. 12).

12 Κανονισμός (ΕΟΚ) του Συμβουλίου, της 28ης Δεκεμβρίου 1992, για τη θέσπιση συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ 1992, L 405, σ. 1).

13 Βλ. δεύτερη αιτιολογική σκέψη.

8. Ο κανονισμός 536/93 [14] θέσπισε λεπτομερείς κανόνες εφαρμογής του κανονισμού 3950/92. Τα άρθρα 3 και 4 του κανονισμού αυτού όριζαν ότι οι αγοραστές και οι παραγωγοί, αντίστοιχα, έπρεπε να καταβάλλουν στον αρμόδιο οργανισμό το οφειλόμενο ποσό πριν από την 1η Σεπτεμβρίου εκάστου έτους. Το άρθρο 5, παράγραφος 2, όριζε ότι τα κράτη μέλη «λαμβάνουν συμπληρωματικά μέτρα προς διασφάλιση» της πληρωμής της οφειλόμενης εισφοράς στην Κοινότητα εντός της ταχθείσας προθεσμίας. Κατά το άρθρο 7, τα κράτη μέλη έπρεπε να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα ελέγχου προς διασφάλιση της εισπράξεως της εισφοράς και να καθορίσουν τις προϋποθέσεις όσον αφορά την αναγνώριση των αγοραστών και των παραγωγών.

9. Με τον κανονισμό 1256/1999 [15], το καθεστώς της εισφοράς παρατάθηκε για οκτώ ακόμη διαδοχικές δωδεκάμηνες περιόδους μέχρι τον Απρίλιο του 2008.

10. Το άρθρο 11, παράγραφοι 1 και 2, του εκτελεστικού κανονισμού 1392/2001 [16] καθιέρωσε αυστηρότερες διαδικασίες προκειμένου να ενισχυθεί ο ρόλος των κρατών μελών όσον αφορά τους ελέγχους και τις κυρώσεις που έπρεπε να προβλέπουν για τη διασφάλιση της ορθής εισπράξεως της εισφοράς [17].

11. Ο κανονισμός 1788/2003 [18] εισήγαγε ορισμένες τροποποιήσεις στο σύστημα της εισφοράς. Με το άρθρο 1, η εισφορά που θεσπίστηκε με τον εν λόγω κανονισμό προβλεπόταν ότι θα διαρκέσει επί 11 διαδοχικές δωδεκάμηνες περιόδους, αρχής γενομένης από την 1η Απριλίου 2004.

12. Μολονότι η προγενέστερη νομοθεσία όριζε ότι υπόχρεοι για την καταβολή της εισφοράς είναι οι παραγωγοί, ενώ τα κράτη μέλη έχουν την ευθύνη αποδόσεως των εισπραχθέντων ποσών στον προϋπολογισμό της Κοινότητας [19], εντούτοις το άρθρο 3 του εν λόγω κανονισμού προσέθεσε νέα στοιχεία στο οικείο σύστημα, επιβάλλοντας στα ίδια τα κράτη μέλη υποχρέωση καταβολής της εισφοράς στην Κοινότητα. Η παράγραφος 1 του εν λόγω άρθρου όριζε τα εξής:

«Τα κράτη μέλη οφείλουν την καταβολή στην Κοινότητα της εισφοράς που προκύπτει από την υπέρβαση της εθνικής ποσότητας αναφοράς […] και […] καταβάλλεται από τα κράτη μέλη, μέχρι ποσοστού 99 % του οφειλόμενου ποσού κατ' ανώτατο όριο, στο Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ)» [20].

13. Κατά το άρθρο 4:

«Η εισφορά κατανέμεται καθ' ολοκληρίαν, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 10 και 12, μεταξύ των παραγωγών που έχουν συμβάλει για κάθε μία από τις υπερβάσεις των εθνικών ποσοτήτων αναφοράς […].

[…] οι παραγωγοί οφείλουν προς το κράτος μέλος την καταβολή του μεριδίου τους για την οφειλόμενη εισφορά, το οποίο υπολογίζεται σύμφωνα με το κεφάλαιο 3, ως εκ μόνου του γεγονότος της υπέρβασης της διαθέσιμης ή των διαθέσιμων απ' αυτούς ποσοτήτων αναφοράς.»

14 Κανονισμός (ΕΟΚ) της Επιτροπής, της 9ης Μαρτίου 1993, περί λεπτομερών κανόνων εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ 1993, L 57, σ. 12).

15 Κανονισμός (ΕΚ) του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1999, για την τροποποίηση του κανονισμού 3950/92 (ΕΕ 1999, L 160, σ. 73).

16 Κανονισμός (ΕΚ) της Επιτροπής, της 9ης Ιουλίου 2001, για λεπτομέρειες εφαρμογής του κανονισμού 3950/92 (ΕΕ 2001, L 187, σ. 19).

17 Βλ. αιτιολογική σκέψη 5.

18 Κανονισμός (ΕΚ) του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003, για θέσπιση εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ 2003, L 270, σ. 123).

19 Βλ., συναφώς, απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2001, Γαλλία κατά Επιτροπής (C-277/98, EU:C:2001:603, σκέψεις 34 έως 36). Μολονότι οι λεπτομερείς ρυθμίσεις σχετικά με την επιβολή της εισφοράς σε πολλές περιπτώσεις ανέφεραν ότι υπόλογοι έναντι των εθνικών αρχών για την εισφορά ήσαν οι αγοραστές, εντούτοις, η πραγματική υποχρέωση καταβολής της εισφοράς βάρυνε τους παραγωγούς. Βλ., περαιτέρω, υποσημείωση 62 των παρουσών προτάσεων.

20 Η μείωση του 1 % έγινε ώστε «να λαμβάνονται υπόψη οι περιπτώσεις χρεωκοπίας ή οριστικής αδυναμίας ορισμένων παραγωγών να καταβάλουν το μερίδιό τους στην οφειλόμενη εισφορά» (αιτιολογική σκέψη 6).

14. Το άρθρο 15 του εκτελεστικού κανονισμού 595/2004 [21] όριζε ότι οι αγοραστές και οι παραγωγοί έπρεπε να καταβάλουν την εισφορά στην αρμόδια εθνική αρχή πριν από την 1η Σεπτεμβρίου κάθε έτους [22] και υποχρέωνε τα κράτη μέλη να δηλώνουν στο Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (στο εξής: ΕΓΤΠΕ) τα ποσά που προέκυπταν από την εφαρμογή του άρθρου 3 του κανονισμού 1788/2003. Δυνάμει του άρθρου 17 του εν λόγω κανονισμού, τα κράτη μέλη υποχρεούνταν να λάβουν όλα τα μέτρα που ήσαν αναγκαία για να διασφαλιστεί ότι η εισφορά καταλογίζεται σωστά καθώς και ότι πλήττει τους παραγωγούς που συνετέλεσαν στην υπέρβαση.

15. Ο κανονισμός 1234/2007 [23] (γνωστός και ως «ενιαίος κανονισμός οργανώσεως της αγοράς», στο εξής: ενιαίος κανονισμός ΚΟΑ) αντικατέστησε διάφορους επιμέρους κανονισμούς [24] με μια ενιαία νομοθετική πράξη χωρίς όμως να διαφοροποιήσει επί της ουσίας την πολιτική του συστήματος της εισφοράς στις ποσοστώσεις γάλακτος ή τις ρυθμίσεις σχετικά με την καταβολή της εν λόγω εισφοράς.

16. Το τμήμα ΙΙΙ του κεφαλαίου ΙΙΙ του τίτλου Ι του κανονισμού αυτού επιγράφεται «Γάλα». Το υποτμήμα ΙΙΙ του τμήματος ΙΙΙ, επιγραφόμενο «Υπέρβαση ποσοστώσεων», περιλαμβάνει τα άρθρα 78 έως 84. Το άρθρο 78 προέβλεπε την επιβολή εισφοράς για το γάλα και τα άλλα γαλακτοκομικά προϊόντα που διετίθεντο στο εμπόριο καθ' υπέρβαση της εθνικής ποσοστώσεως. Ως υπεύθυνα για την εισφορά αυτή έναντι της Κοινότητας ορίζονταν τα κράτη μέλη σε ποσοστό 99 % επί του οφειλομένου ποσού, η δε σχετική καταβολή γινόταν προς το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων.

17. Κατά το άρθρο 79 του εν λόγω κανονισμού, η εισφορά κατανεμόταν καθ' ολοκληρίαν μεταξύ των παραγωγών που είχαν συμβάλει σε κάθε μία από τις υπερβάσεις των εθνικών ποσοστώσεων. Οι παραγωγοί αυτοί ευθύνονταν έναντι του κράτους μέλους για την καταβολή του μεριδίου τους στην οφειλόμενη εισφορά «ως εκ μόνου του γεγονότος της υπέρβασης των διαθέσιμων σε αυτούς ποσοστώσεων».

18. Το άρθρο 80, παράγραφος 3, όριζε ότι το μερίδιο εκάστου παραγωγού στην καταβολή της οφειλόμενης εισφοράς καθορίζεται με απόφαση του κράτους μέλους, έπειτα από ανακατανομή ή μη, κατ' αναλογίαν προς τις ατομικές ποσότητες αναφοράς εκάστου παραγωγού ή με βάση αντικειμενικά κριτήρια που θα καθορίζονταν από τα κράτη μέλη.

19. Κατά το άρθρο 83 του κανονισμού, σε περίπτωση απευθείας πωλήσεων, το μερίδιο κάθε παραγωγού στην καταβολή της εισφοράς έπρεπε να καθοριστεί με απόφαση του κράτους μέλους, έπειτα από ανακατανομή ή μη του αχρησιμοποίητου τμήματος της εθνικής ποσοστώσεως που διετίθετο για τις απευθείας πωλήσεις, στο ενδεδειγμένο εδαφικό επίπεδο ή σε εθνικό επίπεδο. Η Επιτροπή όφειλε να καθορίσει τον τρόπο και τον χρόνο καταβολής της εισφοράς στον αρμόδιο φορέα του κράτους μέλους [25].

21 Κανονισμός (ΕΚ) της Επιτροπής, της 30ής Μαρτίου 2004, για τις λεπτομέρειες εφαρμογής του κανονισμού 1788/2003 (ΕΕ 2004, L 94, σ. 22).

22 Με τον κανονισμό (ΕΚ) 1468/2006 της Επιτροπής, της 4ης Οκτωβρίου 2006, για τροποποίηση του κανονισμού 595/2004 (ΕΕ 2006, L 274, σ. 6), η ημερομηνία αυτή μετατράπηκε στην 1η Οκτωβρίου κάθε έτους.

23 Κανονισμός (ΕΚ) του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2007, για τη θέσπιση κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών και ειδικών διατάξεων για ορισμένα γεωργικά προϊόντα (ενιαίος κανονισμός ΚΟΑ) (ΕΕ 2007, L 299, σ. 1).

24 Μεταξύ των οποίων ο κανονισμός 1788/2003.

25 Προκύπτει ότι τούτο έγινε με διατήρηση των προθεσμιών που προέβλεπε ο κανονισμός 595/2004, όπως τροποποιήθηκε. Βλ. εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2015/517 της Επιτροπής, της 26ης Μαρτίου 2015, σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού 595/2004 (ΕΕ 2015, L 82, σ. 73).

20. Το άρθρο 1 του κανονισμού 1034/2008 [26] τροποποίησε τον κανονισμό 885/2006 [27] εισάγοντας, μεταξύ άλλων, ένα νέο άρθρο 5β. Το άρθρο αυτό όριζε τα εξής:

«Με την επιφύλαξη άλλων εκτελεστικών μέτρων που προβλέπονται στο εθνικό δίκαιο, τα κράτη μέλη συμψηφίζουν τις τυχόν εκκρεμείς οφειλές ενός δικαιούχου, οι οποίες έχουν βεβαιωθεί σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, με μελλοντικές πληρωμές που πρόκειται να γίνουν προς τον ίδιο δικαιούχο από τον οργανισμό πληρωμών [28] που είναι αρμόδιος για την ανάκτηση της οφειλής.»

21. Με το άρθρο 230, παράγραφος 1, του κανονισμού 1308/2013 [29], η εισφορά καταργήθηκε από τις 31 Μαρτίου 2015.

Κρατικές ενισχύσεις

22. Οι αιτιολογικές σκέψεις 2 έως 5 και 8 της αποφάσεως 2003/530 [30] έχουν ως εξής:

«(2) Οι Ιταλοί παραγωγοί παρήγαγαν περισσότερο γάλα από τις ποσότητες αναφοράς τους κατά την περίοδο από το 1995/96 έως το 2001/02 και οφείλουν να καταβάλουν στην Κοινότητα το ποσό των 1 386 475 250 EUR δυνάμει της πρόσθετης εισφοράς γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων που ορίζεται σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3950/92.

(3) Το ποσό αυτό δεν έχει εισπραχθεί σε μεγάλο βαθμό από τις ιταλικές αρχές λόγω αναστολών πληρωμών τις οποίες επέτυχαν οι εν λόγω παραγωγοί από εθνικά διοικητικά δικαστήρια.

(4) Η παρούσα κατάσταση στην Ιταλία χαρακτηρίζεται από το γεγονός ότι η είσπραξη της πρόσθετης εισφοράς αντιμετωπίζει διάφορες δυσκολίες, των οποίων το αποτέλεσμα είναι ένας τεράστιος αριθμός εκκρεμών δικαστικών υποθέσεων, οι οποίες ενδέχεται να συνεχίσουν να καθυστερούν τις πληρωμές για σημαντικό διάστημα στο μέλλον.

(5) Οι ιταλικές αρχές μελετούν μέτρα για την επίλυση του προβλήματος αυτών των εκκρεμών προσφυγών και την άρση των υφιστάμενων κοινωνικών εντάσεων επιτρέποντας στους παραγωγούς γάλακτος να ρυθμίσουν τα οφειλόμενα χρέη τους με αναβολή της πληρωμής χωρίς τόκο στη διάρκεια ορισμένων ετών.

[…]

(8) Προκειμένου να αποφευχθούν τα δυσβάστακτα οικονομικά προβλήματα για τους μεμονωμένους Ιταλούς παραγωγούς γάλακτος, τα οποία θα προέκυπταν πιθανότατα από την άμεση εξόφληση στο ακέραιο όλων των οφειλόμενων ποσών και, συνεπώς, να αμβλυνθούν οι υφιστάμενες κοινωνικές εντάσεις, υφίστανται εξαιρετικές περιστάσεις που δικαιολογούν το να θεωρηθεί η ενίσχυση την οποία σκοπεύει να χορηγήσει η Ιταλική Δημοκρατία στους εν λόγω παραγωγούς

26 Κανονισμός (ΕΚ) της Επιτροπής, της 21ης Οκτωβρίου 2008, περί τροποποιήσεως του κανονισμού (ΕΚ) 885/2006 για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) 1290/2005 του Συμβουλίου σχετικά με τη διαπίστευση των οργανισμών πληρωμών και άλλων οργανισμών και την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΕ και του ΕΓΤΑΑ (ΕΕ 2008, L 279, σ. 13). Ο κανονισμός αυτός τέθηκε σε ισχύ στις 29 Οκτωβρίου 2008.

27 Ο κανονισμός αυτός εισήγαγε εκτελεστικές διατάξεις όσον αφορά τον κανονισμό (ΕΚ) 1290/2005 του Συμβουλίου, της 21ης Ιουνίου 2005, για τη χρηματοδότηση της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ 2005, L 209, σ. 1), ο οποίος αντικατέστησε, μεταξύ άλλων, το ΕΓΤΠΕ με το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων από 1ης Ιανουαρίου 2007.

28 Όπως ορίζεται στο άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 1290/2005.

29 Κανονισμός (ΕΕ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, για τη θέσπιση κοινής οργανώσεως των αγορών γεωργικών προϊόντων και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΟΚ) 922/72, (ΕΟΚ) 234/79, (ΕΚ) 1037/2001 και (ΕΚ) 1234/2007 του Συμβουλίου (ΕΕ 2013, L 347, σ. 671).

30 Απόφαση του Συμβουλίου, της 16ης Ιουλίου 2003, για τη συμβατότητα με την κοινή αγορά μιας ενισχύσεως την οποία προτίθεται να χορηγήσει η Ιταλική Δημοκρατία στους παραγωγούς γάλακτος (ΕΕ 2003, L 184, σ. 15).

γάλακτος υπό μορφή προκαταβολής και αναβολής της πληρωμής ως συμβατή προς την κοινή αγορά κατά παρέκκλιση του άρθρου 87 της Συνθήκης, εφόσον τηρηθούν οι προϋποθέσεις που καθορίζονται στην παρούσα απόφαση.»

23. Το άρθρο 1 της εν λόγω αποφάσεως όριζε τα εξής:

«Η ενίσχυση την οποία η Ιταλική Δημοκρατία σκοπεύει να χορηγήσει στους παραγωγούς γάλακτος αναλαμβάνοντας η ίδια να καταβάλει στην Κοινότητα το ποσό που οφείλουν οι εν λόγω παραγωγοί στην Κοινότητα δυνάμει της πρόσθετης εισφοράς επί του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων για την περίοδο 1995/96 έως 2001/02 και επιτρέποντας στους παραγωγούς αυτούς να αποπληρώσουν το χρέος τους με αναβολή της πληρωμής [31] χωρίς τόκο στη διάρκεια ορισμένων ετών, θεωρείται κατ' εξαίρεση συμβατή με την κοινή αγορά, υπό την προϋπόθεση ότι:

– η πλήρης αποπληρωμή γίνεται με ίσες ετήσιες δόσεις,

– η περίοδος αποπληρωμής δεν υπερβαίνει τα 14 έτη, από 1ης Ιανουαρίου 2004.»

24. Στην απόφαση 2013/665 [32], η Επιτροπή σημείωσε ότι η Ιταλία θέσπισε νομοθεσία με την οποία επέκτεινε την περίοδο καταβολής ορισμένων δόσεων που καθόριζε η απόφαση 2003/530, παραβιάζοντας τον όρο που ετίθετο με το άρθρο 1 της αποφάσεως εκείνης, δηλαδή ότι η αποπληρωμή θα γίνει με ισόποσες δόσεις. Τα άρθρα 1 και 2 της αποφάσεως 2013/655 ορίζουν ότι η εν λόγω αναβολή πληρωμής συνιστά κρατική ενίσχυση ασύμβατη με την εσωτερική αγορά και διατάσσουν την Ιταλία να φροντίσει ώστε οι δικαιούχοι της αναβολής πληρωμής να της επιστρέψουν τις ασύμβατες με την εσωτερική αγορά ενισχύσεις.

Εθνική νομοθεσία

25. Λόγοι εξοικονομήσεως χώρου δεν επιτρέπουν την πλήρη επισκόπηση της σχετικής ιταλικής νομοθεσίας στον συγκεκριμένο τομέα. Μεγάλο μέρος της είναι εξαιρετικά περίπλοκο. Στη συνέχεια παρατίθεται, κατ' ανάγκην, μια βραχεία επισκόπηση.

26. Μολονότι η εισφορά επί της παραγωγής γάλακτος επιβλήθηκε σε κοινοτικό επίπεδο για πρώτη φορά το 1984, εντούτοις η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Lattepiù [33] αναφέρει ότι οι ιταλικές νομοθετικές ρυθμίσεις τέθηκαν το πρώτον σε ισχύ το 1992 [34]. Προκύπτει ότι οι ρυθμίσεις αυτές ήσαν εκτρωματικές επειδή, αφενός, οι ατομικές ποσότητες αναφοράς που χορηγήθηκαν από τις ιταλικές αρχές είχαν πληθώρα σφαλμάτων, τα οποία οφείλονταν κυρίως στο γεγονός ότι οι ποσότητες αυτές είχαν βεβαιωθεί από τους ίδιους τους παραγωγούς [35], και, αφετέρου, ορισμένες από τις μεταγενέστερες νομοθετικές πράξεις κηρύχθηκαν αντισυνταγματικές από το Corte costituzionale (Συνταγματικό Δικαστήριο, Ιταλία) [36].

31 Στο εξής, θα αναφέρομαι σε αυτό το σύστημα αναβολής των πληρωμών ως: ρύθμιση του 2003.

32 Απόφαση (ΕΕ) της Επιτροπής, της 17ης Ιουλίου 2013, για την κρατική ενίσχυση SA.33726 (11/C) [πρώην SA.33726 (11/NN)] – την οποία χορήγησε η Ιταλία (Αναβολή πληρωμής της εισφοράς επί του γάλακτος στην Ιταλία) (ΕΕ 2013, L 309, σ. 40).

33 Απόφαση της 25ης Μαρτίου 2004, *Cooperativa Lattepiù κ.λπ.* (C-231/00, C-303/00 και C-451/00, EU:C:2004:178).

34 Βλ. σκέψη 15 της εν λόγω αποφάσεως. Η βασική εκτελεστική νομοθεσία ήταν ο νόμος 468/92 της 26ης Νοεμβρίου 1992, μολονότι στην προσφυγή της η Επιτροπή αναφέρει επίσης την υπουργική απόφαση 258/89 και τον νόμο 209/91. Στην ίδια σκέψη σημειώνεται ότι μετά τον νόμο 468/92 «[α]κολούθησε μια σειρά κανονιστικών ρυθμίσεων οι οποίες υπέστησαν πολλές τροποποιήσεις».

35 Βλ. σκέψη 79 της εν λόγω αποφάσεως.

36 Βλ. σκέψη 16 της εν λόγω αποφάσεως.

27. Με το άρθρο 2 του νόμου 5/98 χορηγήθηκαν ορισμένες αρμοδιότητες στην Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (κρατική υπηρεσία για τις παρεμβάσεις στη γεωργική αγορά, στο εξής: AIMA) όσον αφορά τη διαχείριση του συστήματος εισφοράς επί του γάλακτος, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονταν, ιδίως, ο καθορισμός των ποσοτήτων αναφοράς και η κοινοποίησή τους στους παραγωγούς [37].

28. Μετά από έκθεση που συνέταξε η κυβερνητική επιτροπή έρευνας, θεσπίστηκαν διάφορα περαιτέρω μέτρα, συμπεριλαμβανομένης της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 43/99 (η οποία, κατόπιν τροποποιήσεως, κυρώθηκε με τον νόμο 118 της 27ης Απριλίου 1999, στο εξής: νόμος 118/99). Το άρθρο 1 της εν λόγω πράξεως νομοθετικού περιεχομένου χορηγούσε στην AIMA χρονικό περιθώριο 60 ημερών εντός των οποίων όφειλε να προβεί στις κατάλληλες εθνικές αντισταθμίσεις για τις γαλακτοπαραγωγικές περιόδους 1995/1996 και 1996/1997. Βάσει της ίδιας διατάξεως, οι ατομικές ποσότητες αναφοράς, όπως εν ανάγκη είχαν αντισταθμιστεί από την AIMA, θεωρούνταν οριστικές για τους σκοπούς καταβολής της εισφοράς [38].

29. Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου 49/2003 της 28ης Μαρτίου 2003 (η οποία, κατόπιν τροποποιήσεως, κυρώθηκε με τον νόμο 119/2003) όριζε ότι το καθήκον παρακολουθήσεως της συμμορφώσεως με το καθεστώς της εισφοράς και κινήσεως των διαδικασιών αναγκαστικής εισπράξεως έχουν πλέον οι περιφέρειες και οι αυτόνομες επαρχίες. Η Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (υπηρεσία γεωργικών καταβολών, στο εξής: AGEA) [39] ορίστηκε να έχει την αποκλειστική ευθύνη για τη διαχείριση του εθνικού αποθέματος και για τον υπολογισμό των σχετικών ποσοτήτων και των οφειλόμενων ποσών.

30. Το άρθρο 3, παράγραφος 5, duodecies και terdecies του νόμου 231/2005 εισήγαγε απαγόρευση συμψηφισμού όσον αφορά τα ποσά τα οποία οι εγκεκριμένοι οργανισμοί πληρωμών όφειλαν στους δικαιούχους δυνάμει του κανονισμού 1663/95 [40].

31. Το άρθρο 8 quinquies (ειδικότερα) του νόμου 33/2009 εισήγαγε στην πράξη νομοθετικού περιεχομένου 49/2003 [41] νέες διατάξεις σχετικά με τις αναβληθείσες καταβολές της εισφοράς. Οι οφειλέτες απέκτησαν τη δυνατότητα υποβολής αιτήσεως στην AEGA για τη χορήγηση αναβολής πληρωμών μέχρι και 30 έτη, υπό την προϋπόθεση παραιτήσεώς τους από όλες τις εκκρεμείς δικαστικές διαδικασίες που είχαν ενδεχομένως κινήσει. Αν ο παραγωγός δεν υπέβαλλε εντός της ταχθείσας προθεσμίας αίτηση υπαγωγής στη νέα ρύθμιση ή η υπαγωγή του σε αυτήν έπαυε ή δεν κατέβαλλε εμπροθέσμως κάποια δόση, η οφειλή του καθίστατο αμέσως απαιτητή και μπορούσε να εισπραχθεί βάσει των διαδικασιών αναγκαστικής εισπράξεως που προβλέπονται από το βασιλικό διάταγμα 639/1910.

32. Ο νόμος 228/2012 [42] επέφερε ουσιώδεις τροποποιήσεις στο άρθρο 8 quinquies του νόμου 33/2009. Μολονότι η AGEA διατηρήθηκε ως ο φορέας που έχει την κύρια ευθύνη για την είσπραξη των μη καταβληθεισών εισφορών, τούτο πλέον έπρεπε να γίνεται μέσω μιας διαδικασίας αξιολογήσεως με τη συνδρομή μελών του ομίλου Equitalia [43] και της Guardia di Finanza (υπηρεσίας διώξεως φορολογικών και οικονομικών εγκλημάτων).

37 Βλ. σκέψη 20 της εν λόγω αποφάσεως.

38 Βλ. σκέψεις 19, 21 και 22 της εν λόγω αποφάσεως.

39 Η AGEA αντικατέστησε την AIMA το 1999.

40 Κανονισμός (ΕΚ) της Επιτροπής, της 7ης Ιουλίου 1995, για τη θέσπιση λεπτομερειών εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου όσον αφορά τη διαδικασία για την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων (ΕΕ 1995, L 158, σ. 6).

41 Στο εξής, θα αναφέρομαι σε αυτό το σύστημα αναβολής των πληρωμών ως: ρύθμιση του 2009.

42 Ο οποίος είναι επίσης γνωστός ως «νόμος του 2013 περί σταθερότητας».

43 Η Equitalia SpA είναι εταιρία υπό τον έλεγχο του ιταλικού κράτους.

Η διαδικασία που προηγήθηκε της ασκήσεως προσφυγής

33. Μέσω ανταλλαγής σειράς επιστολών κατά την περίοδο μεταξύ Ιουλίου του 2008 και Ιουλίου του 2012, το μεγαλύτερο μέρος της οποίας έλαβε χώρα στο πλαίσιο της πιλοτικής διαδικασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Επιτροπή ζήτησε από την Ιταλία να της παράσχει πληροφορίες, αφενός, σχετικά με τον καταλογισμό της εισφοράς στα πρόσωπα που ενέχονταν για την καταβολή της και, αφετέρου, σχετικά με τα μέτρα που είχαν ληφθεί για την είσπραξή της σε περιπτώσεις μη καταβολής. Η Επιτροπή εξέφρασε τις ανησυχίες της επειδή εκτιμούσε ότι σημαντικά ποσά παρέμεναν ανείσπρακτα.

34. Δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν ικανοποιήθηκε από τις πληροφορίες που της παρέσχε η Ιταλία, στις 21 Ιουνίου 2013 απέστειλε στο εν λόγω κράτος μέλος προειδοποιητική επιστολή με την οποία το κάλεσε να υποβάλει τις παρατηρήσεις του. Η Ιταλία απάντησε με σειρά επιστολών, η πρώτη εκ των οποίων έφερε την ημερομηνία 23 Σεπτεμβρίου 2013.

35. Λαμβανομένων υπόψη της όπως ελέχθη «επίμονης στασιμότητας των διαδικασιών εισπράξεως καθώς και των σημαντικών ποσών που έμεναν ανείσπρακτα», η Επιτροπή διατύπωσε αιτιολογημένη γνώμη στις 10 Ιουλίου 2014. Η Ιταλία ζήτησε για την απάντησή της χρονική παράταση, η οποία δόθηκε μέχρι τις 11 Οκτωβρίου 2014. Τελικά, η Ιταλία απέστειλε την απάντησή της στις 13 Οκτωβρίου 2014.

Η διαδικασία και τα αιτήματα των διαδίκων

36. Θεωρώντας ότι η Ιταλία δεν παρέσχε πληροφοριακά στοιχεία που έδιναν απάντηση στις ανησυχίες της, η Επιτροπή άσκησε στις 6 Αυγούστου 2015 την υπό κρίση προσφυγή.

37. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

– να αναγνωρίσει ότι, μη διασφαλίζοντας τον καταλογισμό της συμπληρωματικής εισφοράς επί της υπερβαίνουσας την εθνική ποσόστωση παραγωγής στην Ιταλία, από την πρώτη περίοδο κατά την οποία πράγματι επιβλήθηκε η συμπληρωματική εισφορά στην Ιταλία (1995/1996) έως την τελευταία περίοδο κατά την οποία διαπιστώθηκε πλεονάζουσα παραγωγή στην Ιταλία (2008/2009), στους επιμέρους παραγωγούς που είχαν συντελέσει σε κάθε μία από τις υπερβάσεις παραγωγής, καθώς και την άνευ καθυστερήσεων καταβολή της, κατόπιν κοινοποιήσεως του οφειλόμενου ποσού, από τους αγοραστές ή από τους παραγωγούς σε περίπτωση απευθείας πωλήσεων, ή, σε περίπτωση μη καταβολής της εντός της ταχθείσας προθεσμίας, την καταχώριση και, όπου ήταν δυνατό, την αναγκαστική είσπραξή της κατά των εν λόγω αγοραστών ή παραγωγών, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που έχει από τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που ίσχυσαν κατά τις οικείες περιόδους, και ειδικότερα: (i) τα άρθρα 1 και 2 του κανονισμού 3950/92, (ii) το άρθρο 4 του κανονισμού 1788/2003, (iii) τα άρθρα 79, 80 και 83 του κανονισμού 1234/2007, και, όσον αφορά τις εκτελεστικές διατάξεις της Επιτροπής, (iv) το άρθρο 7 του κανονισμού 536/1993, (v) το άρθρο 11, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 1392/2001 και (vi) τα άρθρα 15 και 17 του κανονισμού 595/2004· και

– να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

38. Η Ιταλική Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή, και

– να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

39. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 8 Σεπτεμβρίου 2016, η Επιτροπή και η Ιταλία ανέπτυξαν προφορικώς τα επιχειρήματά τους και απάντησαν στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου.

Ανάλυση

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

Επί του παραδεκτού

40. Μολονότι η Ιταλία δεν προβάλλει ρητώς ένσταση απαραδέκτου, εντούτοις, αμυνόμενη, διατείνεται ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή δεν έχει έννομο συμφέρον για την άσκηση προσφυγής, δεδομένου ότι, πλέον, η εισφορά έχει καταργηθεί[44]. Αν γίνει δεκτό το εν λόγω επιχείρημα, η προσφυγή θα πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη, ενώ το γεγονός ότι η Ιταλία δεν προέβαλε ρητώς ένσταση απαραδέκτου δεν ασκεί επιρροή, δεδομένου ότι το Δικαστήριο δύναται να εξετάζει αυτεπαγγέλτως αν πληρούνται οι κατά το άρθρο 258 ΣΛΕΕ προϋποθέσεις για την άσκηση προσφυγής επί παραβάσει[45].

41. Πάντως, δεν θεωρώ ότι το συγκεκριμένο επιχείρημα της Ιταλίας δύναται να γίνει δεκτό.

42. Αποτελεί πάγια νομολογία του Δικαστηρίου ότι η ύπαρξη παραβάσεως κράτους μέλους πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με την κατάσταση στο κράτος μέλος όπως αυτή είχε κατά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη[46]. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο θα απορρίπτει μια προσφυγή ως απαράδεκτη όταν το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος έχει αποκαταστήσει πριν από τη λήξη της ταχθείσας προθεσμίας την παράβαση που του προσάπτεται[47]. Αντιθέτως, το Δικαστήριο δεν θα απορρίπτει μια προσφυγή ως απαράδεκτη όταν η παράβαση έπαυσε μετά την πάροδο της εν λόγω προθεσμίας. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το έννομο συμφέρον για την άσκηση προσφυγής μπορεί να συνίσταται ειδικά στο να αποδειχθεί η ευθύνη που το κράτος μέλος θα μπορούσε να έχει έναντι των προσώπων που αντλούν δικαιώματα από την παράβασή του[48].

43. Η ίδια συλλογιστική ισχύει, κατά την άποψή μου, όταν η νομοθεσία που αποτελεί το αντικείμενο της αιτιολογημένης γνώμης καταργήθηκε μετά την πάροδο της προθεσμίας που έταξε η αιτιολογημένη γνώμη, όπως συνέβη εν προκειμένω[49]. Πράγματι, όπως ορθώς υπογραμμίζει η Επιτροπή, στην πραγματικότητα η μη είσπραξη της εισφοράς εις βάρος των προσώπων που ενέχονταν για την καταβολή της θα έθιγε τους παραγωγούς που όντως την κατέβαλαν όταν κατέστη απαιτητή, καθόσον τα πρόσωπα αυτά θα υφίσταντο ένα οικονομικό μειονέκτημα σε σχέση με τα πρόσωπα που δεν κατέβαλαν την εισφορά ή την κατέβαλαν εκπροθέσμως. Αναπόφευκτα, η κατάσταση αυτή θα δημιουργούσε (και, ως συνέπεια, ενδεχομένως θα συνέχιζε να δημιουργεί) αδικαιολόγητες στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό, οι οποίες θα μπορούσαν να επεκταθούν όχι μόνο στους παραγωγούς εντός της ίδιας της Ιταλίας αλλά και σε αυτούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο σύνολό της. Συνεπώς, η Επιτροπή διατηρεί το έννομο συμφέρον της για την άσκηση προσφυγής και, ως εκ τούτου, η προσφυγή είναι παραδεκτή.

44 Βλ. σημείο 21 των παρουσών προτάσεων.

45 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 31ης Μαρτίου 1992, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-362/90, EU:C:1992:158, σκέψη 8).

46 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2005, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-525/03, EU:C:2005:648, σκέψη 14).

47 Βλ. απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2005, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-525/03, EU:C:2005:648, σκέψεις 16 και 17).

48 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2004, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-168/03, EU:C:2004:525, σκέψη 24).

49 Η προθεσμία που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη παρήλθε, κατόπιν παρατάσεως, στις 11 Οκτωβρίου 2014 (βλ. σημείο 35 των παρουσών προτάσεων). Η συμπληρωματική εισφορά καταργήθηκε από τις 31 Μαρτίου 2015 (βλ. σημείο 21 των παρουσών προτάσεων).

Το ποσό της μη εισπραχθείσας εισφοράς

44. Οι διάδικοι δεν συμφωνούν ως προς το ακριβές ποσό της εισφοράς που δεν έχει εισπραχθεί.

45. Μολονότι η Επιτροπή δεν αναφέρει συγκεκριμένο ποσό στο αίτημα της προσφυγής της, παρά ταύτα, στην προσφυγή της, αναφέρει ότι μέχρι την προθεσμία που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη [50] το συνολικό ποσό της εισφοράς που είχε καταστεί απαιτητό στην Ιταλία ανερχόταν κατά προσέγγιση σε 2 305 εκατομμύρια ευρώ. Το ποσό αυτό αναλύεται ως εξής:

– το ποσό της εισφοράς που είχε εισπραχθεί ανέρχεται κατά προσέγγιση σε 282 εκατομμύρια ευρώ (στο ποσό αυτό δεν συμπεριλαμβάνονται τα ποσά που είχαν καλυφθεί από τη ρύθμιση του 2003 [51], τα οποία ανέρχονται περίπου σε 469 εκατομμύρια ευρώ)·

– το ποσό που εξακολουθεί να οφείλεται, μετά την αφαίρεση αμφότερων των ως άνω ποσών, ανέρχεται σε 1 554 εκατομμύρια ευρώ·

– από αυτό το ποσό πρέπει να αφαιρεθούν κατά προσέγγιση 211 εκατομμύρια ευρώ ως μη εισπράξιμα πλέον, για παράδειγμα λόγω αφερεγγυότητας του παραγωγού ή λόγω δικαστικών αποφάσεων που ακυρώνουν την υποχρέωση πληρωμής, οπότε το υπόλοιπο διαμορφώνεται περίπου σε 1 343 εκατομμύρια ευρώ·

– στο ποσό αυτό περιλαμβάνονται ποσά τα οποία αποτελούν το αντικείμενο διαφοράς ενώπιον των ιταλικών δικαστηρίων και για τα οποία τα εν λόγω δικαστήρια έχουν εκδώσει διαταγές αναστολής της πληρωμής, το συνολικό ύψος των οποίων η Επιτροπή εκτιμά κατά προσέγγιση σε 500 εκατομμύρια ευρώ·

– το ποσό που έχει εισπραχθεί μέχρι στιγμής αντιπροσωπεύει το 21 % του συνολικού ποσού που παραμένει ανεξόφλητο, μετά την αφαίρεση των ποσών που δεν είναι πλέον εισπράξιμα [52].

46. Η Ιταλία ακολουθεί διαφορετική προσέγγιση. Δέχεται τα προαναφερθέντα αριθμητικά στοιχεία της Επιτροπής. Ωστόσο, υποστηρίζει ότι το ποσό των 1 343 εκατομμυρίων ευρώ που προαναφέρθηκε στο σημείο 45 των παρουσών προτάσεων δεν πρέπει να ληφθεί υπόψη, επειδή σε αυτό συμπεριλαμβάνονται ποσά που δεν είναι εισπράξιμα λόγω υπάρξεως δικαστικών αποφάσεων που αναστέλλουν την πληρωμή τους. Αντιθέτως, θεωρεί ότι το ανεξόφλητο ποσό πρέπει να καθοριστεί στα 827,39 εκατομμύρια ευρώ. Τούτο πρέπει να αντιπαραβληθεί με το συνολικό ποσό των 962 εκατομμυρίων ευρώ το οποίο αντιστοιχεί στο σύνολο (i) των ποσών που είχαν εισπραχθεί μέχρι την κρίσιμη ημερομηνία, συμπεριλαμβανομένων των ποσών που εισπράχθηκαν μέσω συστημάτων αναβολής των πληρωμών ή με συμψηφισμό, (ii) των ποσών που είναι «υπό είσπραξη» στο πλαίσιο συστημάτων αναβολής των πληρωμών και (iii) των ποσών που είναι μη εισπράξιμα λόγω αφερεγγυότητας των παραγωγών, λόγω δικαστικών αποφάσεων που ακυρώνουν την υποχρέωση πληρωμής ή για οποιονδήποτε άλλο λόγο. Πάνω σε αυτή τη βάση, η Ιταλία υποστηρίζει ότι τα ποσά που έχουν εισπραχθεί ή «θεωρείται ότι έχουν εισπραχθεί» αντιστοιχούν στο 42 % της συνολικής εισφοράς η οποία ανέρχεται σε 2 289,77 εκατομμύρια ευρώ, τα ποσά που επί του παρόντος δεν είναι απαιτητά ανέρχονται στο 21,85 % του ανωτέρω συνολικού ποσού και τα ποσά για τα οποία εκκρεμούν διαδικασίες αναγκαστικής εισπράξεως αντιπροσωπεύουν το 36,13 % του ως άνω ποσού.

50 Δηλαδή, κατόπιν της παρατάσεως στην οποία είχε συναινέσει η Επιτροπή (βλ. σημείο 35 των παρουσών προτάσεων), η 11η Οκτωβρίου 2014.

51 Βλ. σημεία 22 επ. των παρουσών προτάσεων.

52 Στην προσφυγή της, η Επιτροπή παρουσιάζει επίσης ένα εναλλακτικό πλέγμα στοιχείων, βάσει του οποίου το οφειλόμενο ποσό ανέρχεται σε 1 068 εκατομμύρια ευρώ ενώ το αντίστοιχο ποσοστό εισπράξεως ισοδυναμεί με 23 %. Κληθείσα, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, να αποσαφηνίσει τα εν λόγω ποσά, η Επιτροπή ανέφερε ότι το ποσό των 1 068 εκατομμυρίων ευρώ αντιστοιχεί στο ποσό που οφείλεται μετά την αφαίρεση των ποσών τα οποία η Ιταλία δεν ζήτησε να μη ληφθούν υπόψη λόγω του ότι η βεβαίωσή τους εκκρεμεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Ωστόσο, δεδομένου ότι η ίδια η Επιτροπή δήλωσε επίσης ότι, αφενός, το προαναφερθέν ποσό που παραμένει προς είσπραξη ανέρχεται σε 1 343 εκατομμύρια ευρώ και, αφετέρου, ότι το ποσό που εκκρεμεί λόγω διαταγών αναστολής είναι, σύμφωνα με την προσφυγή της, 500 εκατομμύρια ευρώ, αδυνατώ να κατανοήσω πώς μπορούν οι αριθμοί αυτοί να συμβιβαστούν μεταξύ τους. Για τους λόγους που παραθέτω στο σημείο 48 των παρουσών προτάσεων, θεωρώ ότι παρέλκει η περαιτέρω διερεύνηση του συγκεκριμένου ζητήματος.

47. Θα μπορούσε να λεχθεί ότι τα αριθμητικά στοιχεία της Επιτροπής είναι παραπλανητικά στο μέτρο που, αν δεν ληφθούν υπόψη τα ποσά που έχουν εισπραχθεί ή είναι εισπράξιμα μέσω συστημάτων αναβολής των πληρωμών, είναι αδύνατον να υπάρξει μια «ξεκάθαρη» εικόνα της εκτάσεως της παραβάσεως της Ιταλίας. Πάντως, το ίδιο θα μπορούσε να λεχθεί όσον αφορά την περιγραφή της Ιταλίας, δεδομένου ότι (i) αυτή αφαιρεί μεν από το γενικό σύνολο τα ποσά που νομίμως κατέστησαν μη εισπράξιμα, ενώ, αν είχε επιδείξει τη δέουσα επιμέλεια, τούτο θα μπορούσε, τουλάχιστον εν μέρει, να έχει αποφευχθεί, και (ii) (είναι υποστηρίξιμο ότι) αν η Ιταλία είχε διαχειριστεί ευθύς εξαρχής με ορθό τρόπο το ρυθμιστικό πλαίσιο σχετικά με την είσπραξη της εισφοράς, συστήματα αναβολής των πληρωμών δεν θα ήσαν αναγκαία.

48. Δεν θεωρώ αναγκαίο να λάβω σαφή θέση ως προς τα συγκεκριμένα επιχειρήματα. Όπως προανέφερα, το αίτημα της Επιτροπής δεν αναφέρει ποσά[53]. Μολονότι τα στατιστικά δεδομένα που προσκόμισαν αμφότεροι οι διάδικοι έχουν, ενδεχομένως, πληροφοριακό ενδιαφέρον σε ένα γενικό επίπεδο, εντούτοις ο ακριβής υπολογισμός του οφειλόμενου ποσού δεν ασκεί επιρροή στην υπό κρίση υπόθεση, για καμία από τις δύο πλευρές. Το ζήτημα επί του οποίου καλείται να αποφανθεί εν προκειμένω το Δικαστήριο έγκειται στο αν η Επιτροπή έχει τεκμηριώσει τις αιτιάσεις της περί παραβάσεως της Ιταλίας και, σε καταφατική περίπτωση, αν η Ιταλία αντέταξε βάσιμη άμυνα. Ακριβώς σε αυτές τις πτυχές θα εστιάσω την ανάλυση που ακολουθεί. Εν τω μεταξύ, θα παρατηρήσω απλώς ότι, ανεξάρτητα από το ποια βάση υπολογισμού θα χρησιμοποιηθεί, είναι σαφές ότι μέχρι την ταχθείσα με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμία η Ιταλία δεν είχε εισπράξει σημαντικά ποσά της οφειλόμενης εισφοράς.

Οι γενικοί αμυντικοί ισχυρισμοί της Ιταλίας

49. Η Ιταλία προβάλλει δύο γενικούς αμυντικούς ισχυρισμούς, έκαστος των οποίων, εφόσον κριθεί βάσιμος, θα υποχρεώσει το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή. Ως εκ τούτου, θα τους εξετάσω πριν εξετάσω λεπτομερώς τις αιτιάσεις της Επιτροπής.

– Παραβίαση της αρχής ne bis in idem

50. Η Ιταλία υποστηρίζει ότι, με την κίνηση της διαδικασίας επί παραβάσει, η Επιτροπή παραβίασε την αρχή ne bis in idem. Στηρίζει αυτόν τον ισχυρισμό της στην όλη οικονομία του καθεστώτος της εισφοράς που θεσπίστηκε με τον κανονισμό 1788/2003. Πριν από την έναρξη ισχύος του εν λόγω κανονισμού, η νομοθεσία της Ένωσης ρητώς όριζε ότι μόνον οι αγοραστές και οι παραγωγοί ήσαν υπεύθυνοι για την καταβολή της εισφοράς στον αρμόδιο εθνικό φορέα. Μολονότι τα κράτη μέλη είχαν την υποχρέωση να διασφαλίζουν την είσπραξη της εισφοράς[54], εντούτοις δεν δεσμεύονταν ρητώς να καταβάλλουν το σύνολο της εισφοράς στην Κοινότητα. Απορρίπτοντας το επιχείρημα της Επιτροπής ότι η υποχρέωση αυτή υπονοείται, το Δικαστήριο έκρινε το 2001 ότι τα κράτη μέλη όφειλαν μεν να καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για την καταβολή της εισφοράς στην Επιτροπή, πλην όμως δεν είχαν την υποχρέωση να επιτύχουν συγκεκριμένο αποτέλεσμα[55]. Κατόπιν της διαπιστώσεως αυτής εκδόθηκε ο κανονισμός 1788/2003· το άρθρο του 3, παράγραφος 1, επέβαλε στα κράτη μέλη την πρόσθετη υποχρέωση καταβολής της εισφοράς στην (νυν) Ευρωπαϊκή Ένωση[56].

51. Η Ιταλία δεν αρνείται την υποχρέωση να εισπράττει την εισφορά σε εθνικό επίπεδο και να την καταβάλλει στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αντιθέτως, υποστηρίζει ότι η διαδικασία δημοσιονομικών διορθώσεων όσον αφορά τα ποσά που οφείλονται βάσει της κοινής γεωργικής πολιτικής συνιστά την κύρωση που επιβάλλεται στα κράτη μέλη λόγω της μη εισπράξεώς τους, δεδομένου ότι,

53 Βλ. σημείο 45 των παρουσών προτάσεων.

54 Βλ., μεταξύ άλλων, άρθρα 15, 16 και 19 του κανονισμού 1546/88.

55 Βλ. απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2001, Γαλλία κατά Επιτροπής (C-277/98, EU:C:2001:603, σκέψη 36).

56 Σε ποσοστό 99 % επί του συνολικού ποσού. Βλ., επιπλέον, υποσημείωση 20 των παρουσών προτάσεων.

αναπόδραστα, η εν λόγω μη είσπραξη έχει αντίκτυπο στον προϋπολογισμό κάθε κράτους μέλους που δεν προβαίνει στην πλήρη είσπραξη της οφειλόμενης εισφοράς. Η επιβολή περαιτέρω κυρώσεων στην Ιταλία μέσω κινήσεως της διαδικασίας επί παραβάσει εναντίον της αντιβαίνει στην αρχή ne bis in idem και είναι δυσανάλογη [57].

52. Κατά τη γνώμη μου, ο ισχυρισμός αυτός δεν δύναται να γίνει δεκτός.

53. Πρώτον, όπως ορθώς σημειώνει η Επιτροπή, το Δικαστήριο έχει κρίνει, στο πλαίσιο των υποχρεώσεων των κρατών μελών όσον αφορά τη διαδικασία εκκαθαρίσεως των λογαριασμών βάσει των κανόνων που αφορούν το ΕΓΤΠΕ, ότι η εν λόγω διαδικασία επιδιώκει διαφορετικό σκοπό από αυτόν που επιδιώκει η διαδικασία επί παραβάσει. Στην πρώτη περίπτωση, η διαδικασία σκοπό έχει να διασφαλίσει ότι ικανοποιούνται οι απαιτήσεις που επιβάλλονται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης, οπότε δεν τίθεται ζήτημα κυρώσεων [58]. Η δεύτερη διαδικασία σκοπό έχει να διαπιστωθεί αν ένα κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε με τις υποχρεώσεις που έχει από το δίκαιο της Ένωσης. Στην υπό κρίση υπόθεση, είναι σαφές, κατά την άποψή μου, ότι ισχύει αυτή ακριβώς η προσέγγιση. Είναι σαφές ότι η διαδικασία επί παραβάσει δύναται να υπηρετεί σκοπούς οι οποίοι βαίνουν πέραν της απλώς και μόνον διαπιστώσεως της καταστάσεως στην οποία βρίσκεται η σχέση μεταξύ του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπως έχω ήδη σημειώσει [59], η εν λόγω διαδικασία μπορεί επίσης να έχει καθοριστική σημασία, μεταξύ άλλων, όσον αφορά τον καθορισμό της νομικής βάσεως για την ευθύνη που το κράτος μέλος μπορεί να έχει έναντι προσώπων τα οποία αποκτούν δικαιώματα λόγω της μη τηρήσεως των υποχρεώσεών του και όσον αφορά την αποκατάσταση αθέμιτων στρεβλώσεων στον ανταγωνισμό οι οποίες προήλθαν από την παράβαση που του προσάπτεται. Πάντως, κατ' εμέ, αυτά δεν συνιστούν «κύρωση» υπό τη συνήθη έννοια του όρου αυτού.

54. Επιπλέον, η προτεινόμενη από την Ιταλία ερμηνεία των υποχρεώσεων που τα κράτη μέλη έχουν σχετικά με την εισφορά θα σήμαινε ότι η υποχρέωση εισπράξεώς της σε εθνικό επίπεδο είναι, ουσιαστικά, προαιρετική. Μολονότι είναι αληθές ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η εισφορά είχε επίσης οικονομικό σκοπό, υπό την έννοια ότι προσέφερε στην Κοινότητα τους αναγκαίους πόρους για τη διάθεση του γάλακτος που οι παραγωγοί παρήγαγαν καθ' υπέρβαση των ποσοστώσεών τους, εντούτοις το Δικαστήριο υπογράμμισε ταυτόχρονα ότι η εισφορά είχε επίσης τον «προφανή σκοπό» να υποχρεώνονται οι παραγωγοί γάλακτος να τηρούν τις ποσότητες αναφοράς που τους χορηγούνται [60]. Η κρίση αυτή είναι σαφώς αντίθετη με τη θέση της Ιταλίας και, επίσης για τον λόγο αυτόν, το συγκεκριμένο επιχείρημα του εν λόγω κράτους μέλους πρέπει να απορριφθεί. Αν η Ιταλία «απορροφά» τις οικονομικές συνέπειες της εισφοράς μη εισπράττοντάς την από τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς, η εισφορά θα παύσει να έχει το επιθυμητό αποτέλεσμά της όσον αφορά τη λειτουργία της αγοράς γάλακτος.

57 Προς στήριξη της σχετικής επιχειρηματολογίας της, η Ιταλία παραπέμπει στην απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2001, Γαλλία κατά Επιτροπής (C-277/98, EU:C:2001:603). Ωστόσο, η εν λόγω απόφαση δεν διαπιστώνει, σε σχέση με την επιχειρηματολογία που προβάλλει η Ιταλία, τίποτα παραπάνω πέραν των όσων αναφέρονται στο σημείο 50 των παρουσών προτάσεων. Η Ιταλία επίσης επικαλείται προς ενίσχυση της επιχειρηματολογίας της τρεις αποφάσεις του Γενικού Δικαστηρίου στις οποίες παραπέμπει η Επιτροπή με την προσφυγή της. Αυτές είναι οι αποφάσεις της 9ης Οκτωβρίου 2012, Ιταλία κατά Επιτροπής (T-426/08, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2012:526)· της 6ης Ιουλίου 2015, Ιταλία κατά Επιτροπής (T-44/11, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2015:469), και της 2ας Δεκεμβρίου 2014, Ιταλία κατά Επιτροπής (T-661/11, EU:T:2014:1016). Ωστόσο, η Ιταλία δεν παραπέμπει συγκεκριμένα σε κάποια σκέψη ή σκέψεις των αποφάσεων αυτών προκειμένου να θεμελιώσει τη θέση της και από τη λεπτομερή μελέτη των εν λόγω αποφάσεων δεν προκύπτει ότι αυτές ενισχύουν την επιχειρηματολογία της. Ως εκ τούτου, θεωρώ ότι παρέλκει η περαιτέρω εξέτασή τους.

58 Βλ., συναφώς, αποφάσεις της 11ης Ιανουαρίου 2001, Ελλάδα κατά Επιτροπής (C-247/98, EU:C:2001:4, σκέψεις 13 και 14), και της 9ης Σεπτεμβρίου 2004, Ελλάδα κατά Επιτροπής (C-332/01, EU:C:2004:496, σκέψη 63).

59 Βλ. σημείο 42 των παρουσών προτάσεων.

60 Βλ. απόφαση της 25ης Μαρτίου 2004, Cooperativa Lattepiù κ.λπ. (C-231/00, C-303/00 και C-451/00, EU:C:2004:178, σκέψη 75).

– Η φερόμενη ακαταλληλότητα της διαδικασίας επί παραβάσει σε υποθέσεις κρατικών ενισχύσεων

55. Η ίδια η Ιταλία φαίνεται να δέχεται τη συλλογιστική που εκτίθεται προς το τέλος του σημείου 53 των παρουσών προτάσεων, καθόσον παρατηρεί ότι η από κράτος μέλος μη εφαρμογή του καθεστώτος της εισφοράς σε εθνικό επίπεδο θα μπορούσε να οδηγήσει σε αθέμιτο ανταγωνισμό εκ μέρους των παραγωγών που δεν κατέβαλαν την εισφορά. Υποστηρίζει όμως ότι, στην περίπτωση αυτή, κατάλληλο επανορθωτικό μέτρο θα ήταν η εκ μέρους της Επιτροπής κίνηση της διαδικασίας για τις παράνομες κρατικές ενισχύσεις που προβλέπεται από το άρθρο 108 ΣΛΕΕ. Επομένως, η Επιτροπή κακώς κίνησε τη διαδικασία επί παραβάσει, καθόσον η συγκεκριμένη διαδικασία δεν έχει εφαρμογή αν, αντ' αυτής, μπορούν να εφαρμοστούν άλλα επανορθωτικά μέτρα.

56. Το επιχείρημα αυτό μπορεί να απορριφθεί αμέσως, επειδή ευθέως αντίκειται σε πάγια νομολογία. Έτσι:

«[…] κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η διαδικασία που εφαρμόζεται για την αναγνώριση παραβάσεως των κανόνων μιας κοινής οργάνωσης αγορών είναι η διαδικασία περί αναγνωρίσεως παραβάσεως που προβλέπει το άρθρο [258 ΣΛΕΕ]. Κατά τη νομολογία αυτή, η Συνθήκη καθιέρωσε μεν, με το [άρθρο 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ], μια διαδικασία που είναι προσαρμοσμένη ειδικά στα ιδιαίτερα προβλήματα που εμφανίζουν οι κρατικές ενισχύσεις για τον ανταγωνισμό εντός της κοινής αγοράς, πλην όμως το γεγονός ότι υπάρχει αυτή η διαδικασία δεν συνιστά εμπόδιο προκειμένου να εκτιμηθεί, κατά τη διαδικασία του [άρθρου 107 ΣΛΕΕ], κατά πόσο συμβιβάζεται ένα σύστημα ενισχύσεων προς τους κανόνες [της Ένωσης] πλην των κανόνων του [άρθρου 258 ΣΛΕΕ] […]» [61].

57. Ως εκ τούτου, ο δεύτερος γενικός αμυντικός ισχυρισμός της Ιταλίας πρέπει να απορριφθεί.

Το περιεχόμενο του αιτήματος της προσφυγής

58. Με την προσφυγή της η Επιτροπή, εν συντομία, ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ιταλία παρέβη τις υποχρεώσεις που έχει βάσει των εφαρμοστέων στην εισφορά επί του γάλακτος νομοθετικών μέτρων της Ένωσης:

– όσον αφορά την περίοδο από το έτος 1995/1996, το οποίο ήταν το πρώτο έτος κατά το οποίο πράγματι επιβλήθηκε η συμπληρωματική εισφορά στην Ιταλία, έως το έτος 2008/2009, ήτοι το τελευταίο έτος κατά το οποίο διαπιστώθηκε πλεονάζουσα παραγωγή στο εν λόγω κράτος μέλος·

– μη διασφαλίζοντας (i) ότι η εισφορά όντως καταλογίστηκε στους επιμέρους παραγωγούς που είχαν συντελέσει στις υπερβάσεις παραγωγής, με αποτέλεσμα να ευθύνονται για την καταβολή της εισφοράς, (ii) ότι η εισφορά καταβλήθηκε εμπροθέσμως από τους αγοραστές ή, στις περιπτώσεις απευθείας πωλήσεων, από τους παραγωγούς και (iii) σε περίπτωση μη καταβολής της εισφοράς εντός της ταχθείσας προθεσμίας, ότι επιδιώχθηκε δεόντως η αναγκαστική είσπραξή της, μέσω κατάλληλων διαδικασιών που προβλέπονταν από την εθνική νομοθεσία.

59. Η ουσία των αιτιάσεων της Επιτροπής συνίσταται στο ότι η Ιταλία απέτυχε παταγωδώς –επί 14 συναπτές λογιστικές περιόδους– να εκπληρώσει, σε εθνικό επίπεδο, συνολικά τις υποχρεώσεις της όσον αφορά την εισφορά. Δεν προβάλλονται αιτιάσεις ούτε υφίσταται αντιδικία ως προς τις υποχρεώσεις της Ιταλίας να καταβάλει στην Ευρωπαϊκή Ένωση ποσό ίσο με την εισφορά που οφείλεται βάσει του άρθρου 3 του κανονισμού 1788/2003 και της διάδοχής του νομοθεσίας.

60. Δεδομένου ότι οι αιτιάσεις της Επιτροπής συνδέονται στενά μεταξύ τους, θα τις εξετάσω από κοινού.

61 Βλ. απόφαση της 12ης Ιουλίου 1990, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-35/88, EU:C:1990:302, σκέψη 11 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

Οι αιτιάσεις της Επιτροπής

61. Εξετάζοντας πρώτα το ζήτημα της κατανομής της εισφοράς, σημειώνω ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η κατανομή της εισφοράς μεταξύ των παραγωγών από τα κράτη μέλη είναι θεμελιώδους σημασίας, καθόσον το στάδιο αυτό αποτελεί εγγενές μέρος της διαδικασίας που οδηγεί στην καταβολή της εισφοράς αυτής[62].

62. Όσον αφορά τα αρχικά στάδια της περιόδου στην οποία αναφέρονται οι αιτιάσεις της Επιτροπής, είναι σαφές ότι η εφαρμογή της συγκεκριμένης υποχρεώσεως της Ιταλίας ήταν, σε ορισμένες περιπτώσεις, κάθε άλλο παρά επιτυχημένη. Στην απόφαση Lattepiù, για παράδειγμα, το Δικαστήριο σημείωσε ότι, όπως προκύπτει από τις αποφάσεις περί παραπομπής στην υπόθεση εκείνη, «οι ατομικές ποσότητες αναφοράς που χορηγήθηκαν αρχικώς από τις ιταλικές αρχές περιείχαν πληθώρα λαθών, τα οποία οφείλονταν κυρίως στο γεγονός ότι η πραγματική παραγωγή βάσει της οποίας χορηγήθηκαν αυτές οι ποσότητες είχε βεβαιωθεί από τους ίδιους τους παραγωγούς. Μεταξύ των λαθών που εντοπίστηκαν, η κυβερνητική επιτροπή έρευνας διαπίστωσε, ιδίως, ότι περισσότερες από δύο χιλιάδες εκμεταλλεύσεις που είχαν δηλώσει ότι παράγουν γάλα δεν διέθεταν αγελάδες»[63]. Στην ίδια υπόθεση, το Δικαστήριο σημείωσε ότι οι προσφεύγοντες των κύριων δικών μόλις το 1999 έλαβαν γνώση των ποσοτήτων αναφοράς που τους είχαν χορηγηθεί[64].

63. Γενικότερα, η Επιτροπή εφιστά την προσοχή στα στατιστικά στοιχεία που αφορούν την είσπραξη της εισφοράς στην Ιταλία[65]. Συνεχίζει διατυπώνοντας συγκεκριμένες αιτιάσεις.

Πλημμελής νομοθετική πρακτική: στερούμενοι νομιμότητας, συγκεχυμένοι και αλληλοσυγκρουόμενοι εθνικοί νόμοι

64. Η Επιτροπή προσάπτει στην Ιταλία ότι η εθνική της νομοθεσία σχετικά με την εισφορά ήταν είτε σχεδιασμένη κατά εσφαλμένο τρόπο είτε ανεπαρκώς διατυπωμένη και ότι ο συνδυασμός αυτής της πλημμέλειας με την αναποτελεσματική εφαρμογή από τις εθνικές αρχές είχε ως αποτέλεσμα την άσκηση προσφυγών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Η Επιτροπή στηρίζει τις αιτιάσεις αυτές σε πληροφοριακά στοιχεία τα οποία της παρασχέθηκαν από την Avvocatura Generale dello Stato (Νομικό Συμβούλιο του Κράτους) σε απάντηση αιτήσεων παροχής πληροφοριών που απηύθυνε στην Ιταλία. Συναφώς, αναφέρει ειδικά τα εξής:

– τον νόμο 118/99, για τον οποίο τα εθνικά δικαστήρια έκριναν, στο πλαίσιο διαδικασιών ασφαλιστικών μέτρων, ότι στερείται νομιμότητας στον βαθμό που προέβαινε σε αναδρομική κατανομή της εισφοράς και δεν είχε πραγματοποιηθεί προσήκουσα κοινοποίηση των χορηγηθεισών ποσοτήτων αναφοράς·

– τον νόμο 5/98, ο οποίος αποτέλεσε το αντικείμενο προσφυγών που ευδοκίμησαν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, επειδή είχε βασίσει την κατανομή της εισφοράς σε (αναξιόπιστη) επαγωγική στατιστική·

62 Βλ., συναφώς, απόφαση της 25ης Μαρτίου 2004, *Azienda Agricola Ettore Ribaldi κ.λπ.* (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 έως C-491/00 και C-497/00 έως C-499/00, EU:C:2004:179, σκέψη 87), όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι η χορήγηση των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς πρέπει να κοινοποιείται στους οικείους παραγωγούς από τις αρμόδιες εθνικές αρχές κατά τέτοιον τρόπο ώστε να παρέχεται στους ενδιαφερόμενους κάθε πληροφορία σχετική με την επίμαχη κατανομή. Μολονότι επίσης οι αγοραστές συνδέονται στενά με τη διαδικασία που οδηγεί στην καταβολή της εισφοράς (βλ., για παράδειγμα, έβδομη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 536/93, η οποία αναφέρει ότι «ο αγοραστής είναι ο κύριος φορέας της ορθής εφαρμογής του καθεστώτος») και ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις ενέχονται προσωπικά για την καταβολή στις αρμόδιες εθνικές αρχές, εντούτοις αυτή καθ' εαυτήν η κατανομή της εισφοράς αφορά αποκλειστικά τους παραγωγούς. Βλ., για παράδειγμα, άρθρο 2, παράγραφος 2, του κανονισμού 3950/92.

63 Απόφαση της 25ης Μαρτίου 2004, *Cooperativa Lattepiù κ.λπ.* (C-231/00, C-303/00 και C-451/00, EU:C:2004:178, σκέψη 79).

64 Βλ. σκέψη 81 της εν λόγω αποφάσεως.

65 Βλ. σημεία 44 έως 48 των παρουσών προτάσεων.

– τη χρήση, για τα έτη 1995/1996 έως 1999/2000, από τις αρμόδιες αρχές εθνικών ποσοτήτων αναφοράς που ήσαν υπό αμφισβήτηση, και συνέχισαν να αμφισβητούνται, η οποία επίσης κατέληξε στην άσκηση προσφυγών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Συναφώς, το Corte dei conti (Ελεγκτικό Συνέδριο, Ιταλία) αναφέρει ότι[66] «το αδύναμο σημείο του [νόμου 118/99] έγκειται στην εκ μέρους του επίμονη χρήση διαδικασιών και μεθόδων υπολογισμού οι οποίες ακυρώθηκαν κατόπιν ελέγχου αντισυνταγματικότητας και δικαστικών αποφάσεων».

65. Η Επιτροπή παρατηρεί, στη συνέχεια, ότι η αρχική νομοθετική σύγχυση οδήγησε στην κίνηση δικαστικών διαδικασιών οι οποίες, τουλάχιστον όταν θεσπίστηκε η εισφορά στην Ιταλία, κατέληξαν στην έκδοση αποφάσεων που δικαίωσαν τα πρόσωπα που είχαν προσβάλει τις εθνικές ρυθμίσεις και απέτρεψαν τις αρμόδιες αρχές από την εκπλήρωση των καθηκόντων τους. Λαμβανομένων υπόψη των μακρών καθυστερήσεων, οι οποίες θα μπορούσε να λεχθεί ότι αποτελούν χαρακτηριστικό του ιταλικού συστήματος απονομής δικαιοσύνης, το αποτέλεσμα ήταν να παραμείνουν στάσιμες οι διαδικασίες εισπράξεως της εισφοράς. Η Επιτροπή καταγράφει συναφώς τις παρατηρήσεις που η AGEA υπέβαλε το 2010 σύμφωνα με τις οποίες «η κατάσταση αβεβαιότητας που δημιουργείται όταν χορηγείται πρωτοδίκως αναστολή πληρωμής, η οποία ζητείται από τους προσφεύγοντες και χορηγείται ως επείγον μέτρο από το επιληφθέν δικαστήριο, […] καθώς και οποιαδήποτε οριστική απόφαση σε δεύτερο βαθμό, προκαλούν σοβαρές στρεβλώσεις οι οποίες υπονομεύουν επικίνδυνα το σύστημα ποσοστώσεων επί του γάλακτος».

66. Η Επιτροπή σημειώνει επίσης ότι το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους ανέφερε στην πρώτη απάντηση επί της προειδοποιητικής επιστολής ότι, λόγω της αβεβαιότητας σχετικά με την εσωτερική νομοθεσία, η ίδια δεν προσέβαλλε τις διαταγές αναστολής που εξέδιδαν τα εθνικά δικαστήρια και, σε ορισμένες περιπτώσεις, δεν κατέθετε καν δικόγραφο επί της ουσίας της υποθέσεως επειδή ανέμενε την «παγίωση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων οι οποίες τροποποιούνταν διαρκώς». Με τη δεύτερη απάντηση στην προειδοποιητική επιστολή, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους αναφέρθηκε στην έλλειψη σαφήνειας και στην πολυπλοκότητα της εν λόγω νομοθεσίας η οποία αδιαμφισβήτητα είχε συμβάλει, σε πολλές περιπτώσεις, στην άσκηση προσφυγής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και των διοικητικών δικαιοδοτικών οργάνων, με αποτέλεσμα να μην αντικρούονται οι αιτήσεις ασφαλιστικών μέτρων με τις οποίες ζητούνταν αναστολή πληρωμής.

Μη εφαρμογή συμψηφισμού

67. Η Επιτροπή προσάπτει στην Ιταλία επίσης ότι δεν χρησιμοποίησε με πρόσφορο τρόπο το μέτρο του συμψηφισμού όταν επρόκειτο να καταβάλει ποσά που οφείλονταν βάσει της κοινής γεωργικής πολιτικής. Σημειώνει, συναφώς, ότι το άρθρο 1 του κανονισμού 1034/2008, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 29 Οκτωβρίου 2008, έφθασε μέχρι του σημείου να υποχρεώνει τα κράτη μέλη να συμψηφίζουν τις τυχόν ληξιπρόθεσμες οφειλές ενός δικαιούχου, οι οποίες είχαν βεβαιωθεί σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, με μελλοντικές πληρωμές που επρόκειτο να γίνουν προς τον ίδιο δικαιούχο από τον οργανισμό πληρωμών που ήταν αρμόδιος για την είσπραξη της οφειλής[67]. Γενικότερα, η Επιτροπή σημειώνει ότι το Corte dei Conti (Ελεγκτικό Συνέδριο) ανέφερε ότι[68] η χρήση της δυνατότητας συμψηφισμού εμποδίστηκε, αφενός, λόγω της «συγκεχυμένης και αόριστης νομοθεσίας» και, αφετέρου, από το γεγονός ότι ο αρμόδιος οργανισμός πληρωμών (ήτοι η AGEA) ήταν άλλος από τον φορέα ή τους φορείς που ήσαν επιφορτισμένοι με την είσπραξη της εισφοράς (ήτοι τις περιφέρειες και τις αυτόνομες επαρχίες), πράγμα το οποίο, βάσει του εσωτερικού δικαίου, απέκλειε τη δυνατότητα συμψηφισμού.

66 Ειδική έκθεση 2/2012.

67 Άρθρο 1 του κανονισμού 1034/2008, με τον οποίο τροποποιήθηκε ο κανονισμός 885/2006. Ο κανονισμός αυτός καταργήθηκε από τις 7 Σεπτεμβρίου 2014 από τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό (ΕΕ) 907/2014 της Επιτροπής, της 11ης Μαρτίου 2014, για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, όσον αφορά τους οργανισμούς πληρωμών και άλλους οργανισμούς, τη δημοσιονομική διαχείριση, την εκκαθάριση λογαριασμών, τις εγγυήσεις και τη χρήση του ευρώ (ΕΕ 2014, L 255, σ. 18).

68 Έκθεση 11/2013/G σχετικά με τις ποσοστώσεις γάλακτος.

68. Υπό το πρίσμα των δυσχερειών αυτών, μεταξύ του Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Υπουργείου Γεωργίας, Τροφίμων και Δασών), των περιφερειών και των αυτόνομων επαρχιών συνήφθη το 2006 συμφωνία προκειμένου να εφαρμόζεται επίσης σε αυτές τις περιπτώσεις ο συμψηφισμός. Πάντως, η προσπάθεια αυτή απέτυχε. Συνολικά, εισπράχθηκαν μόνον 118 εκατομμύρια ευρώ από τα οφειλόμενα ποσά της εισφοράς για όλα τα έτη από το 1995/1996 έως το 2008/2009, δηλαδή κάτι περισσότερο από το ένα ένατο του ποσού που καταβλήθηκε στον συγκεκριμένο τομέα μεταξύ του 2010 και του 2013.

69. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η αποτυχία αυτή οφείλεται εν μέρει στο γεγονός ότι η συγκεκριμένη διαδικασία θεσπίστηκε με καθυστέρηση και με αντιφατικό τρόπο. Σύμφωνα με τις πληροφορίες που έλαβε από τις ιταλικές αρχές, πολλοί παραγωγοί προσέφυγαν στα εθνικά δικαστήρια κατά της εφαρμογής του συμψηφισμού και, για μία ακόμη φορά, τους χορηγήθηκαν διαταγές αναστολής πληρωμών, με αποτέλεσμα να εμποδιστεί η χρήση του μέτρου του συμψηφισμού. Προκύπτει ότι η βασική αντίρρηση συνίστατο στο γεγονός ότι ο επίμαχος συμψηφισμός στηριζόταν σε συμφωνία μεταξύ του κράτους και των περιφερειών και όχι σε νομοθεσία που είχε θεσπιστεί από το κράτος. Επομένως, υποστηρίχθηκε ότι η συγκεκριμένη συμφωνία ήταν παράνομη.

70. Ένα περαιτέρω εμπόδιο για τη λειτουργία του συμψηφισμού δημιουργήθηκε με την έκδοση του νόμου 231/2005, το άρθρο 3, παράγραφος 5, duodecies και terdecies του οποίου όριζε ότι τα ποσά που οφείλονται από οργανισμούς πληρωμών της Ένωσης δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο κατασχέσεως, δικαστικής μεσεγγυήσεως ή ασφαλιστικών μέτρων. Δυνάμει του άρθρου 1246, παράγραφος 3, του Codice civile (ιταλικού αστικού κώδικα), ποσά τα οποία δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο κατασχέσεως δεν μπορούν να συμψηφιστούν. Κατόπιν συζητήσεων μεταξύ της AGEA και της Επιτροπής, τέθηκε σε ισχύ το άρθρο 8 ter του νόμου 33/2009 προκειμένου να αναγνωριστεί εκ του νόμου το δικαίωμα συμψηφισμού που προβλεπόταν από τη συμφωνία η οποία προαναφέρθηκε στο σημείο 68 των παρουσών προτάσεων. Ωστόσο, εφόσον συγχρόνως δεν καταργήθηκε το άρθρο 3, παράγραφος 5, duodecies και terdecies, η νομοθετική σύγχυση παρέμεινε δεδομένου ότι η νομοθετική αυτή ρύθμιση είναι μέχρι σήμερα σε ισχύ.

Προτιμησιακή μεταχείριση των οφειλετών της εισφοράς

71. Το άρθρο 8 bis, παράγραφος 2, του νόμου 33/2009 παρενέβαλε ένα νέο άρθρο 10 bis στον νόμο 119/2003, ο οποίος σκοπό είχε να κατανείμει τις αυξημένες ποσοστώσεις γάλακτος που παρασχέθηκαν στην Ιταλία δυνάμει των κανονισμών 248/2008[69] και 72/2009[70]. Το άρθρο αυτό όριζε ότι θα δοθεί προτεραιότητα στους παραγωγούς οι οποίοι είχαν υπερβεί τις ατομικές τους ποσοστώσεις κατά τη διάρκεια της περιόδου 2007/2008. Η Επιτροπή αδυνατεί να κατανοήσει για ποιον λόγο συνέβη αυτό και γιατί οι ποσοστώσεις αυτές δεν αφαιρέθηκαν από τους παραγωγούς που είχαν παραβεί τους κανόνες.

Ο νόμος 33/2009 και η ρύθμιση του 2009

72. Το συνδυαστικό αποτέλεσμα των παραγράφων 2 και 10 του άρθρου 8 quinquies του νόμου 33/2009 ήταν να ανασταλεί κάθε διαδικασία εισπράξεως (είτε μέσω συμψηφισμού είτε δικαστικώς είτε μέσω αναγκαστικής εισπράξεως) που είχε ήδη κινηθεί κατά των οφειλετών οι οποίοι υπήχθησαν στη ρύθμιση του 2009 ενώ, σε περίπτωση μη συμμορφώσεώς τους με το πρόγραμμα αποπληρωμής, η νέα διαδικασία εισπράξεως προβλεπόταν ότι θα πραγματοποιηθεί όχι σύμφωνα με το προεδρικό διάταγμα

69 Κανονισμός (ΕΚ) του Συμβουλίου, της 17ης Μαρτίου 2008, για την τροποποίηση του κανονισμού 1234/2007 όσον αφορά τις εθνικές ποσοστώσεις για το γάλα (ΕΕ 2008, L 76, σ. 6).

70 Κανονισμός (ΕΚ) του Συμβουλίου, της 19ης Ιανουαρίου 2009, για τροποποιήσεις της κοινής γεωργικής πολιτικής με την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) 247/2006, (ΕΚ) 320/2006, (ΕΚ) 1405/2006, (ΕΚ) 1234/2007, (ΕΚ) 3/2008 και (ΕΚ) 479/2008 και για την κατάργηση των κανονισμών (ΕΟΚ) 1883/78, (ΕΟΚ) 1254/89, (ΕΟΚ) 2247/89, (ΕΟΚ) 2055/93, (ΕΚ) 1868/94, (ΕΚ) 2596/97, (ΕΚ) 1182/2005 και (ΕΚ) 315/2007 (ΕΕ 2009, L 30, σ. 1).

602/1973, όπως προηγουμένως, αλλά αντιθέτως σύμφωνα με το (πολύ παλαιότερο) βασιλικό διάταγμα 639/1910. Οι προβλεπόμενες από το εν λόγω νομοθέτημα διαδικασίες είχαν σημαντικά μεγαλύτερη διάρκεια και ήσαν πολύ πιο περίπλοκες σε σχέση με τη διαδικασία που προέβλεπε ο πιο πρόσφατος νόμος, ενώ η αρμόδια αρχή για την οργάνωση των προβλεπόμενων διαδικασιών δεν ήταν η περιφέρεια ή αυτόνομη επαρχία μέσω της Equitalia, αλλά η AGEA.

73. Εν προκειμένω, προκύπτει ότι με τη θέση σε ισχύ του νόμου 33/2009 ανεστάλησαν όλες οι διαδικασίες εισπράξεως, ανεξαρτήτως του αν ο οφειλέτης είχε υπαχθεί στη ρύθμιση του 2009. Κατόπιν αιτήσεως της Επιτροπής για την παροχή πληροφοριακών στοιχείων τον Νοέμβριο του 2011, η AGEA απάντησε ότι, όσον αφορά τους παραγωγούς οι οποίοι *δεν* είχαν υπαχθεί στο καθεστώς ρυθμίσεως των οφειλών τους, η ίδια είχε ζητήσει από την Equitalia να επανενεργοποιήσει τη διαδικασία εισπράξεως, αλλά η Equitalia της είχε απαντήσει ότι τούτο ήταν αδύνατον λόγω του γράμματος του άρθρου 8 quinquies, παράγραφος 10, του εν λόγω νόμου και ότι, πλέον, μόνον η AGEA είχε την αρμοδιότητα προς τούτο. Κατόπιν αυτού, εκείνο που απαιτούνταν για να αποκτήσει η AGEA τις αναγκαίες εξουσίες ήταν η έκδοση αποφάσεως από τον Υπουργό Οικονομικών. Παρά τις επανειλημμένες αιτήσεις της Επιτροπής για επικαιροποίηση της συγκεκριμένης καταστάσεως, η απόφαση αυτή εκδόθηκε μόλις στις 12 Νοεμβρίου 2012, ήτοι σχεδόν τρία χρόνια μετά την έναρξη ισχύος του νόμου 33/2009. Οι ίδιες οι ιταλικές αρχές δέχθηκαν ότι ο εν λόγω νόμος οδήγησε σε «σημαντικό αδιέξοδο σχετικά με την είσπραξη των οφειλών».

Μη ορθή παρακολούθηση και μη είσπραξη των ληξιπρόθεσμων ποσών από τις αρμόδιες εθνικές αρχές

74. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι από τις πληροφορίες που έλαβε από την Ιταλία κατά τη διάρκεια της πιλοτικής διαδικασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης[71], η οποία προηγήθηκε της κοινοποιήσεως της προειδοποιητικής επιστολής τον Ιούνιο του 2013, κατέστη σαφές ότι η AGEA, η οποία ήταν υπεύθυνη, μεταξύ άλλων, για την παρακολούθηση των ποσών της εισφοράς, είχε υπερεκτιμήσει τα ποσά που αποτελούσαν το αντικείμενο δίκης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Κατά την παράδοση γάλακτος στα γαλακτοκομεία, τα τελευταία ήσαν υποχρεωμένα να παρακρατούν μέρος της τιμής που κατέβαλλαν στους παραγωγούς και να καταγράφουν τα παρακρατηθέντα κατ' αυτόν τον τρόπο ποσά σε ένα έγγραφο το οποίο αποκαλούνταν «συλλογικό σημείωμα» και στο οποίο αναγραφόταν η οφειλόμενη από κάθε παραγωγό εισφορά. Προκύπτει ότι η AGEA ανέστελλε εκ συστήματος την είσπραξη *όλων* των ποσών που αναγράφονταν στο έγγραφο αυτό ακόμη και αν *ένας* μόνον παραγωγός είχε ασκήσει προσφυγή και είχε επιτύχει την έκδοση διαταγής αναστολής πληρωμής. Η πρακτική αυτή είχε ως αποτέλεσμα να μην εισπραχθούν σημαντικά ποσά. Η Επιτροπή ενημερώθηκε για την παύση της εν λόγω πρακτικής μόνο με την πρώτη απάντηση επί της αιτιολογημένης γνώμης στις 13 Οκτωβρίου 2014.

Ο ψηφισθείς το 2013 «νόμος περί σταθερότητας»

75. Λιγότερο από ενάμιση μήνα μετά την έγκριση της κανονιστικής πράξεως που ήταν απαραίτητη για την επανενεργοποίηση των διαδικασιών εισπράξεως σύμφωνα με το βασιλικό διάταγμα 639/1910[72], η νομοθεσία που διέπει την είσπραξη της εισφοράς τροποποιήθηκε ριζικά με τον νόμο του 2013 περί σταθερότητας. Ο νόμος αυτός κατήργησε το άρθρο 8 quinquies, παράγραφος 10, του νόμου 33/2009 και το αντικατέστησε με τις νέες παραγράφους 10, 10 bis και 10 ter. Με τις νέες αυτές διατάξεις, η AGEA διατήρησε την τελική ευθύνη για την είσπραξη της εισφοράς, αλλά υποχρεώθηκε να μεταβιβάσει την ευθύνη για τη διαχείριση του συστήματος στην Equitalia, παρέχοντας στον εν λόγω φορέα τις πληροφορίες σχετικά με τις διαδικασίες αναγκαστικής εισπράξεως που έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για την έκδοση ατομικών ειδοποιήσεων οφειλής. Βάσει μιας ad hoc συμφωνίας που

71 Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τη διαδικασία αυτή, βλ. σημείο 9 των προτάσεών μου στην υπόθεση Σουηδία κατά Επιτροπής (C-562/14 P, EU:C:2016:885).

72 Βλ. σημείο 73 των παρουσών προτάσεων.

επρόκειτο να συναφθεί με την AGEA, η Equitalia θα τύπωνε τις εν λόγω ατομικές ειδοποιήσεις, οι οποίες ακολούθως θα επιδίδονταν στους οφειλέτες από την Guardia di Finanza (υπηρεσία διώξεως φορολογικών και οικονομικών εγκλημάτων). Η συμφωνία μεταξύ της AGEA και της Equitalia συνήφθη μόλις στις 11 Νοεμβρίου 2013.

76. Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα του εν λόγω νόμου, σε έκθεση του Corti dei Conti (Ελεγκτικού Συνεδρίου) του Οκτωβρίου του 2014[73] αναγραφόταν ότι, «δύο έτη μετά τον νιοστό [sic] νέο νόμο σχετικά με τις διαδικασίες εισπράξεως, οι σχετικές διαδικασίες δεν έχουν ακόμη κινηθεί». Στην ίδια έκθεση σημειώνεται επίσης ότι «η αναγκαστική είσπραξη της εισφοράς δεν έχει παρουσιάσει καμία πρόοδο από την έκδοση του νόμου 33/2009». Η Επιτροπή αναφέρει ότι αδυνατεί να κατανοήσει για ποιον λόγο, εφόσον επέκειτο αναμόρφωση του νόμου 33/2009, δεν ανατέθηκε στην Equitalia η ευθύνη για την είσπραξη των οφειλών, όπως είχε γίνει με τον νόμο 119/2003, σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπει το προεδρικό διάταγμα 602/1973, αλλά, αντ' αυτού, το συγκεκριμένο καθήκον ανατέθηκε στην AGEA «με τη συνδρομή της Equitalia και της Guardia di Finanza»[74]. Εκ των πραγμάτων, οι διαδικασίες εισπράξεως ακινητοποιήθηκαν εν αναμονή της υπογραφής συμφωνίας μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών. Με την αιτιολογημένη γνώμη του Ιουλίου του 2014 (δηλαδή περισσότερο από ενάμισι έτος μετά την έναρξη ισχύος του νόμου του 2013 περί σταθερότητας), η Επιτροπή ζήτησε να της παρασχεθούν πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με τις εισπράξεις που είχαν πράγματι γίνει βάσει της νέας διαδικασίας. Ουδέποτε έλαβε απάντηση· η πρώτη και η δεύτερη απάντηση στην αιτιολογημένη γνώμη αναφέρονται απλώς σε διαδικασίες εισπράξεως οι οποίες ήσαν έτοιμες να εφαρμοστούν αλλά δεν είχαν ακόμη εφαρμοστεί.

Παραβίαση των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας

77. Μήπως οι ως άνω αιτιάσεις, λαμβανομένων υπόψη των αριθμητικών στοιχείων σχετικά με την είσπραξη της εισφοράς που προαναφέρθηκαν στα σημεία 44 έως 48 των παρουσών προτάσεων, αποτελούν εκ πρώτης όψεως λόγο να γίνει δεκτή η προσφυγή της Επιτροπής;

78. Κατά την άποψή μου, αποτελούν. Οφείλω, ωστόσο, να προβώ στις εξής παρατηρήσεις.

79. Πρώτον, όπως εξέθεσα στο σημείο 59 των παρουσών προτάσεων, η ουσία των αιτιάσεων της Επιτροπής είναι ότι η Ιταλία απέτυχε παταγωδώς να συμμορφωθεί προς τη νομοθεσία που αφορά την εισφορά. Συναφώς, η Επιτροπή εφιστά την προσοχή στις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.

80. Όπως είναι πολύ καλά γνωστό, η πρώτη από τις αρχές αυτές απαιτεί οι εθνικοί δικονομικοί κανόνες για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων που αποσκοπούν στη διαφύλαξη των δικαιωμάτων τα οποία ιδιώτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης να μην είναι λιγότερο ευνοϊκοί από εκείνους που αφορούν παρόμοια ένδικα βοηθήματα του εσωτερικού δικαίου[75]. Πάντως, τα συναφή επιχειρήματα της Επιτροπής περιορίζονται, αφενός, στο χαμηλό επίπεδο εισπράξεως της εισφοράς από την Ιταλία και, αφετέρου, στην εν προκειμένω θέσπιση των όπως τις αποκαλεί «ειδικών διαδικασιών». Ελλείψει κρίσιμων στοιχείων που καλύπτουν, με επαρκείς λεπτομέρειες, τις αντίστοιχες διαδικασίες σε εθνικό επίπεδο, δεν θεωρώ ότι η συγκεκριμένη αιτίαση μπορεί να γίνει δεκτή.

73 Έκθεση 12/2014 G.

74 Άρθρο 8 quinquies, παράγραφος 10, του νόμου 33/2009, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο του 2013 περί σταθερότητας.

75 Βλ., μεταξύ πολλών άλλων, απόφαση της 7ης Ιουνίου 2007, van der Weerd κ.λπ. (C-222/05 έως C-225/05, EU:C:2007:318, σκέψη 28 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

81. Όσον αφορά την αρχή της αποτελεσματικότητας, αυτή συνηθέστατα περιγράφεται ως η αρχή κατά την οποία οι εθνικοί κανόνες δεν καθιστούν αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχει το δίκαιο της Ένωσης[76]. Πάλι εδώ, δεν συνάγω χρήσιμη καθοδήγηση από την αρχή αυτή.

82. Τουναντίον, θεωρώ ότι η επίκληση αμφότερων των αρχών αυτών λειτουργεί αποπροσανατολιστικά όσον αφορά την εξέταση του βασικού ζητήματος που τίθεται εν προκειμένω, το οποίο συνίσταται στο αν η Ιταλία παρέβη τις κατά το δίκαιο της Ένωσης υποχρεώσεις της όσον αφορά την καταβολή και είσπραξη της εισφοράς.

83. Δεύτερον, όσον αφορά τις επικρίσεις της Επιτροπής σχετικά με τον συμψηφισμό[77], στην έκταση που οι εν λόγω παρατηρήσεις εδράζονται στον κανονισμό 1034/2008, πρέπει να σημειωθεί ότι ο κανονισμός αυτός τέθηκε σε ισχύ μόλις στις 29 Οκτωβρίου 2008 και δεν έχει εφαρμογή στα ζητήματα που ανέκυψαν πριν από την ημερομηνία αυτή. Είναι επίσης αναγκαίο να αποσαφηνιστεί το πεδίο εφαρμογής του. Η προβλεπόμενη από αυτόν υποχρέωση συνίσταται στον συμψηφισμό «τυχόν εκκρεμ[ών] οφειλ[ών] ενός δικαιούχου» με «μελλοντικές πληρωμές που πρόκειται να γίνουν προς τον ίδιο δικαιούχο από τον οργανισμό πληρωμών που είναι αρμόδιος για την ανάκτηση της οφειλής». Η υποχρέωση αυτή έχει εφαρμογή μόνον όταν ο συγκεκριμένος οφειλέτης οφείλει στον οργανισμό πληρωμών τη συγκεκριμένη οφειλή[78]. Κατ' επέκταση, *δεν* έχει εφαρμογή όταν ο οργανισμός πληρωμών είναι άλλος από τον φορέα στον οποίο οφείλεται το χρέος, όπως προκύπτει ότι είναι η de facto κατάσταση στην υπό κρίση υπόθεση, τουλάχιστον από την έκδοση του νόμου 119/2003[79].

84. Πάντως, αξίζει να υπενθυμιστεί η αιτιολογική σκέψη 3 του εν λόγω κανονισμού, η οποία αναφέρεται στην υποχρέωση συμψηφισμού την οποία χαρακτηρίζει ως «έναν αποτελεσματικό και οικονομικό τρόπο» που επιτρέπει στα κράτη μέλη να εισπράττουν τα οφειλόμενα ποσά. Κατά το μέρος που η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, αν η Ιταλία είχε δομήσει τη σχέση μεταξύ οφειλέτη/δανειστή κατά τέτοιον τρόπο ώστε να μπορούσε να εφαρμοστεί σύννομα ο συμψηφισμός, η ίδια θα μπορούσε να είχε βρεθεί σε καλύτερη θέση προκειμένου να εισπράξει τα σημαντικά ποσά που της οφείλονταν, ή, επικουρικώς, κατά το μέρος που η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το ίδιο θα είχε συμβεί έγκαιρα και αποτελεσματικά αν η Ιταλία είχε θεσπίσει νομοθεσία σε εθνικό επίπεδο η οποία θα επέτρεπε τον συμψηφισμό ακόμη και ελλείψει άμεσης σχέσεως μεταξύ οφειλέτη και δανειστή, δεν αντιτάσσομαι στη θέση της Επιτροπής.

85. Τρίτον, όσον αφορά την αιτίαση ότι η AGEA κακώς ανέστειλε την είσπραξη των οφειλομένων ποσών στις περιπτώσεις που αυτό δεν ήταν επιβεβλημένο[80], το ζήτημα της μη τηρήσεως υποχρεώσεων πρέπει να εξετάζεται με βάση την κατάσταση στην οποία το κράτος μέλος βρισκόταν κατά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη[81]. Μεταξύ όσων προέβαλε η Επιτροπή δεν ελέχθη ότι η προεκτεθείσα κατάσταση πραγμάτων συνεχίστηκε μετά την ημερομηνία αυτή. Ως εκ τούτου, η συγκεκριμένη αιτίαση δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη κατά την αξιολόγηση της καταστάσεως της Ιταλίας όσον αφορά τη φερόμενη παράλειψή της να συμμορφωθεί με την επίμαχη νομοθεσία.

86. Πάντως, φρονώ ότι ουδεμία από τις παρατηρήσεις που εξέθεσα στα σημεία 79 έως 85 των παρουσών προτάσεων θίγει στην ουσία τις αιτιάσεις της Επιτροπής.

76 Βλ., μεταξύ πολλών άλλων, απόφαση της 7ης Ιουνίου 2007, van der Weerd κ.λπ. (C-222/05 έως C-225/05, EU:C:2007:318, σκέψη 28 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

77 Βλ. σημεία 67 έως 70 των παρουσών προτάσεων.

78 Με άλλα λόγια, ο δανειστής και ο οφειλέτης θα πρέπει εν προκειμένω να ταυτίζονται (αρχή του *concursus debiti et crediti*).

79 Βλ. σημείο 29 των παρουσών προτάσεων.

80 Βλ. σημείο 74 των παρουσών προτάσεων.

81 Βλ. σημείο 42 των παρουσών προτάσεων.

87. Εξετάζοντας τα πράγματα σε ευρύτερο πλαίσιο, το Δικαστήριο έκρινε ότι η διαδικασία επί παραβάσει έχει αντικειμενικό χαρακτήρα και, «κατά συνέπεια, η παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχουν τα κράτη μέλη από τη Συνθήκη θεωρείται ότι υφίσταται ανεξάρτητα από τη συχνότητα και την έκταση των επικρινομένων καταστάσεων» [82]. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι οι προθεσμίες που τάσσει η νομοθεσία περί της εισφοράς είναι απαρέγκλιτες [83] και ότι, όσον αφορά την είσπραξη της εισφοράς, τα κράτη μέλη δεσμεύονται από τη γενική υποχρέωση επιμέλειας κατά το νυν άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ [84].

88. Έχω ήδη αναφέρει ότι, όποια βάση και αν επιλεγεί για τον υπολογισμό των οφειλόμενων ποσών, είναι σαφές ότι μέχρι την προθεσμία που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη η Ιταλία δεν είχε εισπράξει σημαντικά ποσά της οφειλόμενης εισφοράς [85]. Έχω επίσης καταλήξει στο συμπέρασμα ότι οι δύο γενικοί αμυντικοί ισχυρισμοί της Ιταλίας πρέπει να απορριφθούν [86].

89. Πάντως, παραμένει το ζήτημα αν κάποιος από τους ειδικούς αμυντικούς ισχυρισμούς που προβάλλει το εν λόγω κράτος μέλος αρκεί για την απόρριψη της προσφυγής, είτε εν όλω είτε εν μέρει. Σε αυτό ακριβώς το ζήτημα έρχομαι τώρα.

Οι ειδικοί αμυντικοί ισχυρισμοί της Ιταλίας

90. Ως απάντηση, η Ιταλία προβάλλει, ουσιαστικά, τέσσερα επιχειρήματα. Πρώτον, υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε παράβαση της επιβαλλόμενης στο εν λόγω κράτος μέλος υποχρεώσεως την οποία χαρακτηρίζει ως υποχρέωση να καταβληθεί «κάθε δυνατή προσπάθεια». Διατείνεται ότι το κριτήριο δεν είναι το αν εισέπραξε πλήρως την εισφορά αλλά το αν προσπάθησε να επιτύχει τον σκοπό εισπράξεως επιδεικνύοντας τη δέουσα επιμέλεια.

91. Δεύτερον, υποστηρίζει (προκαλώντας ίσως μια μικρή έκπληξη) ότι εν προκειμένω δεν είναι δυνατόν να εφαρμοστεί η σχετική με τις κρατικές ενισχύσεις αρχή ότι το κράτος μέλος δύναται να απαλλαγεί από τις ευθύνες που έχει από τη νομοθεσία της Ένωσης αν μπορέσει να αποδείξει ότι η είσπραξη είναι τόσο υποκειμενικώς όσο και αντικειμενικώς αδύνατη.

92. Εξ αυτού έπεται, όπως υποστηρίζει η Ιταλία, ότι οι δικές της διαδικασίες εισπράξεως προσαρμόζονταν συνεχώς στις διαρκείς μεταβολές του νομοθετικού πλαισίου της Ένωσης, το οποίο χαρακτηρίζει ως «περίπλοκο και μεταβαλλόμενο». Οι δικαστικές διαδικασίες σε εθνικό επίπεδο ακολούθησαν την ίδια πορεία ενώ η αδιάκοπη εργασία, τόσο σε διοικητικό όσο και σε νομοθετικό επίπεδο, είχε ως αποτέλεσμα να αρθούν, σε βάθος χρόνου, οι δυσχέρειες στον συγκεκριμένο τομέα. Το τωρινό ποσοστό στο οποίο ανέρχεται η ανείσπρακτη εισφορά είναι μόλις το 21,85 % του συνόλου της εισφοράς που επιβλήθηκε κατά τη διάρκεια των επίμαχων ετών. Ως εκ τούτου, η Ιταλία δεν μπορεί να κατηγορηθεί ότι επέδειξε βαρεία αμέλεια όσον αφορά την εφαρμογή των επιβαλλόμενων από το δίκαιο της Ένωσης υποχρεώσεων, όπως διατείνεται η Επιτροπή.

93. Ειδικότερα, η Ιταλία αφιερώνει σημαντικό μέρος της άμυνάς της διηγούμενη το (αναμφισβήτητα περίπλοκο) ιστορικό της ενωσιακής και της εθνικής νομοθεσίας σχετικά με την εισφορά. Συναφώς, εκθέτει ότι το Δικαστήριο έκρινε σε δύο περιπτώσεις ότι οι εθνικοί νόμοι της Ιταλίας ήσαν σύμφωνοι με τις απαιτήσεις της τότε ισχύουσας νομοθεσίας της Ένωσης, ήτοι στις αποφάσεις Gerekens και Procola [87] και Lattepiù [88], που αμφότερες εκδόθηκαν το 2004. Επίσης, η Ιταλία εφιστά την προσοχή

82 Απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2003, Επιτροπή κατά Δανίας (C-226/01, EU:C:2003:60, σκέψη 32).

83 Απόφαση της 25ης Μαρτίου 2004, Cooperative Lattepiù κ.λπ. (C-231/00, C-303/00 και C-451/00, EU:C:2004:178, σκέψη 68).

84 Απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2001, Γαλλία κατά Επιτροπής (C-277/98, EU:C:2001:603, σκέψη 40).

85 Βλ. σημείο 48 των παρουσών προτάσεων.

86 Βλ. σημεία 54 και 57 των παρουσών προτάσεων.

87 Απόφαση της 15ης Ιουλίου 2004 (C-459/02, EU:C:2004:454).

88 Απόφαση της 25ης Μαρτίου 2004, *Cooperativa Lattepiù κ.λπ.* (C-231/00, C-303/00 και C-451/00, EU:C:2004:178).

στην αξιοσημείωτη αύξηση του επιπέδου εισπράξεως μετά τη θέση σε ισχύ του νόμου 119/2003, ως αποτέλεσμα της μεταβιβάσεως της σχετικής ευθύνης στις περιφέρειες. Δεν μπορεί να λεχθεί το ίδιο για τις διαδικασίες συμψηφισμού, επειδή οι παραγωγοί είχαν κίνητρο να αμφισβητήσουν τις διαδικασίες αυτές ενώπιον των δικαστηρίων. Αποδίδει τούτο σε αυτό που χαρακτηρίζει ως «έλλειψη σαφήνειας της [σχετικής] νομοθεσίας [της Ένωσης]», καθόσον η απαίτηση συμψηφισμού δεν προβλεπόταν από τη σχετική νομοθεσία μέχρι την έκδοση του κανονισμού 1034/2008. Προκειμένου να επιταχυνθεί η διαδικασία εισπράξεως και να αρθούν οι διαφορές που είχαν αχθεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, οι οποίες η Ιταλία δέχεται ότι αποτελούσαν «μείζον εμπόδιο», έγιναν περαιτέρω βελτιώσεις με τον νόμο 33/2009, ειδικά λόγω του περαιτέρω συστήματος αναβολής των πληρωμών που θεσπίστηκε με τον εν λόγω νόμο, η υπαγωγή στο οποίο προϋπέθετε την παραίτηση από τις δικαστικές διαδικασίες. Η επιτυχία των εν λόγω ρυθμίσεων καταγράφεται από την ίδια την Επιτροπή στην αιτιολογημένη γνώμη της, η οποία ομιλεί για «πραγματική επανάσταση υπέρ της διοικήσεως όσον αφορά το στάδιο της αναστολής πληρωμών».

94. Τρίτον, η Ιταλία τονίζει το υψηλό ποσοστό υποθέσεων στις οποίες η διαδικασία εισπράξεως αμφισβητήθηκε ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και τα δικαστήρια αυτά εξέδωσαν προσωρινές διαταγές αναστολής της υποχρεώσεως πληρωμής μέχρι τη λύση της διαφοράς. Κατά την άποψή της, δεν μπορεί να της καταλογιστεί ευθύνη για τη μη είσπραξη των ποσών που μένουν ανείσπρακτα υπό τις περιστάσεις αυτές.

95. Τέταρτον, η Ιταλία υποστηρίζει ότι η έκδοση της αποφάσεως 2003/530 δεν θα ήταν δυνατή αν η Ιταλία είχε παραβεί τις υποχρεώσεις της από τη νομοθεσία της Ένωσης όσον αφορά την είσπραξη της εισφοράς. Θεσμικό όργανο δεν έχει δυνατότητα να εγκρίνει μέτρο κρατικής ενισχύσεως όταν το κράτος μέλος δεν έχει τηρήσει τις υποχρεώσεις του.

96. Θα εξετάσω διαδοχικώς τους αμυντικούς αυτούς ισχυρισμούς.

97. Πρώτον, όσον αφορά τα επιχειρήματα της Ιταλίας σχετικά με την υποχρέωσή της να καταβάλλει «κάθε δυνατή προσπάθεια», είναι αληθές ότι στην απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής[89] το Δικαστήριο έκρινε ότι η επιβαλλόμενη στα κράτη μέλη από το άρθρο 19 του κανονισμού 1546/88 υποχρέωση να διασφαλίζουν την είσπραξη της εισφοράς θεσπίζει υποχρέωση μέσου και όχι υποχρέωση αποτελέσματος[90]. Βεβαίως, η απόφαση εκείνη εκδόθηκε στο πλαίσιο της νομοθεσίας που ίσχυε πριν από τη μεταρρύθμιση που εισήγαγε ο κανονισμός 1788/2003, ο οποίος επέβαλε στα κράτη μέλη νέες υποχρεώσεις σχετικά με την καταβολή της εισφοράς. Πάντως, ακόμη και αν γίνει δεκτό (πιθανόν ορθώς) ότι το περιεχόμενο των υποχρεώσεων που αφορούν την είσπραξη της εισφοράς δεν τροποποιήθηκε ως αποτέλεσμα των μεταρρυθμίσεων αυτών[91], σημειώνω ότι μια υποχρέωση μέσου είναι, εν πάση περιπτώσει, σημαντική. Αν το μη εισπραχθέν ποσό της εισφοράς ήταν αδιαμφισβήτητα χαμηλό, θα μπορούσε να δοθεί κάποιο βάρος στον αμυντικό ισχυρισμό της Ιταλίας. Δεδομένου όμως ότι, όπως προανέφερα, το ανεξόφλητο ποσό είναι σημαντικό[92], δεν θεωρώ ότι ο συγκεκριμένος ισχυρισμός είναι βάσιμος.

98. Δεύτερον, όσο για τα επιχειρήματα της Ιταλίας όσον αφορά (στην ουσία) τις συνεχείς μεταβολές του βασικού νομοθετικού πλαισίου της Ένωσης και τις συνακόλουθες διοικητικές και νομικές δυσχέρειες για την προσαρμογή σε αυτές, θα ξεκινήσω παρατηρώντας ότι από ουδεμία από τις δύο αποφάσεις του Δικαστηρίου που η Ιταλία επικαλείται προς στήριξη της επιχειρηματολογίας της δύναμαι να αντλήσω χρήσιμη καθοδήγηση. Η απόφαση Gerekens και Procola αφορούσε αίτηση προδικαστικής αποφάσεως που είχε υποβληθεί από δικαστήριο του Λουξεμβούργου και αφορούσε τη

89 Απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2001 (C-277/98, EU:C:2001:603).

90 Βλ. σκέψη 36 της εν λόγω αποφάσεως.

91 Θα προσθέσω, χάριν πληρότητας, ότι δεν θεωρώ ότι η επιβαλλόμενη από τον κανονισμό 1788/2003 υποχρέωση κατά την οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να καταβάλλουν ποσοστό 99 % της εισφοράς στο ΕΓΤΠΕ (βλ. σημείο 12 των παρουσών προτάσεων) μεταφράζεται σε υποχρέωση των κρατών μελών να εισπράττουν το ποσό αυτό από τους παραγωγούς.

92 Βλ. σημείο 48 των παρουσών προτάσεων.

νομοθεσία αυτού του κράτους μέλους ως προς την εισφορά. Το Δικαστήριο έκρινε ότι σε κανένα κράτος μέλος δεν απαγορεύεται να θεσπίσει, στη θέση μιας πρώτης ρυθμίσεως που κρίθηκε από το Δικαστήριο ως εισάγουσα δυσμενείς διακρίσεις, νέα ρύθμιση ισχύουσα αναδρομικώς όσον αφορά την παραγωγή που πραγματοποιήθηκε καθ' υπέρβαση των αρχικών ποσοστώσεων παραγωγής, αλλά υπό το καθεστώς της αντικατασταθείσας εθνικής ρυθμίσεως [93]. Από κανένα στοιχείο της αποφάσεως αυτής δεν μπορεί να συναχθεί οτιδήποτε θα μπορούσε να ενισχύσει με οποιονδήποτε τρόπο την επιχειρηματολογία της Ιταλίας. Μολονότι είναι αληθές ότι στην απόφαση Lattepiù [94] το Δικαστήριο έκρινε όντως ότι η νομοθεσία που κατά τον κρίσιμο χρόνο ίσχυε στην Ιταλία δεν ήταν αντίθετη προς την τότε εφαρμοστέα κοινοτική νομοθεσία, εντούτοις κατέληξε στο συμπέρασμα αυτό βάσει του ότι ήταν σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο η νομοθεσία κράτους μέλους η οποία διόρθωνε εσφαλμένες ατομικές ποσότητες αναφοράς προκειμένου να διασφαλίσει την ορθή εφαρμογή του καθεστώτος της εισφοράς. Ως εκ τούτου, η εν λόγω νομοθεσία ήταν αναλογική [95]. Το Δικαστήριο δεν συνέχισε προβαίνοντας σε διαπιστώσεις όπως αυτές που αναφέρει η Ιταλία.

99. Γενικότερα, είναι αληθές, όπως καθίσταται σαφές από το υπόβαθρο της σχετικής με την εισφορά νομοθεσίας της Ένωσης το οποίο προεκτέθηκε στις παρούσες προτάσεις, ότι το ιστορικό της νομοθεσίας αυτής κάθε άλλο παρά απλό είναι. Παρά ταύτα, όπως επανειλημμένως έχει υπογραμμιστεί από το Δικαστήριο, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται πρακτικές ή καταστάσεις της εσωτερικής τους έννομης τάξεως για να δικαιολογήσουν τη μη τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης [96]. Το γεγονός ότι η διαχείριση της εισφοράς αποδείχθηκε προβληματική σε επίπεδο Ένωσης δεν δίνει στα κράτη μέλη λευκή επιταγή να περιορίσουν την αποτελεσματικότητά της σε εθνικό επίπεδο.

100. Τρίτον, παραμένει πάντως το ερώτημα αν η συλλογιστική αυτή μπορεί να επεκταθεί ώστε τα κράτη μέλη να θεωρούνται υπεύθυνα για τις αποφάσεις των εθνικών τους δικαστηρίων. Κατά την άποψή μου, σε πολλές περιπτώσεις δεν μπορεί να είναι υπεύθυνα. Σε τελική ανάλυση, τα δικαστήρια αυτά είναι ανεξάρτητα από την εκτελεστική εξουσία. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αποτρέπουν τους υπηκόους τους από την άσκηση ενδίκου βοηθήματος το οποίο αντιλαμβάνονται ότι έχουν στη διάθεσή τους. Έχει σημειωθεί ότι στο πλαίσιο αυτό πρέπει να επιδεικνύεται σημαντική συγκράτηση όσον αφορά την κίνηση διαδικασίας επί παραβάσει κατά κράτους μέλους [97].

101. Πάντως, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι μπορούν να υπάρξουν εξαιρέσεις από αυτή τη γενική θέση. Ήδη από το 1970 έκρινε ότι μη συμμόρφωση κράτους μέλους προς τις υποχρεώσεις του δύναται, κατ' αρχήν, να αποδειχθεί «ανεξάρτητα από τον φορέα της κρατικής εξουσίας του οποίου η ενέργεια ή η παράλειψη προκάλεσε την παράβαση, ακόμη και αν πρόκειται περί συνταγματικά κατοχυρωμένου ανεξάρτητου οργάνου» [98]. Το Δικαστήριο εφάρμοσε τη νομολογία αυτή στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας, όπου έκρινε ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις του από τη Συνθήκη κατόπιν σειράς αποφάσεων των ιταλικών δικαστηρίων οι οποίες είχαν ως συνέπεια να καταστεί, στην πράξη, αδύνατη ή άκρως δυσχερής η άσκηση του (τότε) κοινοτικού δικαιώματος για την επιστροφή φόρων που είχαν εισπραχθεί κατά παράβαση των εφαρμοστέων κανόνων. Το Δικαστήριο επισήμανε ότι μεμονωμένες ή αποτελούσες ισχνή μειοψηφία δικαστικές αποφάσεις δεν πρέπει να ληφθούν

93 Απόφαση της 15ης Ιουλίου 2004, *Gerekens και Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, σκέψη 38).

94 Απόφαση της 25ης Μαρτίου 2004, Cooperativa Lattepiù κ.λπ. (C-231/00, C-303/00 και C-451/00, EU:C:2004:178).

95 Βλ. σκέψεις 80, 84 και 85 της εν λόγω αποφάσεως.

96 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2016, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-584/14, EU:C:2016:636, σκέψη 53). Βλ., επίσης, στο πλαίσιο της μεταφοράς των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο, απόφαση της 7ης Μαΐου 2002, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-364/00, EU:C:2002:282, σκέψεις 7 έως 10), όπου το Δικαστήριο απέρριψε τα επιχειρήματα της Ολλανδικής Κυβερνήσεως σχετικά με τις αδιαμφισβήτητα σημαντικές δυσχέρειες που αντιμετώπισε κατά την εφαρμογή συγκεκριμένου μέτρου. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι η Επιτροπή, ερωτηθείσα κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση σχετικά με τα αντίστοιχα ποσοστά εισπράξεως σε άλλα κράτη μέλη, απάντησε ότι για τα έτη 2003/2004 έως 2006/2007 το ανείσπρακτο ποσό της εισφοράς στις Κάτω Χώρες ήταν μηδενικό. Συνεπώς, η πλήρης είσπραξη συνιστά επιτεύξιμο στόχο. Βλ., επίσης, όσον αφορά τον ρόλο των ίδιων των εθνικών δικαστηρίων στο πλαίσιο του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα A. Tizzano στην υπόθεση Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, σημεία 60 επ.).

97 Βλ., συναφώς, 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, Χάγη, 2004, σ. 155.

98 Βλ. απόφαση της 5ης Μαΐου 1970, Επιτροπή κατά Βελγίου (77/69, EU:C:1970:34, σκέψη 15).

υπόψη συναφώς και ότι η εθνική νομοθεσία πρέπει να είναι αρκούντως σαφής ώστε να διασφαλίζει εφαρμογή της σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο. Το διατακτικό της εν λόγω αποφάσεως του Δικαστηρίου είναι σημαντικό. Δεν κρίθηκε ότι η Ιταλία παρέβη τις υποχρεώσεις της από τη Συνθήκη λόγω των ενεργειών των εθνικών της δικαστηρίων αλλά αντιθέτως ότι παρέβη τις υποχρεώσεις αυτές μην τροποποιώντας την επίμαχη εθνική νομοθεσία, την οποία οι διοικητικές αρχές και σημαντικό μέρος των δικαστηρίων ερμήνευαν και εφάρμοζαν κατά τρόπο καθιστώντα εξαιρετικά δυσχερή για τον φορολογούμενο την επιστροφή των σχετικών φόρων [99].

102. Κατά την άποψή μου, παρόμοιες αρχές έχουν εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση. Στη διαπίστωση παραβάσεως κράτους μέλους δεν συντελούν οι αποφάσεις που εκδόθηκαν από τα εθνικά του δικαστήρια ή οι άμεσες έννομες συνέπειες των αποφάσεων αυτών. Αντιθέτως, το ζήτημα είναι το εξής: παρέλειψε το κράτος μέλος να θεσπίσει αρκούντως σαφή νομοθεσία για την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης ή να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να τροποποιήσει την εθνική του νομοθεσία υπό το πρίσμα των αντίθετων αποφάσεων των εθνικών δικαστηρίων; Αν η συμπεριφορά της Ιταλίας όσον αφορά τη θέσπιση και την εφαρμογή της σχετικής με την εισφορά νομοθεσίας αξιολογηθεί με αυτό ως γνώμονα, νομίζω ότι σαφώς μπορεί να λεχθεί ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε προς τις υποχρεώσεις του.

103. Τέταρτον, όσον αφορά την έγκριση μέτρων κρατικής ενισχύσεως που χορηγήθηκε από το Συμβούλιο με την απόφαση 2003/530, θεωρώ ότι το σημείο αφετηρίας πρέπει να είναι ότι θεσμικό όργανο ουδέποτε θα ενέκρινε εν γνώσει του μέτρα ως προς τα οποία κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις που έχει από το δίκαιο της Ένωσης. Πάντως, νομίζω ότι η προκείμενη στο επιχείρημα της Ιταλίας είναι ότι άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης, πέραν του Δικαστηρίου, μπορούν να κρίνουν (και εν προκειμένω έκριναν) τη νομιμότητα της συμπεριφοράς του συγκεκριμένου κράτους μέλους. Τούτο δεν μπορεί να συμβεί. Ο ρόλος αυτός επιφυλάσσεται αποκλειστικά στο Δικαστήριο. Κατά συνέπεια, δεν δέχομαι το σχετικό επιχείρημα της Ιταλίας.

104. Επομένως, είμαι της γνώμης ότι ουδείς από τους ειδικούς αμυντικούς ισχυρισμούς της Ιταλίας δύναται να γίνει δεκτός.

Επί των δικαστικών εξόδων

105. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι φρονώ ότι το Δικαστήριο πρέπει να δεχθεί την προσφυγή της Επιτροπής, η Ιταλία πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Πρόταση

106. Υπό το πρίσμα όλων των ανωτέρω εκτιμήσεων, φρονώ ότι το Δικαστήριο πρέπει:

1) να διαπιστώσει ότι, μη διασφαλίζοντας:

   – την επιβολή της οφειλόμενης συμπληρωματικής εισφοράς επί της υπερβαίνουσας την εθνική ποσόστωση παραγωγής στην Ιταλία, από την πρώτη περίοδο κατά την οποία πράγματι επιβλήθηκε η συμπληρωματική εισφορά στην Ιταλία (1995/1996) έως την τελευταία περίοδο κατά την οποία διαπιστώθηκε πλεονάζουσα παραγωγή στην Ιταλία (2008/2009), στους επιμέρους παραγωγούς που είχαν συντελέσει σε κάθε μία από τις υπερβάσεις παραγωγής,

99 Απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 2003, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-129/00, EU:C:2003:656, σκέψεις 32, 33, 41 και διατακτικό). Το ίδιο εκτίθεται με πιο σύντομο τρόπο στη γνωμοδότηση 1/09 (Συμφωνία περί δημιουργίας ενοποιημένου συστήματος επιλύσεως διαφορών σε θέματα διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας) της 8ης Μαρτίου 2011 (EU:C:2011:123, σκέψη 87).

– καθώς και την άνευ καθυστερήσεων καταβολή της, κατόπιν κοινοποιήσεως του οφειλόμενου ποσού, από τους αγοραστές ή από τους παραγωγούς σε περίπτωση απευθείας πωλήσεων,

– ή, σε περίπτωση μη καταβολής της εντός της ταχθείσας προθεσμίας, την καταχώριση και, όπου ήταν δυνατόν, την αναγκαστική είσπραξή της εις βάρος των εν λόγω αγοραστών ή παραγωγών,

η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που έχει από τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που ίσχυσαν κατά τις οικείες περιόδους, και ιδίως: (i) τα άρθρα 1 και 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3950/92 του Συμβουλίου, της 28ης Δεκεμβρίου 1992, για τη θέσπιση συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, (ii) το άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΚ) 1788/2003 του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003, για θέσπιση εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, (iii) τα άρθρα 79, 80 και 83 του κανονισμού (ΕΚ) 1234/2007 του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2007, για τη θέσπιση κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών και ειδικών διατάξεων για ορισμένα γεωργικά προϊόντα, και, όσον αφορά τις εκτελεστικές διατάξεις της Επιτροπής, (iv) το άρθρο 7 του κανονισμού (ΕΟΚ) 536/93 της Επιτροπής, της 9ης Μαρτίου 1993, περί λεπτομερών κανόνων εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, (v) το άρθρο 11, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού (ΕΚ) 1392/2001 της Επιτροπής, της 9ης Ιουλίου 2001, για λεπτομέρειες εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3950/92 του Συμβουλίου για τη θέσπιση συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών, και (vi) τα άρθρα 15 και 17 του κανονισμού (ΕΚ) 595/2004 της Επιτροπής, της 30ής Μαρτίου 2004, για τις λεπτομέρειες εφαρμογής του κανονισμού 1788/2003· και

2) να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.