Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 13. julija 2017 [1]

Zadeva C-433/15

Evropska komisija
proti

Italijanski republiki

„Neizpolnitev obveznosti države članice – Mleko in mlečni izdelki – Dodatna dajatev na mleko – Tržna leta od 1995/1996 do 2008/2009 – Kršitev zlasti členov 79, 80 in 83 Uredbe (ES) št. 1234/2007 ter členov 15 in 17 Uredbe (ES) št. 595/2004 – Nezagotovitev ustrezne razdelitve dodatne dajatve na mleko med proizvajalce, ki so prispevali k prekoračitvi referenčnih količin – Nezagotovitev plačila dajatve v predpisanih rokih – Neizterjava ob neplačilu dajatve“

1. Evropska komisija s svojo tožbo na podlagi člena 258, drugi odstavek, PDEU v bistvu predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Italijanska republika ni izpolnila svojih obveznosti s tem, da ni zagotovila, (i) da bi bila dodatna dolgovana dajatev na mleko in mlečne proizvode dejansko zaračunana proizvajalcem, ki so jo morali plačati, ter (ii) da bi jo odkupovalci in proizvajalci, ki so jo na nacionalni ravni dolžni plačati, plačali, ob neplačilu pa, da bi jo izterjala z ustreznimi razpoložljivimi postopki na nacionalni ravni, v obeh primerih za obdobje od 1995/1996 do 2008/2009.

Pravo EU

Dodatna dajatev na mleko in mlečne proizvode

2. Prva dajatev na proizvodnjo mleka v (nekdanji) Evropski gospodarski skupnosti je bila predpisana z Uredbo št. 1079/77. [2] Bila je obliki dajatve za soodgovornost v višini med 1,5 in 4 % ciljne cene mleka, ki so jo plačevali proizvajalci mleka v obdobju od 16. septembra 1977 do konca tržnega leta 1979/1980. [3]

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 Uredba Sveta (EGS) z dne 17. maja 1977 o dajatvi iz naslova soodgovornosti in o ukrepih za širitev trgov mleka in mlečnih izdelkov (UL 1977, L 131, str. 6).

3 Obdobje dajatve iz naslova soodgovornosti je bilo večkrat podaljšano, zadnjič z Uredbo Sveta (EGS) št. 1894/87 z dne 2. julija 1987 o spremembi Uredbe št. 1079/77 o dajatvi iz naslova soodgovornosti za mleko in mlečne izdelke (UL 1987, L 182, str. 32), s katero je bilo podaljšano do tržnega leta 1987/1988.

3. V uvodnih izjavah Uredbe št. 856/84[4] je zapisano, da se je ne glede na uporabo dajatve za soodgovornost količina dobavljenega mleka povečevala tako hitro, da je odprodaja presežkov pomenila finančno breme in težave na trgu, zaradi česar je bila celo ogrožena prihodnost skupne kmetijske politike.[5] V členu 1 navedene uredbe je bila zaradi rešitve teh vprašanj uvedena dodatna dajatev (v nadaljevanju: dajatev) na količino oddanega mleka ali ekvivalenta mleka,[6] ki presega določeno referenčno količino. Dajatev je bila naložena proizvajalcem in odkupovalcem za pet zaporednih 12-mesečnih obdobij, ki so se začela 1. aprila 1984.

4. Izvedbena uredba št. 857/84[7] je določala, da morajo države članice posamezne referenčne količine razdeliti med odkupovalce in proizvajalce mleka na podlagi količin, ki so bile odkupljene, oddane ali prodane leta 1981. Odkupovalci in proizvajalci so morali dajatev na mleko, katerega oddaja je presegla referenčno količino, nacionalnim organom plačevati v četrtletnih obrokih. Znesek izterjane dajatve je bilo treba prenesti na Skupnost.[8]

5. Z Uredbo št. 1109/88[9] se je število obdobij, v katerih je bilo treba plačevati dajatev, povečalo s pet na osem, z Uredbo št. 816/92[10] pa se je to število povečalo na devet.

6. V skladu s členoma 15 in 16 Izvedbene uredbe št. 1546/88[11] so morali odkupovalci in proizvajalci v zvezi z dajatvijo za vsako 12-mesečno obdobje poročati pristojnim nacionalnim agencijam v treh mesecih po koncu navedenega obdobja. Člen 19(1) navedene uredbe je med drugim določal, da morajo države članice sprejeti vse potrebne dodatne ukrepe za zagotovitev izterjave dajatve.

7. Z Uredbo št. 3950/92[12] so bile obstoječe določbe razveljavljene in nadomeščene zaradi poenostavitve in razjasnitve ureditve v zvezi z dajatvijo in s tem zagotovitve pravne varnosti proizvajalcev in drugih zadevnih oseb.[13] Proizvajalci so morali v skladu s členom 1 plačati dodatno dajatev na količino mleka, oddano odkupovalcem ali prodano neposredno za porabo, ki je presegala določeno količino. Dajatev je veljala sedem novih zaporednih 12-mesečnih obdobij od 1. aprila 1993. Člen 2 je določal, da se dajatev razdeli med proizvajalce, ki so prispevali k prekoračitvi, odkupovalec pa kot splošno pravilo pristojnemu organu države članice plača znesek te dajatve (ki ga odšteje od cene mleka, plačane proizvajalcem, ki so dolgovali dajatev).

8. Uredba št. 536/93[14] je določala podrobnejša izvedbena pravila v zvezi z Uredbo št. 3950/92. Člena 3 in 4 sta določala, da morajo odkupovalci in proizvajalci plačati dolgovani znesek pristojnemu organu pred 1. septembrom vsakega leta. Člen 5(2) je države članice zavezoval, da „sprejmejo vse potrebne dodatne ukrepe“ za zagotovitev plačila Skupnosti dolgovanih dajatev v predpisanem roku. V skladu s členom 7 so morale sprejeti vse potrebne ukrepe za preverjanje zaradi zagotovitve plačila dajatve, določal pa je tudi pogoje za odobritev odkupovalcev in proizvajalcev.

4 Uredba Sveta (EGS) z dne 31. marca 1984 o spremembi Uredbe (EGS) št. 804/68 o skupni organizaciji trga z mlekom in mlečnimi proizvodi (UL 1984, L 90, str. 10).

5 Glej tretjo uvodno izjavo navedene uredbe.

6 V nadaljevanju skupaj: mleko.

7 Uredba Sveta (EGS) z dne 31. marca 1984 o splošnih pravilih za uporabo dajatve iz člena 5c Uredbe št. 804/68 v sektorju mleka in mlečnih proizvodov (UL 1984, L 90, str. 13). Uredba je bila v zvezi z obveznostjo držav članic za plačilo izterjane dajatve z Uredbo Sveta (EGS) št. 1305/85 z dne 23. maja 1985 o spremembi Uredbe št. 857/84 (UL 1985, L 137, str. 12).

8 Glej člena 6 in 9 navedene uredbe. Glej tudi sodbo z dne 13. novembra 2001, Francija/Komisija (C-277/98, EU:C:2001:603, točka 12).

9 Uredba Sveta (EGS) z dne 25. aprila 1988 o spremembi Uredbe št. 804/68 (UL 1988, L 110, str. 27).

10 Uredba Sveta (EGS) z dne 31. marca 1992 o spremembi Uredbe št. 804/68 (UL 1992, L 86, str. 83).

11 Uredba Komisije (EGS) z dne 3. junija 1988 o podrobnih pravilih za uporabo dodatne dajatve iz člena 5c Uredbe št. 804/68 (UL 1988, L 139, str. 12).

12 Uredba Sveta (EGS) z dne 28. decembra 1992 o uvedbi dodatne dajatve v sektorju mleka in mlečnih proizvodov (UL 1992, L 405, str. 1).

13 Glej drugo uvodno izjavo.

14 Uredba Komisije (EGS) z dne 9. marca 1993 o podrobnih pravilih za uporabo dodatne dajatve na mleko in mlečne proizvode (UL 1993, L 57, str. 12).

9. Z Uredbo št. 1256/1999[15] je bila ureditev dajatve podaljšana za še osem zaporednih 12-mesečnih obdobij do aprila 2008.

10. S členom 11(1) in (2) Izvedbene uredbe št. 1392/2001[16] je bil uveden strožji postopek zaradi okrepitve vloge držav članic pri nadzoru in kaznovanju, ki so ga morale uvesti zaradi zagotovitve pravilne izterjave dajatve.[17]

11. Z Uredbo št. 1788/2003[18] je bilo uvedenih več sprememb ureditve dajatve. V skladu s členom 1 naj bi dajatev trajala 11 zaporednih 12-mesečnih obdobij od 1. aprila 2004.

12. Medtem ko je predhodna zakonodaja določala obveznost plačila dajatve za proizvajalce, države članice pa so izterjane zneske posredovale v proračun Skupnosti,[19] je bila s členom 3 navedene uredbe dodatno k navedeni ureditvi določena obveznost držav članic, da same plačajo dajatev Skupnosti. Odstavek 1 je določal:

„Države članice so zavezane Skupnosti za dajatev, ki izhaja iz prekoračitev nacionalne referenčne količine […] in jo plačajo […] v okviru omejitve 99 % dolgovanega zneska v Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS).“[20]

13. Člen 4 je določal:

„Dajatev se v skladu z določbami členov 10 in 12 v celoti razdeli med proizvajalce, ki so prispevali k vsaki prekoračitvi nacionalnih referenčnih količin […].

[…] proizvajalci [so] državi članici zavezani za plačilo svojega prispevka k dolgovani dajatvi, izračunani skladno z določbami poglavja 3 zaradi samega dejstva, da so prekoračili svoje razpoložljive referenčne količine.“

14. Člen 15 Izvedbene uredbe št. 595/2004[21] je določal, da morajo odkupovalci in proizvajalci dajatev plačati pristojnemu nacionalnemu organu pred 1. septembrom vsakega leta,[22] države članice pa so morale EKUJS sporočiti zneske, ki izhajajo iz uporabe člena 3 Uredbe št. 1788/2003. Države članice so morale v skladu s členom 17 sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se je dajatev obračunavala pravilno in se zaračunavala proizvajalcem, ki so prispevali k prekoračitvi.

15. Z Uredbo št. 1234/2007[23] (sicer poznana kot „Uredba o enotni SUT“) je bilo več ločenih uredb[24] nadomeščenih z enim zakonodajnim aktom, ni pa bila spremenjena vsebina politike, ki je bila podlaga za ureditev dajatve na mlečne kvote, niti ureditev njenega plačevanja.

15 Uredba Sveta (ES) z dne 17. maja 1999 o spremembi Uredbe št. 3950/92 (UL 1999, L 160, str. 73).

16 Uredba Komisije (ES) z dne 9. julija 2001 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe št. 3950/92 (UL 2001, L 187, str. 19).

17 Glej uvodno izjavo 5.

18 Uredba Sveta (ES) z dne 29. septembra 2003 o uvedbi dajatve v sektorju mleka in mlečnih proizvodov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 40, str. 391).

19 Glej v zvezi s tem sodbo z dne 13. novembra 2001, Francija/Komisija (C-277/98, EU:C:2001:603, točke od 34 do 36). Čeprav so morali odkupovalci na podlagi podrobne ureditve za izvedbo dajatve velikokrat obračunati dajatev nacionalnim organom, pa je bila dejanska odgovornost za plačilo naložena proizvajalcem. Glej podrobneje opombo 62 spodaj.

20 Za 1 % se je znižala, „da se upoštevajo primeri stečaja ali dokončne nesposobnosti nekaterih proizvajalcev, da bi prispevali k plačilu dolgovane dajatve.“ (uvodna izjava 6).

21 Uredba Komisije (ES) z dne 30. marca 2004 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe št. 1788/2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 43, str. 333).

22 Z Uredbo Komisije (ES) št. 1468/2006 z dne 4. oktobra 2006 o spremembi Uredbe št. 595/2004 (UL 2006, L 274, str. 6) je bilo to spremenjeno v 1. oktober vsakega leta.

23 Uredba Sveta (ES) z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode (UL 2007, L 299, str. 1).

24 Tudi Uredba št. 1788/2003.

16. Oddelek III, ki je umeščen v Poglavje III Naslova I navedene uredbe, je bil naslovljen „Mleko.“ Pododdelek III Oddelka III z naslovom „Prekoračitev kvote“ je vseboval člene od 78 do 84. Člen 78 je določal, da se za mleko in druge mlečne izdelke, ki se dajejo na trg in presegajo nacionalno kvoto, plača dajatev. Države članice so Skupnosti dolgovale to dajatev v višini 99 % dolgovanega zneska v Evropski kmetijski jamstveni sklad.

17. V skladu s členom 79 navedene uredbe je bilo treba dajatev v celoti razdeliti med proizvajalce, ki so prispevali k vsaki prekoračitvi nacionalnih kvot. Ti proizvajalci so državi članici dolgovali plačilo svojega prispevka k dolgovani presežni dajatvi, „ker so prekoračili svoje razpoložljive kvote.“

18. Člen 80(3) je določal, da se na podlagi odločitve države članice prispevek vsakega proizvajalca k plačilu dajatve – po tem, ko je bil kateri koli neuporabljeni del nacionalne kvote, dodeljene za oddaje, ponovno dodeljen ali ne – določi v sorazmerju z individualnimi kvotami vsakega proizvajalca ali v skladu z objektivnimi merili, ki jih določijo države članice.

19. V skladu s členom 83 navedene uredbe se je pri neposredni prodaji prispevek vsakega proizvajalca k plačilu dajatve določil z odločbo države članice, po tem, ko je bil kateri koli neuporabljeni del nacionalne kvote, dodeljene za neposredno prodajo, ponovno dodeljen ali ne, na ustrezni teritorialni ravni ali nacionalni ravni. Komisija je morala določiti, kako in kdaj je treba pristojnemu organu države članice plačati dajatev. [25]

20. S členom 1 Uredbe št. 1034/2008 [26] je bila Uredba št. 885/2006 [27] spremenjena tako, da je bil med drugim vnesen nov člen 5b. Ta je določal:

„Brez poseganja v kakršne koli druge izvršilne ukrepe iz nacionalne zakonodaje[,] države članice vse še neporavnane dolgove upravičenca, ki so bili ugotovljeni v skladu z nacionalno zakonodajo, upoštevajo pri kakršnih koli prihodnjih plačilih, ki jih opravi plačilna agencija,[[28]] pristojna za izterjavo dolgov od istega upravičenca.“

21. Dajatev je bila s členom 230(1) Uredbe št. 1308/2013 [29] odpravljena z 31. marcem 2015.

Državna pomoč

22. V točkah od 2 do 5 in 8 Odločbe 2003/530 [30] je bilo navedeno:

„(2) Italijanski proizvajalci mleka so v obdobju od 1995/1996 do 2001/2002 pri proizvodnji mleka presegli svoje referenčne količine in Skupnosti dolgujejo 1.386.475.250 EUR dodatne dajatve na mleko in mlečne proizvode, uvedene z Uredbo (EGS) št. 3950/92.

(3) Italijanski organi večjega dela navedenega zneska niso izterjali zaradi začasnega zadržanja plačil, ki so jih navedeni proizvajalci dosegli pri nacionalnih upravnih sodiščih.

25 Kot kaže, je bilo to storjeno z ohranitvijo v veljavi obdobij iz Uredbe št. 595/2004, kakor je bila spremenjena. Glej Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2015/517 z dne 26. marca 2015 o spremembi Uredbe št. 595/2004 (UL 2015, L 82, str. 73).

26 Uredba Komisije (ES) z dne 21. oktobra 2008 o spremembi Uredbe (ES) št. 885/2006 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 glede akreditacije plačilnih agencij in drugih organov ter potrditve obračunov EKJS in EKSRP (UL 2008, L 279, str. 13). Uredba je začela veljati 29. oktobra 2008.

27 S to uredbo so bile predpisane izvedbene določbe v zvezi z Uredbo Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL 2005, L 209, str. 1), s katerimi je bil med drugim s 1. januarjem 2007 EKSRP nadomeščen z Evropskim kmetijskim jamstvenim skladom.

28 Kakor je opredeljena v členu 6(1) Uredbe št. 1290/2005.

29 Uredba (EU) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 (UL 2013, L 347, str. 671).

30 Odločba Sveta z dne 16. julija 2003 o združljivosti pomoči, ki jo namerava Italijanska republika dodeliti svojim proizvajalcem mleka, s skupnim trgom (UL 2003, L 184, str. 15).

(4) Trenutno obstajajo v Italiji številne težave pri izterjavi dodatne dajatve, zaradi katerih poteka ogromno sodnih postopkov, zaradi katerih se bo lahko z dejanskimi plačili še precej časa v prihodnosti zamujalo.

(5) Italijanski organi predvidevajo ukrepe za rešitev sodnih postopkov v teku in odpravo trenutnih socialnih napetosti, tako da bi tem proizvajalcem mleka omogočili, da svoje neplačane dolgove poravnajo z večletnim brezobrestnim obročnim plačevanjem.

[…]

(8) Zaradi izognitve naložitvi velikega finančnega bremena zadevnim posameznim italijanskim proizvajalcem mleka, ki bi ga verjetno povzročila takojšnja izterjava celotnih dolgovanih zneskov, in torej zaradi ublažitve trenutnih socialnih napetosti, obstajajo izjemne okoliščine, ki utemeljujejo stališče, da je pomoč, ki jo namerava Italijanska republika odobriti tem proizvajalcem mleka v obliki predplačila in obročnega plačila, združljiva s skupnim trgom z odstopanjem od člena 87 Pogodbe, če so izpolnjeni pogoji iz te odločbe.“

23. Člen 1 navedene odločbe je določal:

„Pomoč, ki jo namerava Italijanska republika dodeliti proizvajalcem mleka in v okviru katere Skupnost sama izplača njihov dolgovani znesek dodatne dajatve na mleko in mlečne proizvode za obdobje od 1995/1996 do 2001/2002, tem proizvajalcem pa omogoči, da dolg v obliki obročnega plačila[31] odplačajo v več letih brez obresti, izjemoma velja za združljivo s skupnim trgom pod pogojem, da:

– je znesek povrnjen v celoti z enako velikimi letnimi obroki,

– obdobje odplačevanja, ki se začne 1. januarja 2004, ni daljše od 14 let.“

24. Komisija je v Sklepu 2013/665[32] ugotovila, da je Italija sprejela zakonodajo, s katero je podaljšala rok za vračilo nekaterih obrokov iz Odločbe 2003/530, s čimer je kršila pogoj iz člena 1 navedene odločbe, da se znesek vrne z enakimi obroki. Člena 1 in 2 Sklepa 2013/665 sta določala, da zadevni odlog plačila pomeni državno pomoč, ki je nezdružljiva z notranjim trgom, in da mora Italija od upravičencev odloga izterjati nezdružljivo pomoč.

Nacionalno pravo

25. Zaradi pomanjkanja prostora ni mogoč celovit pregled upoštevne italijanske zakonodaje na tem področju. Večinoma je izredno zapletena. V nadaljevanju je zato zgolj kratek pregled.

31 V nadaljevanju bom to ureditev obročnega plačevanja poimenovala „shema obročnega plačevanja iz leta 2003“.

32 Sklep Komisije z dne 17. julija 2013 o državni pomoči SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)], ki jo je odobrila Italija (odlog plačila dajatev na mleko v Italiji) (UL 2013, L 309, str. 40).

26. Medtem ko je bila dajatev na proizvodnjo mleka na ravni Skupnosti prvotno uvedena leta 1984, je v sodbi Sodišča Lattepiù [33] navedeno, da je bila zakonodajna ureditev v Italiji prvotno sprejeta leta 1992. [34] Ta ureditev je bila, kot kaže, ponesrečena, ker je bilo na eni strani v referenčnih količinah, ki so jih dodelili italijanski organi, precej napak, zlasti ker so jih potrjevali samo proizvajalci, [35] na drugi strani pa je Corte constituzionale (ustavno sodišče, Italija) določeno poznejšo nacionalno zakonodajo razglasilo za neveljavno. [36]

27. Člen 2 zakona št. 5/98 je dal Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (državni odbor za posege na kmetijski trg, v nadaljevanju: odbor AIMA) več pristojnosti za upravljanje sistema dajatve na mleko, še posebej določanje referenčnih količin in njihovo sporočanje proizvajalcem. [37]

28. Na podlagi poročila vladne preiskovalne komisije je bilo sprejetih več nadaljnjih ukrepov, tudi uredba-zakon št. 43/99 (ki je bila v spremenjeni obliki preoblikovana v zakon št. 118 z dne 27. aprila 1999, v nadaljevanju: zakon št. 118/1999). V skladu s členom 1 navedene uredbe-zakona je moral odbor AIMA v 60 dneh izvesti ustrezne nacionalne prilagoditve za obdobji proizvodnje mleka 1995/1996 in 1996/1997. V skladu z navedeno določbo so bile posamezne referenčne količine, kot jih je po potrebi prilagodil odbor AIMA, dokončne za namene plačila dajatve. [38]

29. Uredba-zakon št. 49/2003 z dne 28. marca 2003 (ki je bila v spremenjeni obliki preoblikovana v zakon št. 119/2003) je določala, da so za spremljanje skladnosti s shemo dajatve in postopek izterjave zadolžene regije in avtonomne dežele. Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (agencija za kmetijska plačila, v nadaljevanju: agencija AGEA) [39] je bila izključno pristojna za upravljanje nacionalnih rezerv ter za izračun upoštevnih količin in dolgovanih zneskov.

30. S členom 3(5) *duodecies in terdecies* zakona št. 231/2005 je bila uvedena prepoved pobotanja zneskov, ki jih upnikom dolgujejo pooblaščene plačilne agencije po Uredbi št. 1663/95. [40]

31. S (še posebej) členom 8 *quinquies* zakona št. 33/2009 so bile v zakon št. 49/2003 uvedene nove določbe o obročnem plačilu dajatve. [41] Dolžniki so lahko agencijo AGEA zaprosili za do 30-letno obročno plačilo, če so privolili v opustitev vseh nerešenih sodnih postopkov, ki so jih sprožili. Če proizvajalec v predpisanem roku ne bi zaprosil za sodelovanje v novi ureditvi, če bi prenehal sodelovati v njej ali ne bi plačal roku, predpisanem v skladu z njo, bi postal njegov dolg nemudoma izterljiv in predmet izvršilnega postopka v skladu s kraljevo uredbo št. 639/1910.

32. Z zakonom št. 228/2012 [42] je bil člen 8 *quinquies* zakona št. 33/2009 precej spremenjen. Čeprav je agencija AGEA ostala primarno pristojna za izterjavo neplačanih dajatev, pa je morala to početi po postopku presoje ob pomoči članov skupine Equitalia [43] in Guardia di Finanza (davčna in finančna policija).

33 Sodba z dne 25. marca 2004, *Cooperativa Lattepiù in drugi* (C-231/00, C-303/00 in C-451/00, EU:C:2004:178).

34 Glej točko 15 sodbe. Glavna izvedbena zakonodaja je bil zakon št. 468/92 z dne 26. novembra 1992, čeprav se Komisija v tožbi sklicuje tudi na ministrski odlok št. 258/89 in zakon št. 209/91. V tej točki je navedeno, da je zakonu št. 468/92 „pozneje sledila obsežna večkrat spremenjena zakonodaja.“

35 Glej točko 79 sodbe.

36 Glej točko 16 sodbe.

37 Glej točko 20 sodbe.

38 Glej točke 19, 21 in 22 sodbe.

39 Agencija AGEA je leta 1999 nadomestila odbor AIMA.

40 Uredba Komisije (ES) št. 1663/95 z dne 7. julija 1995 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (EGS) št. 729/70 v zvezi s postopkom za potrditev obračuna Jamstvenega oddelka EKUJS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 18, str. 31).

41 V nadaljevanju bom to ureditev obročnega plačevanja poimenovala „shema obročnega plačevanja iz leta 2009“.

42 Poznan tudi kot „zakon o stabilnosti iz leta 2013.“

43 Equitalia SpA je družba pod nadzorom italijanske države.

Predhodni postopek

33. Komisija je z več izmenjavami dopisov v obdobju od julija 2008 do julija 2012, kar se je večinoma dogajalo v postopku EU pilot, želela od Italije pridobiti več informacij v zvezi z razdeljevanjem dajatve tistim, ki so jo morali plačevati, in ukrepi za njeno izterjavo ob neplačilu. Komisija je izrazila zaskrbljenost zaradi po njenem mnenju precejšnjih neplačanih zneskov.

34. Ker Komisija ni bila zadovoljna z informacijami, ki jih je zagotovila Italija, je navedeni državi članici 21. junija 2013 poslala uradni opomin in jo pozvala k predložitvi stališč. Italija je odgovorila z več dopisi z dne 23. septembra 2013 in pozneje.

35. Komisija je glede na to, kar je poimenovala „vztrajno slabšanje postopkov izterjave in precejšnji neplačani zneski," 10. julija 2014 poslala obrazloženo mnenje. Italija je prosila za podaljšanje roka za odgovor, ki je bilo določeno za 11. oktober 2014. Odgovor je poslala 13. oktobra 2014.

Postopek in predlogi strank

36. Komisija je, ker je menila, da Italija ni zagotovila informacij, s katerimi bi odgovorila na njene pomisleke, 6. avgusta 2015 vložila to tožbo.

37. Komisija Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da Italijanska republika s tem, da ni zagotovila, da bi bila dodatna dajatev za proizvodnjo v Italiji, ki presega stopnjo nacionalne kvote, od prvega obdobja dejanske naložitve dodatne dajatve v Italiji (1995/1996) in do zadnjega obdobja, v katerem je v Italiji prišlo do presežne proizvodnje (2008/2009), dejansko zaračunana posameznim proizvajalcem, ki so prispevali h kakršnemu koli presežku proizvodnje, ter po tem, ko jim je bil sporočen znesek, ki ga morajo plačati, pravočasno plačan s strani odkupovalca ali proizvajalca v primeru neposredne prodaje, oziroma, če ni bil plačan v rokih, ki so bili določeni, vpisan v odločbo o odmeri in eventualno prisilno izterjan od odkupovalcev ali prodajalcev, ni izpolnila obveznosti iz upoštevnih določb prava Unije, ki se uporabljajo za zadevna davčna leta, in sicer členov 1 in 2 Uredbe (ES) št. 3950/92; člena 4 Uredbe (ES) št. 1788/2003; členov 79, 80 in 83 Uredbe (ES) št. 1234/2007; ter, kar zadeva izvedbene določbe Komisije, člena 7 Uredbe (ES) št. 536/1993; člena 11(1) in (2) Uredbe (ES) št. 1392/2001 in, nazadnje, členov 15 in 17 Uredbe (ES) št. 595/2004; in

– Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.

38. Italijanska republika Sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne in

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

39. Komisija in Italija sta na obravnavi 8. septembra 2016 predstavili ustna stališča in odgovorili na vprašanja Sodišča.

Analiza

Uvodni preudarki

Dopustnost

40. Čeprav Italija ne uveljavlja formalnega ugovora nedopustnosti, pa trdi da Komisija nima pravnega interesa za tožbo v tej zadevi, ker je bila dajatev odpravljena.[44] Če bi bila ta trditev sprejeta, bi bila tožba nedopustna, to, da Italija ni vložila formalnega ugovora, pa bi bilo brezpredmetno, ker lahko Sodišče po uradni dolžnosti preveri, ali so izpolnjeni pogoji za vložitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti iz člena 258 PDEU.[45]

41. Menim pa, da trditve Italije ni mogoče sprejeti.

42. Ustaljena sodna praksa Sodišča je, da je treba presojati obstoj neizpolnitve obveznosti glede na položaj, ki obstaja v tej državi članici ob koncu roka, določenega v obrazloženem mnenju.[46] Sodišče zato tožbo zavrže kot nedopustno, če država članica odpravi domnevno kršitev pred iztekom navedenega roka.[47] Sodišče pa – nasprotno – tega ne stori, če se kršitev konča šele po izteku navedenega roka. V zvezi s tem je razsodilo, da je namen vložitve tožbe lahko zlasti v tem, da se vzpostavi podlaga za odgovornost, ki lahko za državo članico nastane do tistih, ki zaradi omenjene neizpolnitve obveznosti pridobijo pravice.[48]

43. Enako po mojem mnenju velja, kadar se zakonodaja, ki je predmet obrazloženega mnenja, razveljavi po izteku v njem določenega roka, kakor se je zgodilo v tej zadevi.[49] Kot namreč pravilno izpostavlja Komisija, bi neizterjava dajatve od tistih, ki so jo zavezani plačati, posegala v pravice tistih proizvajalcev, ki so jo plačali v roku, ker so bili ekonomsko prikrajšani v primerjavi s tistimi, ki je niso plačali ali so jo plačali zelo pozno. Tak položaj bo neizogibno povzročil (in lahko posledično še naprej povzroča) neupravičeno izkrivljanje konkurence, ki se potencialno ne nanaša samo na proizvajalce v Italiji ampak tudi v celotni Evropski uniji. Komisija ima še naprej pravni interes za vložitev tožbe, zato je tožba dopustna.

Znesek neizterjane dajatve

44. Stranki se ne strinjata o natančnem znesku neizterjane dajatve.

45. Čeprav Komisija v tožbenem predlogu ni navedla nobene številke, v tožbi navaja, da je bil skupni znesek dolgovane dajatve v Italiji ob izteku roka iz obrazloženega mnenja[50] približno 2305 milijonov EUR. Ta znesek je podrobneje razdeljen tako:

– znesek izterjane dajatve je približno 282 milijonov EUR (ta številka ne zajema zneskov iz sheme obročnih plačil iz leta 2003[51] v višini približno 469 milijonov EUR);

44 Glej točko 21 zgoraj.

45 Glej med drugim sodbo z dne 31. marca 1992, *Komisija/Italija* (C-362/90, EU:C:1992:158, točka 8).

46 Glej med drugim sodbo z dne 27. oktobra 2005, *Komisija/Italija* (C-525/03, EU:C:2005:648, točka 14).

47 Glej sodbo z dne 27. oktobra 2005, *Komisija/Italija* (C-525/03, EU:C:2005:648, točki 16 in 17).

48 Glej med drugim sodbo z dne 14. septembra 2004, *Komisija/Španija* (C-168/03, EU:C:2004:525, točka 24).

49 Rok iz obrazloženega mnenja se je po podaljšanju iztekel 11. oktobra 2014 (glej točko 35 zgoraj). Dajatev je bila ukinjena z 31. marcem 2015 (glej točko 21 zgoraj).

50 To je 11. oktobra 2014, po podaljšanju, ki ga je Komisija odobrila (glej točko 35 zgoraj).

51 Glej točko 22 in naslednje zgoraj.

– preostali dolgovani znesek, po odštetju navedenih dveh zneskov, znaša 1554 milijonov EUR;

– od zadnjenavedenega zneska je treba odšteti približno 211 milijonov EUR v zvezi z zneski, ki niso več izterljivi, na primer zaradi insolventnosti proizvajalca ali sodnih odredb o ničnosti plačilne obveznosti, kar pomeni, da ostane približno 1343 milijonov EUR;

– ta številka zajema zneske, ki so predmet sodnih postopkov pred italijanskimi sodišči in v zvezi s katerimi so ta sodišča izdala odredbe o začasnem zadržanju plačilne obveznosti, Komisija ocenjuje ta znesek na približno 500 milijonov EUR;

– do zdaj izterjani znesek pomeni 21 % celotnega dolgovanega zneska, po odštetju zneskov, ki niso več izterljivi. [52]

46. Pristop Italije je drugačen. Strinja se z navedenimi številkami Komisije. Trdi pa, da se znesek 1343 milijonov EUR iz točke 45 ne bi smel upoštevati, ker zajema neizterljive zneske zaradi odredb sodišč o začasnem zadržanju plačila. Meni, da bi moral dolgovani znesek znašati 827,39 milijona EUR. To bi bilo treba primerjati z vsoto 962 milijonov EUR, ki je seštevek (i) izterjanih zneskov do upoštevnega datuma, tudi tistih, ki so bili izterjani po shemi obročnih plačil in s pobotanjem, (ii) zneskov „v postopku izterjave“ po shemah obročnih plačil in (iii) neizterljivih zneskov zaradi insolventnosti proizvajalca, sodnih odredb o ničnosti plačilne obveznosti ali kakršnega koli drugega razloga. Na podlagi tega Italija trdi, da izterjani znesek ali tisti, „ki se šteje za izterjanega,“ pomeni 42 % skupne dajatve v višini 2 289,77 milijona EUR, s tem da trenutno nedolgovani znesek pomeni 21,85 % navedene številke, znesek, v zvezi s katerim potekajo postopki izterjave, pa 36,13 % navedene številke.

47. Številke Komisije so lahko zavajajoče v tem smislu, da brez upoštevanja izterjanih ali izterljivih zneskov po shemah obročnih plačil ni mogoče dobiti „prave slike“ obsega kršitve Italije. Vendar pa bi bilo enako mogoče reči tudi za italijanski opis, (i) ker odšteva zneske, ki so postali pravno neizterljivi in ki, če bi Italija ravnala z dolžno skrbnostjo, vsaj deloma ne bi bili neizterljivi, in (ii) ker, če bi (domnevno) Italija ustrezno organizirala sistem izterjave dajatve, sheme obročnih plačil sploh ne bi bile potrebne.

48. Menim, da v zvezi z navedenimi utemeljitvami ni treba oblikovati dokončnega stališča. Kot sem navedla, v tožbenem predlogu Komisije ni nobene številke. [53] Čeprav so statistični podatki, ki sta jih predložili stranki, na splošni ravni informativni, pa natančni izračun dolgovanega zneska v tem postopku ni odločilen za trditve ene ali druge stranke. V tej zadevi je treba odločiti o vprašanju, ali so trditve Komisije o kršitvi zoper Italijo utemeljene, in če so, ali je Italija predložila utemeljeno obrambo. Svojo analizo v nadaljevanju bom osredotočila na te vidike. Obenem pa zgolj ugotavljam, da je jasno, da Italija ne glede na to, kakšno podlago za izračun se uporabi, v roku iz obrazloženega mnenja ni izterjala precejšnjih zneskov dolgovane dajatve.

Splošni ugovori Italije

49. Italija ima dva splošna ugovora, vsak od njiju pa bi, če bi bil sprejet, zahteval od Sodišča, da zavrne tožbo. Zato ju bom obravnavala pred podrobnejšim obravnavanjem trditev Komisije.

52 Komisija je v tožbi navedla tudi podrejene številke, ki kažejo na neplačani znesek v višini 1068 milijonov EUR z izterjanim 23-odstotnim deležem. Komisija je na zaprosilo po pojasnilu teh številk na obravnavi navedla, da pomeni številka 1068 milijonov EUR neplačani znesek po odštetju zneskov, v zvezi s katerimi Italija ne trdi, da bi jih bilo treba zanemariti, ker so predmet postopkov pred nacionalnimi sodišči. Ker pa je Komisija navedla tudi, da zgoraj navedeni znesek 1343 milijonov EUR pomeni znesek, ki ga je še treba izterjati, in ker je znesek, ki je predmet odredb sodišč, v tožbi ocenjen na 500 milijonov EUR, teh številk ne morem uskladiti. Iz razlogov, navedenih v točki 48 spodaj, menim da tega vprašanja ni treba podrobneje obravnavati.

53 Glej točko 45 zgoraj.

– Kršitev načela ne bis in idem

50. Italija trdi, da je Komisija z vložitvijo tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti kršila načelo *ne bis in idem*. To trditev utemeljuje s skupno shemo dajatve, ki je bila uvedena z Uredbo št. 1788/2003. Zakonodaja EU je pred uveljavitvijo navedene uredbe samo odkupovalcem in proizvajalcem izrecno nalagala poročanje in plačevanje dajatve pristojni nacionalni agenciji. Čeprav so morale države članice zagotoviti izterjavo dajatve,[54] pa niso bile izrecno zavezane plačati celotne dajatve Skupnosti. Sodišče je ob zavrnitvi trditve Komisije, da bi bilo treba tako dolžnost obravnavati kot implicitno, leta 2001 razsodilo, da si morajo države članice prizadevati za plačilo dajatve Komisiji, niso pa zavezane h konkretnemu rezultatu.[55] Zato je bila sprejeta Uredba št. 1788/2003, katere člen 3(1) nalaga državam članicam dodatno dolžnost, da dajatev plačajo (zdaj) Evropski uniji.[56]

51. Italija ne zanika, da je treba dajatev izterjati na nacionalni ravni in jo plačati Evropski uniji. Trdi pa, da je postopek finančne korekcije v zvezi z dolgovanimi zneski po Skupni kmetijski politiki kazen za države članice, če jih ne izterjajo, ker ta neizterjava neizogibno vpliva na proračun katere koli države članice, ki dajatve ne izterja v celoti. Nadaljnje kaznovanje Italije z vložitvijo tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti bi bilo v nasprotju z načelom *ne bis in idem* in nesorazmerno.[57]

52. Menim, da ta trditev ne more uspeti.

53. Prvič, kot pravilno ugotavlja Komisija, je Sodišče v okviru postopka potrditve obračunov po pravilih v zvezi z EKUJS razsodilo, da ima ta postopek drugačne cilje kot postopek zaradi neizpolnitve obveznosti. V prvem primeru je postopek namenjen zagotovitvi, da se spoštujejo zahteve proračuna EU, tako da sploh ne gre za vprašanje kazni.[58] Zadnjenavedeni je postopek, v katerem se predlaga ugotovitev, da država članica ni izpolnila svojih dolžnosti po pravu EU. Ta pristop se po mojem mnenju jasno uporablja v tem primeru. Jasno je, da je namen postopka zaradi neizpolnitve obveznosti tudi kaj drugega kot samo ugotovitev položaja v razmerju med državo članico in Evropsko unijo. Kot sem že navedla,[59] je ta postopek lahko upošteven med drugim za ugotavljanje podlage za odgovornost države članice v razmerju do tistih, ki pridobijo pravice zaradi njene neizpolnitve, in za odpravo nepoštenega izkrivljanja konkurence, ki je lahko nastalo zaradi zatrjevane neizpolnitve. Menim pa, da ni „kazen“ v običajnem pomenu te besede.

54. Poleg tega bi razlaga Italije glede obveznosti držav članic v zvezi z dajatvijo pomenila, da bi bila njena izterjava na nacionalni ravni dejansko samo ena od možnosti. Čeprav je Sodišče resda razsodilo, da ima dajatev gospodarski cilj zagotovitve potrebnih sredstev Skupnosti za odprodajo mleka, s proizvodnjo katerega so proizvajalci prekoračili svoje kvote, pa je hkrati izpostavilo, da ima dajatev „očiten cilj“ zavezati proizvajalce mleka k spoštovanju referenčnih količin, ki so jim bile dodeljene.[60] Ta navedba je očitno v nasprotju s stališčem Italije, zato je treba tudi iz tega razloga to trditev države članice zavrniti. Če Italija „absorbira“ ekonomski vpliv dajatve z neizterjavo od gospodarskih subjektov, potem dajatev izgubi svoj želeni učinek na delovanje trga z mlekom.

54 Glej med drugim člene 15, 16 in 19 Uredbe št. 1546/88.

55 Glej sodbo z dne 13. novembra 2001, *Francija/Komisija* (C-277/98, EU:C:2001:603, točka 36).

56 Do 99 % skupnega zneska. Podrobneje glej opombo 20 zgoraj.

57 Italija se v podporo svoji trditvi v zvezi s tem opira na sodbo Sodišča z dne 13. novembra 2001, Francija/Komisija (C-277/98, EU:C:2001:603). Vendar sodba v nobenem smislu, upoštevnem za utemeljitve Italije, ne gre dlje od ugotovitev iz točke 50 zgoraj. Italija se opira tudi na tri sodbe Splošnega sodišča, na katere se Komisija sklicuje v svoji tožbi. To so sodbe z dne 9. oktobra 2012, *Italija/Komisija* (T-426/08, EU:T:2012:526); z dne 6. julija 2015, *Italija/Komisija* (T-44/11, EU:T:2015:469), in z dne 2. decembra 2014, *Italija/Komisija* (T-661/11, EU:T:2014:1016). Vendar se Italija ne sklicuje na nobeno točko ali točke teh sodb v utemeljitev svojega stališča, po njihovem skrbnem pregledu pa ni mogoče najti nobene podpore utemeljitvam, ki jih navaja. Zato jih ne bom več obravnavala.

58 Glej v tem smislu sodbi z dne 11. januarja 2001, Grčija/Komisija (C-247/98, EU:C:2001:4, točki 13 in 14), ter z dne 9. septembra 2004, Grčija/Komisija (C-332/01, EU:C:2004:496, točka 63).

59 Glej točko 42 zgoraj.

60 Glej sodbo z dne 25. marca 2004, *Cooperativa Lattepiù in drugi* (C-231/00, C-303/00 in C-451/00, EU:C:2004:178, točka 75).

– *Domnevna neprimernost postopka zaradi neizpolnitve obveznosti v primerih državnih pomoči*

55. Kot kaže, se Italija sama strinja z obrazložitvijo na koncu točke 53 zgoraj, ko navaja, da neizvedba sheme dajatve s strani države članice na nacionalni ravni lahko vodi v nepošteno konkurenco tistih proizvajalcev, ki dajatve niso plačali. Trdi pa, da je ustrezno pravno sredstvo v takih okoliščinah to, da bi Komisija vložila tožbo zaradi protipravne države pomoči po členu 108 PDEU. Komisija naj bi torej storila napako z vložitvijo tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, ker ta postopek ni na voljo, kadar se lahko uporabijo druga pravna sredstva.

56. To trditev je mogoče hitro odpraviti, ker je v neposrednem nasprotju z ustaljeno sodno prakso. Zato:

„[…] ustaljena sodna praksa Sodišča je, da je ustrezen postopek za ugotovitev, da so bila pravila o skupni organizaciji trgov kršena, ugotovitveni postopek zoper državo članico po [členu 258 PDEU]. Čeprav je bil v skladu z navedeno sodno prakso s [členom 108(2) PDEU] uveden posebej prilagojen postopek za posebna vprašanja, ki se zaradi državnih pomoči postavljajo v zvezi s konkurenco na skupnem trgu, pa obstoj tega postopka nikakor ne preprečuje presoje združljivosti sistema pomoči v zvezi z drugimi pravili [EU], kot so tista iz [člena 107 PDEU] po postopku iz člena 258 PDEU […].“ [61]

57. Zato je treba drugi splošni ugovor Italije zavrniti.

Obseg predlagane ugotovitve

58. Komisija s tožbenim predlogom Sodišču povzeto predlaga ugotovitev, da Italija ni izpolnila svojih obveznosti v skladu z zakonodajnimi ukrepi EU, veljavnimi za dajatev na mleko:

– v zvezi z leti od 1995/1996, ki je bilo prvo leto, v katerem se je dajatev dejansko uporabljala v Italiji, do 2008/2009, ki je bilo zadnje leto, ko je v tej državi članici obstajal presežek proizvodnje.

– ker ni zagotovila, (i) da bi se dajatev dejansko obračunala posameznim proizvajalcem, ki so prispevali k prekoračitvi proizvodnje, zaradi česar je nastala obveznost plačila dajatve; (ii) da bi odkupovalec ali, pri neposredni prodaji, proizvajalec pravočasno plačal dajatev in (iii) da bi se plačilna obveznost, če dajatev ni bila plačana pravočasno, ustrezno izvršila po primernih postopkih za izterjavo v skladu z nacionalnim pravnim sistemom.

59. Bistvo očitkov Komisije je, da Italija 14 zaporednih obračunskih obdobij zavestno ni izpolnjevala svojih dolžnosti na nacionalni ravni v zvezi s celotno dajatvijo. Nobene trditve niti nobenega spora ni v zvezi z obveznostjo Italije, da Evropski uniji plača znesek, ki ustreza dajatvi na podlagi člena 3 Uredbe št. 1788/2003 in poznejše zakonodaje.

60. Ker so očitki Komisije tesno povezani, jih bom obravnavala skupaj.

61 Glej sodbo z dne 12. julija 1990, Komisija/Grčija (C-35/88, EU:C:1990:302, točka 11 in navedena sodna praksa).

Očitki Komisije

61. Sodišče je, prvič, ob obravnavanju razdelitve dajatve razsodilo, da je bistveno, da države članice razdelijo dajatev med proizvajalce, ker je to sestavni del postopka do njenega plačila.[62]

62. V zvezi z začetnimi fazami obdobja, ki ga zajemajo očitki Komisije, se zdi jasno, da Italija navedene obveznosti včasih ni izpolnjevala prav posrečeno. Sodišče je na primer v sodbi Lattepiù ugotovilo, da so v skladu s predložitvenimi sklepi, ki so mu bili predloženi, „posamezne referenčne količine, ki so jih italijanski organi prvotno dodelili, vsebovale veliko napak, zlasti zaradi tega, ker so dejansko proizvodnjo, na podlagi katere so bile te količine dodeljene, potrdili samo proizvajalci. Med temi napakami je vladna preiskovalna komisija še posebej ugotovila, da na več kot 2000 kmetijah, ki so poročale o proizvodnji mleka, sploh ni bilo krav.“[63] V isti zadevi je Sodišče ugotovilo, da so tožeče stranke iz postopka v glavni stvari šele leta 1999 izvedele za referenčne količine, ki so jim bile dodeljene.[64]

63. Splošno Komisija opozarja na statistiko o izterjavi dajatve v Italiji.[65] Nato pa podrobneje navaja več očitkov.

Slaba zakonodajna praksa: nezakoniti, zmedeni in nasprotujoči si nacionalni predpisi

64. Komisija trdi, da je bila nacionalna zakonodaja v zvezi z dajatvijo slabo zasnovana ali slabo napisana, poleg te pomanjkljivosti pa so jo nacionalni organi še slabo izvajali, zaradi česar so bili sproženi postopki pred nacionalnimi sodišči. Te trditve je utemeljila na informacijah, ki jih je Avvocatura Generale dello Stato (generalno državno odvetništvo, Italija) poslalo v odgovor na zaprosilo za informacije, ki ga je Komisija poslala Italiji. V zvezi s tem se konkretno sklicuje na:

– zakon št. 118/1999, pri katerem so nacionalna sodišča v postopkih za izdajo začasnih odredb razsodila, da je navedeni zakon nezakonit, ker dajatev razdeljuje za nazaj in ker ni ustreznega obveščanja o dodeljenih zneskih;

– zakon št. 5/98, ki je bil pred nacionalnimi sodišči uspešno izpodbijan, ker je razdelitev dajatve utemeljil na (nezanesljivih) statističnih podatkih na podlagi sklepanja;

– to, da je uporaba nacionalnih referenčnih količin za leta od 1995/1996 do 1999/2000, ki so bile in so še sporne, s strani pristojnih organov prav tako vodila v sprožitev postopkov pred nacionalnimi sodišči. V zvezi s tem je Corte dei conti (računsko sodišče, Italija) navedlo,[66] da je bila „pomanjkljivost [zakona št. 118/1999] to, da je vztrajno uporabljal postopke in metode izračunov, ki so bili razveljavljeni na podlagi ustavne presoje in odločb sodišč.“

65. Komisija dalje ugotavlja, da je, kot kaže, prvotna zakonodajna zmeda povzročila sodne spore, posledica katerih so bile – vsaj ko je bila dajatev uvedena v Italiji – odločbe v korist tistih, ki so izpodbijali nacionalna pravila, in nacionalnim organom preprečila opravljanje njihovih nalog. Zaradi precejšnjih zaostankov, ki so značilni za sodni sistem v Italiji, se je postopek izterjave dajatve

62 Glej v tem smislu sodbo z dne 25. marca 2004, *Azienda Agricola Ettore Ribaldi in drugi* (C-480/00, C-482/00, C-484/00, od C-489/00 do C-491/00 in od C-497/00 do C-499/00, EU:C:2004:179, točka 87), v kateri je Sodišče razsodilo, da morajo pristojni nacionalni organi proizvajalce o razdelitvi referenčnih količin obvestiti tako, da zadevne osebe pridobijo vse informacije o zadevni razdelitvi. Čeprav so tudi odkupovalci tesno vključeni v postopek plačevanja dajatve (glej na primer sedmo uvodno izjavo Uredbe št. 536/93, v kateri je navedeno, da „nosijo odkupovalci glavno odgovornost za pravilno izvajanje ureditve“), in so morali velikokrat obračunati in plačati dajatev pristojnim nacionalnim organom, se je sama razdelitev dajatve nanašala na proizvajalce. Glej na primer člen 2(2) Uredbe št. 3950/92.

63 Glej sodbo z dne 25. marca 2004, *Cooperativa Lattepiù in drugi* (C-231/00, C-303/00 in C-451/00, EU:C:2004:178, točka 79).

64 Glej točko 81 sodbe.

65 Glej točke od 44 do 48 zgoraj.

66 Posebno poročilo št. 2/2012.

upočasnil. Komisija v zvezi s tem izpostavlja ugotovitve agencije AGEA iz leta 2010, da je „posledica negotovosti v času med začasnim zadržanjem na prvi stopnji, o katerem na zahtevo tožnikov prednostno odloči sodišče, na katerega je zahteva vložena, […] in pravnomočno drugostopenjsko sodbo na podlagi pritožbe resna motnja, ki nevarno ogroža sistem mlečnih kvot.“

66. Komisija ugotavlja tudi, da je Avvocatura Generale dello Stato (generalno državno odvetništvo) v prvem odgovoru na uradni opomin navedlo, da zaradi negotovosti v zvezi z domačo zakonodajo ni izpodbijalo odredb nacionalnih sodišč o začasnem zadržanju, v nekaterih primerih pa ni ugovarjalo utemeljenosti zadeve, ker je čakalo na „konsolidacijo zakonskih in podzakonskih predpisov, ki so se ves čas spreminjali.“ V drugem odgovoru na uradni opomin se je Avvocatura Generale dello Stato (generalno državno odvetništvo) sklicevalo na pomanjkanje jasnosti in zapletenost navedene zakonodaje, ki je nedvomno prispevala k številnim primerom pred nacionalnimi sodišči in upravnimi sodišči, zato zoper predloge za začasne ukrepe niso bili vloženi ugovori.

Neuporaba pobotanja

67. Komisija trdi tudi, da Italija ni ustrezno uporabljala sredstva pobotanja pri plačilih dolgovanih zneskov na podlagi Skupne kmetijske politike. V zvezi s tem ugotavlja, da so bile države članice po členu 1 Uredbe št. 1034/2008, ki je začel veljati 29. oktobra 2008, celo dolžne pobotati kakršen koli neplačani dolg upravičenca do teh plačil, ugotovljenega po nacionalnem pravu, s prihodnjimi izplačili plačilne agencije, odgovorne za izterjavo dolga od istega upravičenca.[67] Splošno Komisija ugotavlja, da je Corte dei Conti (računsko sodišče) navedlo,[68] da je bila uporaba pobotanja ovirana zaradi „zmedene in nejasne zakonodaje“ in tega, da so bili organ za izplačila (agencija AGEA) in organ ali organi za izterjavo (dežele in avtonomne pokrajine) različni, kar je preprečevalo pobotanje po domačem pravu.

68. Ob upoštevanju navedenih težav je bil med Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (ministrstvo za kmetijstvo, prehrano in gozdarstvo), deželami in avtonomnimi pokrajinami leta 2006 sklenjen sporazum z namenom uporabe pobotanja v takih primerih. Vendar ta poskus ni bil uspešen. Skupno je bilo izterjanih samo 118 milijonov EUR dolgovanih zneskov dajatve za vsa leta od 1995/1996 do 2008/2009, torej komaj kaj več kot ena devetina zneskov, izplačanih sektorju med letoma 2010 in 2013.

69. Komisija trdi, da je razlog za ta neuspeh deloma to, da je bil postopek uveden pozno in nasprotujoče si. Po informacijah, ki jih je prejela od italijanskih organov, je veliko proizvajalcev izpodbijalo uporabo pobotanja pred nacionalnimi sodišči in spet so dosegli začasne odredbe, s čimer so preprečili uporabo navedenega sredstva. Kot kaže, je izpodbijanje večinoma temeljilo na tem, da je zadevno pobotanje temeljilo na sporazumu med državo in deželami, in ne na zakonodaji, ki jo je sprejela država. Zato je bila zatrjevana nezakonitost sporazuma.

70. Naslednja ovira za izvajanje pobotanja je prišla s sprejetjem zakona št. 231/2005, katerega člen 3(5) *duodecies* in *terdecies* sta določala, da zneskov, ki jih dolgujejo plačilne agencije EU, ni mogoče odvzeti, zaseči ali v zvezi z njimi uporabiti zaščitnih ukrepov. V skladu s členom 1246(3) Codice civile (italijanski civilni zakonik) zneskov, ki jih ni mogoče zaseči, tudi ni mogoče pobotati. Po posvetovanju med agencijo AGEA in Komisijo je bil sprejet člen 8 *ter* zakona št. 33/2009, s katerim je bila zakonsko priznana pravica do pobotanja, kakor je bila zamišljena v sporazumu iz točke 68 zgoraj. Ker pa hkrati ni bil razveljavljen člen 3(5) *duodecies* in *terdecies*, se je zakonodajna zmeda nadaljevala, ker ta zakon še vedno velja.

67 S členom 1 Uredbe št. 1034/2008 je bila Uredba št. 885/2006 spremenjena. Navedena uredba je bila s 7. septembrom 2014 razveljavljena z Delegirano uredbo Komisije (EU) št. 907/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s plačilnimi agencijami in ostalimi organi, finančnim upravljanjem, potrditvijo obračunov, varščinami in uporabo eura (UL 2014, L 255, str. 18).

68 Poročilo 11/2013/G v zvezi z mlečnimi kvotami.

Ugodnejše obravnavanje neplačnikov dajatve

71. S členom 8 *bis* (2) zakona št. 33/2009 je bil v zakon št. 119/2003 vnesen nov člen 10 *bis*, s katerim naj bi se Italiji dodelila večja mlečna kvota, ki ji je bila na voljo v skladu z Uredbama št. 248/2008[69] in 72/2009.[70] Navedeni člen določa prednostno obravnavanje proizvajalcev, ki so leta 2007/2008 prekoračili nacionalne kvote. Komisija ne razume, zakaj je tako in zakaj te kvote niso bile odvzete proizvajalcem, ki so kršili pravila.

Zakon št. 33/2009 in shema obročnega plačevanja iz leta 2009

72. Zaradi kombinacije učinkovanja odstavkov 2 in 10 člena 8 *quinquies* zakona št. 33/2009 so bili prekinjeni postopki izterjave (bodisi zaradi pobotanja, vpisa v sodni register ali prisilne izterjave), ki so bili že uvedeni zoper dolžnike, ki so sodelovali v shemi obročnega plačevanja iz leta 2009, če niso sodelovali pri programu plačevanja, pa je bilo treba izvesti nov postopek izterjave, in to ne v skladu s predsedniškim odlokom št. 602/1973 kot prej, ampak v skladu s (precej starejšim) kraljevim odlokom št. 639/1910. Postopki po tem zakonu so precej daljši in bolj zapleteni kot tisti po novejšem zakonu, pristojni organ za vodenje postopka v skladu z njim pa ni dežela ali avtonomna pokrajina prek skupine Equitalia, ampak agencija AGEA.

73. Vsekakor se zdi, da so bili z uveljavitvijo zakona št. 33/2009 prekinjeni vsi postopki izterjave, ne glede na to, ali je dolžnik sodeloval v shemi obročnega plačevanja iz leta 2009 ali ne. Agencija AGEA je v odgovor na zaprosilo Komisije za informacije iz novembra 2011 odgovorila, da je v zvezi s proizvajalci, ki niso sodelovali v shemi plačevanja zahtevala od skupine Equitalia, naj ponovno uvede postopek izterjave, vendar je ta odgovorila, da je to nemogoče zaradi besedila člena 8 *quinquies* (10) navedenega zakona in da je od takrat naprej za to pristojna samo agencija AGEA. Zato je bil potreben odlok ministrstva za gospodarstvo in finance, s katerim bi agencija AGEA pridobila potrebna pooblastila. Ta odlok je bil kljub večkratnim zaprosilom Komisije za posodobitev stališča sprejet šele 12. novembra 2012, torej skoraj tri leta po uveljavitvi zakona št. 33/2009. Italijanski organi so sami priznali, da je navedeni zakon povzročil „precejšen zastoj pri izterjavah.“

Neizpolnitev obveznosti spremljanja in izterjave dolgovanih zneskov s strani pristojnih nacionalnih organov

74. Komisija zatrjuje, da je na podlagi informacij Italije med postopkom EU pilot[71] pred vročitvijo uradnega opomina junija 2013 postalo jasno, da je agencija AGEA, ki je bila med drugim pristojna za spremljanje dolgovanih zneskov po shemi dajatve, precenila zneske, ki so bili predmet postopkov pred nacionalnimi sodišči. Pri dobavah mleka mlekarnam so morale te zadržati del cene in evidentirati tako zadržane zneske v tako imenovanem „kolektivnem obvestilu,“ v katerem je bil za vsakega proizvajalca naveden dolgovani znesek dajatve. Kot kaže je agencija AGEA sistematično prekinila izterjavo vseh v obvestilu evidentiranih zneskov, tudi če je samo eden od proizvajalcev sprožil postopek in dosegel zadržanje. Ta praksa je povzročila neizterjavo precejšnjih zneskov. Komisija je bila šele v prvem odgovoru na obrazloženo mnenje z dne 13. oktobra 2014 obveščena, da se je s prakso prenehalo.

69 Uredba Sveta (ES) z dne 17. marca 2008 o spremembi Uredbe št. 1234/2007 glede nacionalnih kvot za mleko (UL 2008, L 76, str. 6).

70 Uredba Sveta (ES) z dne 19. januarja 2009 o spremembah skupne kmetijske politike s spremembo uredb (ES) št. 247/2006, (ES) št. 320/2006, (ES) št. 1405/2006, (ES) št. 1234/2007, (ES) št. 3/2008 in (ES) št. 479/2008 in razveljavitvi uredb (EGS) št. 1883/78, (EGS) št. 1254/89, (EGS) št. 2247/89, (EGS) št. 2055/93, (ES) št. 1868/94, (ES) št. 2596/97, (ES) št. 1182/2005 in (ES) št. 315/2007 (UL 2009, L 30, str. 1).

71 Glej točko 9 mojih sklepnih predlogov v zadevi Švedska/Komisija (C-562/14 P, EU:C:2016:885) v zvezi s podrobnostmi o tem postopku.

„Zakon o stabilnosti“ iz leta 2013

75. V manj kot mesecu in pol od sprejetja zakonodajnega akta, potrebnega za ponovno izvajanje postopkov izterjave v skladu s kraljevim odlokom št. 639/1910,[72] je bila zakonodaja o izterjavi dajatve temeljito spremenjena z zakonom o stabilnosti iz leta 2013. Z navedenim zakonom je bil člen 8 *quinquies* (10) zakona št. 33/2009 razveljavljen in nadomeščen z novimi odstavki 10, 10 *bis* in 10 *ter*. S temi novimi določbami je agencija AGEA ohranila končno odgovornost za izterjavo, vendar pa je s tem, da je skupini Equitalia posredovala informacije o postopku prisilne izterjave, ki ga je treba uporabiti pri pripravi plačilnih opominov, odgovornost za vodenje sistema morala prepustiti njej. Skupina Equitalia bi morala na podlagi *ad hoc* sporazuma z agencijo AGEA te opomine natisniti, nato pa bi jih morala Guardia di Finanza (davčna in finančna policija) vročiti dolžnikom. Sporazum med agencijo AGEA in skupino Equitalia je bil podpisan šele 11. novembra 2013.

76. V zvezi z učinkovitostjo navedenega zakona je bilo v poročilu Corte dei Conti (računsko sodišče) iz oktobra 2014[73] navedeno, da se „dve leti po ničkolikokratnem [sic] novem zakonu o postopkih izterjave ti še vedno niso začeli.“ V istem poročilu je navedeno tudi, da „pri prisilni izterjavi dajatve ni napredka od uveljavitve zakona št. 33/2009“. Komisija navaja, da ne more razumeti, zakaj skupina Equitalia, če je bila predvidena reforma zakona št. 33/2009, ni bila zadolžena za izterjavo dolgov – kakor je bila po zakonu št. 119/2003 – v skladu s postopkom iz predsedniškega odloka št. 602/1973, ampak je bila za to zadolžena agencija AGEA „ob podpori skupine Equitalia in Guardia di Finanza [(davčna in finančna policija)].“[74] Izterjava je bila zato neizogibno ustavljena do podpisa sporazuma med zadevnima subjektoma. Komisija je v obrazloženem mnenju iz julija 2014 (torej več kot leto in pol po uveljavitvi zakona o stabilnosti iz leta 2013) zaprosila za informacije v zvezi z dejansko izvedenimi izterjavami po novem postopku. Odgovora ni bilo, saj prvi in drugi odgovor omenjata samo postopke izterjave, ki so bili pripravljeni na izvedbo, niso pa se še izvajali.

Kršitev načel enakosti in učinkovitosti

77. Ali je tožba Komisije na podlagi navedenih trditev v povezavi s številkami o izterjavi dajatve iz točk od 44 do 48 zgoraj na prvi pogled utemeljena?

78. Po mojem mnenju je. Kljub temu pa naj naveden nekaj preudarkov.

79. Prvič, kot sem navedla v točki 59 zgoraj, je bistvo tožbe Komisije, da Italija namerno ni izvajala zakonodaje v zvezi z dajatvijo. Komisija v zvezi s tem posebej izpostavlja načeli enakosti in učinkovitosti.

80. Kot je znano, se v skladu z zadnjenavedenim zahteva, da nacionalna postopkovna pravila pravnih sredstev, katerih namen je varstvo pravic, ki za posameznike izhajajo iz prava EU, ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna pravna sredstva.[75] Vendar se je Komisija pri svojih trditvah v zvezi s tem omejila samo na ugotovitev, da je na eni strani stopnja izterjave dajatve v Italiji slaba in da so bili na drugi strani v zvezi s tem uvedeni „posebni postopki,“ kot jih je sama poimenovala. Brez podrobnejših navedb v zvezi z ustreznimi nacionalnimi postopki menim, da te trditve ni mogoče sprejeti.

72 Glej točko 73 zgoraj.

73 Poročilo št. 12/2014 G.

74 Člen 8 *quinquies* (10) zakona št. 33/2009, kakor je bil spremenjen z zakonom o stabilnosti iz leta 2013.

75 Glej med mnogimi sodbo z dne 7. junija 2007, *van der Weerd in drugi* (od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, točka 28 in navedena sodna praksa).

81. Načelo učinkovitosti je najpogosteje opredeljeno kot pravilo, po katerem navedena pravila v praksi ne onemogočajo ali znatno otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih podeljuje pravo EU.[76] Ponovno, menim da iz tega načela ni mogoče izpeljati kakšnih uporabnih smernic.

82. Menim pa, da se s sklicevanjem na ti dve načeli oddaljujemo od obravnavanja temeljnega vprašanja v tej zadevi, namreč ali je Italija izpolnila svoje obveznosti po pravu EU v zvezi z izplačevanjem in izterjavo dajatve.

83. Drugič, v zvezi z očitki Komisije glede pobotanja,[77] ki temeljijo na Uredbi št. 1034/2008, je treba ugotoviti, da je navedena uredba začela veljati šele 29. oktobra 2008 in se ne more uporabljati za zadeve, ki so se zgodile pred tem datumom. Prav tako je treba biti jasen glede njenega področja uporabe. Določa obveznost, da se „vsi še neporavnani dolgovi upravičenca“ pobotajo s „kakršnimi koli prihodnjimi plačili, ki jih opravi plačilna agencija, pristojna za izterjavo dolgov, istemu upravičencu“. To velja samo, če je zadevni dolžnik dolžan zadevni dolg plačilni agenciji.[78] Posledično pa ne velja, če je plačilna agencija drugačna od subjekta, ki mu je dolg treba plačati, kakor kaže, da je bilo v tej zadevi, vsaj po sprejetju zakona št. 119/2003.[79]

84. Kljub temu pa je treba izpostaviti uvodno izjavo 3 navedene uredbe, v kateri je obveznost pobotanja omenjena kot „uspešen in stroškovno učinkovit način ravnanja,“ ki državam članicam omogoča izterjavo dolgovanih zneskov. Strinjam se s stališčem Komisije v obsegu, v katerem ta trdi, da bi imela Italija, če bi razmerje dolžnik/upnik strukturirala tako, da bi bilo mogoče pobotanje zakonito uporabiti, boljše možnosti za izterjavo precejšnjega dela dolgovanih zneskov, ali v obsegu, v katerem trdi, da bi bilo mogoče doseči podoben rezultat, če bi Italija pravočasno in učinkovito sprejela nacionalno zakonodajo, s katero bi dovolila uporabo pobotanja tudi brez neposrednega razmerja med dolžnikom in upnikom.

85. Tretjič, v zvezi s trditvijo, da je agencija AGEA napačno prekinila izterjavo zneskov, ko ni bilo treba,[80] je treba vprašanje o obstoju neizpolnitve obveznosti preučiti na podlagi položaja, v katerem je bila država članica ob koncu roka iz obrazloženega mnenja.[81] V pisanjih Komisije nič ne kaže na to, da je stanje po tem datumu ostalo nespremenjeno. Posledično tega očitka ni mogoče upoštevati pri presoji položaja Italije v zvezi z njenim zatrjevanim nespoštovanjem zadevne zakonodaje.

86. Nobeden od preudarkov, ki sem jih navedla v točkah od 79 do 85, pa po mojem mnenju ne odstopa bistveno od utemeljitev Komisije.

87. S širšega vidika je Sodišče razsodilo, da je postopek zaradi neizpolnitve obveznosti po naravi objektiven in „zato kadar država članica ne izpolni svojih obveznosti […] kršitev obstaja ne glede na pogostost ali obseg očitanih okoliščin“.[82] Ugotoviti je treba tudi, da je Sodišče razsodilo, da so v zakonodaji predpisani roki v zvezi z dajatvijo zavezujoči,[83] in da so države članice v zvezi z njeno izterjavo zavezane ravnati s splošno skrbnostjo v skladu s sedanjim členom 4(3) PEU.[84]

76 Glej med mnogimi sodbo z dne 7. junija 2007, *van der Weerd in drugi* (od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, točka 28 in navedena sodna praksa).

77 Glej točke od 67 do 70 zgoraj.

78 Z drugimi besedami, obstajati mora *concursus debiti et crediti*.

79 Glej točko 29 zgoraj

80 Glej točko 74 zgoraj.

81 Glej točko 42 zgoraj.

82 Sodba z dne 30. januarja 2003, Komisija/Danska (C-226/01, EU:C:2003:60, točka 32).

83 Sodba z dne 25. marca 2004, *Cooperative Lattepiù in drugi* (C-231/00, C-303/00 in C-451/00, EU:C:2004:178, točka 68).

84 Sodba z dne 13. novembra 2001, Francija/Komisija (C-277/98, EU:C:2001:603, točka 40).

88. Omenila sem že, da je ne glede na izbiro podlage za izračun dolgovanih zneskov jasno, da Italija v roku iz obrazloženega mnenja ni izterjala precejšnjih dolgovanih zneskov dajatve.[85] Sklenila sem tudi, da bi bilo treba oba splošna ugovora Italije zavrniti.[86]

89. Ostalo pa je še vprašanje, ali kateri koli od konkretnih ugovorov te države članice zadostuje za zavrnitev tožbe v celoti ali deloma. To bom obravnavala v nadaljevanju.

Konkretni ugovori Italije

90. Italija v odgovor v bistvu uveljavlja štiri trditve. Prvič, trdi, da Komisija ni dokazala kršitve obveznosti države članice „po najboljših močeh“, kot jo je sama poimenovala. Trdi, da merilo ni to, ali je izterjala celotno dajatev, ampak ali si je dovolj skrbno prizadevala doseči cilj izterjave.

91. Drugič, (morda nekoliko presenetljivo) trdi, da ni mogoče uporabiti načela iz zadev v zvezi z državnimi pomočmi, da je država članica lahko oproščena svojih obveznosti po zakonodaji EU, če lahko dokaže, da je izterjava tako objektivno kot absolutno nemogoča.

92. Iz tega po mnenju Italije sledi, da so bili njeni postopki izterjave ves čas prilagojeni neprestanim spremembam zakonodajnega okvira EU, ki ga opisuje kot „zapletenega in spremenljivega.“ Sodni postopki na nacionalni ravni so se odvijali po enaki poti, nepretrgano delo tako uprave kot zakonodajalca pa je sčasoma povzročilo rešitev težav na tem področju. Trenutna višina neizterjanih zneskov po shemi dajatve pomeni zgolj 21,85 % vseh dajatev, naloženih v zadevnih letih. Zato Italije ni mogoče obdolžiti za veliko malomarnost pri izvajanju obveznosti po pravu EU, kot zatrjuje Komisija.

93. Natančneje, Italija je precejšen del svoje obrambe posvetila opisovanju (nedvomno zapletene) zgodovine zakonodaje EU in nacionalne zakonodaje v zvezi z dajatvijo. V zvezi s tem trdi, da je Sodišče dvakrat razsodilo, da je bila domača zakonodaja Italije skladna z zahtevami takrat veljavne zakonodaje EU, in sicer v sodbah Gerekens in Procola[87] ter Lattepiù[88], obe sta iz leta 2004. Italija opozarja tudi na po njenem mnenju precejšnje izboljšanje izterjav po uveljavitvi zakona št. 119/2003 zaradi prenosa pristojnosti v zvezi s tem na dežele. To pa ne velja za postopke pobotanja, ker je bil proizvajalec spodbujen k izpodbijanju teh postopkov pred sodišči. Po njenem mnenju je bil razlog za to „pomanjkanje jasnosti [upoštevne EU] zakonodaje,“ ker je bila zahteva po pobotanju v navedeno zakonodajo uvedena šele s sprejetjem Uredbe št. 1034/2008. Zakon št. 33/2009 je prinesel nadaljnje izboljšave z namenom pospešitve postopka izterjave in vodenja sporov pred nacionalnimi sodišči, za katere Italija priznava, da so bili „velika ovira,“ zlasti zaradi nove sheme obročnega plačevanja, ki jo je uvedel ta zakon in sodelovanje v kateri je bilo pogojeno z odpovedjo sodnim postopkom. Uspešnost te ureditve je v obrazloženem mnenju priznala sama Komisija, ki je omenila „resnično revolucijo v korist uprave v zvezi s fazo prekinitve.“

94. Tretjič, Italija opozarja na velik delež primerov, v katerih je postopek izterjave predmet izpodbijanja pred nacionalnimi sodišči, ta sodišča pa so izdala začasno odredbo o zadržanju obveznosti plačila dajatve do rešitve spora. Meni, da v takih okoliščinah ni odgovorna za neplačane zneske.

95. Četrtič, Italija trdi, da sprejetje Odločbe 2003/530 ne bi bilo mogoče, če bi Italija kršila svoje obveznosti po zakonodaji EU v zvezi z izterjavo dajatve. Institucija ne more odobriti ukrepa državne pomoči, če država članica ne izpolnjuje svojih obveznosti.

96. Navedene ugovore bom obravnavala enega za drugim.

85 Glej točko 48 zgoraj.

86 Glej točki 54 in 57 zgoraj.

87 Sodba z dne 15. julija 2004 (C-459/02, EU:C:2004:454).

88 Sodba z dne 25. marca 2004, *Cooperativa Lattepiù in drugi* (C-231/00, C-303/00 in C-451/00, EU:C:2004:178).

97. Prvič, v zvezi z utemeljitvami Italije glede obveznosti „prizadevanja“ je res, da je Sodišče v sodbi Francija/Komisija [89] razsodilo, da gre pri obveznosti držav članic za zagotovitev izterjave dajatve iz člena 19 Uredbe št. 1546/88 za obveznost prizadevanja in ne obveznost doseganja konkretnega rezultata. [90] Navedena sodba je temeljila na zakonodaji, kot je veljala pred reformo z Uredbo št. 1788/2003, s katero so bile državam članicam naložene nove dolžnosti v zvezi s plačilom dajatve. Vendar tudi če se (verjetno pravilno) domneva, da se vsebina obveznosti glede izterjave zaradi navedene reforme ni spremenila, [91] ugotavljam, da je dolžnost prizadevanja vsekakor velika. Če bi bil znesek neizterjane dajatve nedvomno nizek, bi bilo mogoče ugovor Italije obravnavati resno. Ker pa sem zgoraj ugotovila, da je dolgovani znesek precejšen, [92] menim da ni utemeljen.

98. Drugič, v zvezi z utemeljitvami Italije glede (zlasti) neprestanih sprememb osnovne strukture zakonodaje EU ter posledičnih upravnih in pravnih težav pri prilagajanju tem moram najprej ugotoviti, da iz nobene od obeh sodb, ki ju v podporo svojim utemeljitvam navaja Italija, ne morem izpeljati nobene uporabne usmeritve. Sodba Gerekens in Procola se je nanašala na predlog za sprejetje predhodne odločbe iz Luksemburga v zvezi z zakonodajo te države članice o dajatvi. Sodišče je razsodilo, da nobeni državi članici ni prepovedano, da namesto prvotne ureditve, ki jo je Sodišče razglasilo za diskriminatorno, sprejme novo ureditev, ki se retroaktivno uporablja za prekoračitve proizvodnih kvot, uvedenih po začetku veljavnosti teh uredb, ampak v skladu z nacionalno ureditvijo, ki je bila nadomeščena. [93] V navedeni sodbi ni nič takega, kar bi bilo lahko kakor koli v podporo utemeljitvam Italije. Čeprav je res, da je Sodišče v sodbi Lattepiù [94] razsodilo, da se z veljavno zakonodajo v Italiji v upoštevnem času ne krši takrat veljavna zakonodaja Skupnosti, pa je to storilo na podlagi stališča, da bi bilo treba potrditi zakonodajo države članice, s katero so se napačne posamične referenčne količine popravile zaradi zagotovitve pravilnega izvajanja ureditve za izvršitev dajatve. Ta zakonodaja je bila zato sorazmerna. [95] Sodišče v nadaljevanju ni ugotovilo tega, kar trdi Italija.

99. Nasploh je bila zgodovina zakonodaje EU, kot je bilo prikazano pri njenem ozadju zgoraj v teh sklepnih predlogih, res daleč od premočrtne. Kot pa je Sodišče večkrat izpostavilo, se država članica ne more sklicevati na prakso ali stanje notranjega pravnega reda, da bi upravičila neizpolnjevanje obveznosti, ki jih nalaga pravo Evropske unije. [96] To, da je bilo, kot kaže, z dajatvijo težavno upravljati na ravni EU, državi članici ne daje prostih rok za zmanjšanje svoje učinkovitosti na nacionalni ravni.

100. Tretjič, kljub temu ostaja vprašanje, ali to sklepanje pomeni, da so države članice odgovorne za odločanje svojih nacionalnih sodišč. Menim, da velikokrat niso. Sodišča so nenazadnje neodvisna od izvršilne veje oblasti. Države članice ne morejo preprečiti enemu od svojih državljanov, da poskuša uveljaviti pravno sredstvo, za katerega meni, da mu je na voljo. Izpostavljeno je bilo, da bi bilo treba izkazovati precejšnjo zadržanost pri uvajanju postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti zoper države članice v tem okviru. [97]

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

90 Glej točko 36 sodbe.

91 Zaradi celovitosti moram dodati, da po mojem mnenju zahteva iz Uredbe št. 1788/2003, da države članice plačajo 99 % dajatve EKUJS (glej točko 12 zgoraj), ne pomeni njihove obveznosti, da ta znesek izterjajo od proizvajalcev.

92 Glej točko 48 zgoraj.

93 Sodba z dne 15. julija 2004, *Gerekens in Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, točka 38).

94 Sodba z dne 25. marca 2004, *Cooperativa Lattepiù in drugi* (C-231/00, C-303/00 in C-451/00, EU:C:2004:178).

95 Glej točke 80, 84 in 85 sodbe.

96 Glej med drugim sodbo z dne 7. septembra 2016, Komisija/Grčija (C-584/14, EU:C:2016:636, točka 53). Glej v okviru prenosa direktiv v nacionalno pravo tudi sodbo z dne 7. maja 2002, Komisija/Nizozemska (C-364/00, EU:C:2002:282, točke od 7 do 10), v kateri je Sodišče zavrnilo trditev nizozemske vlade o nedvomno precejšnih težavah, ki jih je imela pri izvajanju konkretnega ukrepa. Ugotoviti je treba tudi, da je Komisija na vprašanje glede sorazmerne stopnje izterjanosti v drugih državah članicah na obravnavi odgovorila, da je bil znesek neizterjane dajatve na Nizozemskem za leta od 2003/2004 do 2006/2007 nič. Na podlagi tega postane popolna izterjava dosegljiv cilj. V zvezi z vlogo nacionalnih sodišč v kontekstu člena 267 PDEU glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Tizziana v zadevi Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, točka 60 in naslednje).

97 Glej v zvezi s tem 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, str. 155.

101. Kljub temu pa je Sodišče priznalo določene izjeme od tega splošnega preudarka. Že leta 1970 je razsodilo, da je mogoče neizpolnitev obveznosti države članice načeloma ugotoviti „ne glede na to, katera agencija te države je tista, katere ravnanje ali opustitev je povzročilo neizpolnitev obveznosti, celo kadar gre za ustavno neodvisno institucijo.“ [98] To sodno prakso je uporabilo v zadevi Komisija/Italija, v kateri je razsodilo, da ta država članica ni izpolnila svojih obveznosti iz Pogodbe po več sodbah italijanskih sodišč, zaradi katerih je bilo (takratno) pravo Skupnosti o pravici do vračila dajatev, naloženih v nasprotju z veljavnimi pravili, v praksi bodisi nemogoče bodisi zelo težko izvrševati. Ugotovilo je, da se posamične ali številčno nepomembne sodne odločbe v tem okviru ne smejo upoštevati in da bi morala biti nacionalna zakonodaja dovolj jasna za zagotovitev njene uporabe v skladu s pravom Skupnosti. Pomemben je izrek sodbe. V njem ni bilo razsojeno, da je Italija kršila svoje obveznosti iz Pogodbe zaradi ravnanja njenih nacionalnih sodišč, ampak da je te obveznosti kršila s tem, da ni spremenila zadevne nacionalne zakonodaje, ki so jo upravni organi in precejšen del sodišč uporabljali tako, da je postala izterjava zadevnih dajatev za davkoplačevalce preveč težavna. [99]

102. Menim, da podobna načela veljajo v tej zadevi. Niso odločbe nacionalnih sodišč niti neposredne posledice teh odločb tiste, ki bi morale prispevati k ugotovitvi kršitve države članice. Gre za vprašanje, ali je država članica sploh sprejela dovolj jasno zakonodajo za izvedbo prava EU in ali je svojo nacionalno zakonodajo spremenila ob upoštevanju neugodnih odločb nacionalnih sodišč? Če bi se ravnanje Italije pri sprejemanju in izvajanju zakonodaje v zvezi z dajatvijo merilo ob upoštevanju tega merila, je po mojem mnenju jasno, da tega ni storila.

103. Četrtič, v zvezi s tem, da je Svet z Odločbo 2003/530 odobril ukrep državne pomoči, menim, da mora biti izhodiščna domneva, da institucija EU nikoli ne bi zavestno odobrila ukrepov, v zvezi s katerimi država članica ne izpolnjuje svojih obveznosti po pravu EU. Trditev Italije pa po mojem mnenju temelji na domnevi, da so lahko (in v tem primeru naj bi bile) institucije, ki niso Sodišče, razsodniki zakonitosti ravnanja te države članice. To ne gre. Ta vloga je v celoti pridržana Sodišču. Zato zavračam trditev Italije v zvezi s tem.

104. Na podlagi navedenega menim, da nobeden od konkretnih ugovorov Italije ne more uspeti.

Stroški

105. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker menim, da bi moralo Sodišče ugoditi tožbenemu predlogu Komisije, bi morala Italija plačati stroške.

Predlog

106. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj:

1. ugotovi, da Italijanska republika s tem, da ni zagotovila:

   – da bi bila dodatna dajatev za proizvodnjo v Italiji, ki presega stopnjo nacionalne kvote, od prvega obdobja dejanske naložitve dodatne dajatve v Italiji (1995/1996) in do zadnjega obdobja, v katerem je v Italiji prišlo do presežne proizvodnje (2008/2009), dejansko zaračunana posameznim proizvajalcem, ki so prispevali h kakršnemu koli presežku proizvodnje,

98 Glej sodbo z dne 5. maja 1970, Komisija/Belgija (77/69, EU:C:1970:34, točka 15).

99 Sodba z dne 9. decembra 2003, *Komisija/Italija* (C-129/00, EU:C:2003:656, točke 32, 33, 41 in izrek). Stališče je bolj jedrnato izraženo v Mnenju 1/09 (sporazum o vzpostavitvi enotnega sistema za reševanje patentnih sporov) z dne 8. marca 2011 (EU:C:2011:123, točka 87).

– da bi bil po tem, ko jim je bil sporočen znesek, ki ga morajo plačati, ta znesek pravočasno plačan s strani odkupovalca ali proizvajalca v primeru neposredne prodaje,

– oziroma, če ni bil plačan v rokih, ki so bili določeni, da je vpisan v odločbo o odmeri in eventualno prisilno izterjan od odkupovalcev ali prodajalcev,

ni izpolnila obveznosti iz upoštevnih določb prava Unije, ki se uporabljajo za zadevna leta, in sicer zlasti (i) členov 1 in 2 Uredbe Sveta (EGS) št. 3950/92 z dne 28. decembra 1992 o uvedbi dodatne dajatve v sektorju mleka in mlečnih proizvodov, (ii) člena 4 Uredbe Sveta (ES) št. 1788/2003 z dne 29. septembra 2003 o uvedbi dajatve v sektorju mleka in mlečnih proizvodov, (iii) členov 79, 80 in 83 Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode, ter, kar zadeva izvedbene določbe Komisije, (iv) člena 7 Uredbe Komisije (EGS) št. 536/93 z dne 9. marca 1993 o podrobnih pravilih za uporabo dodatne dajatve na mleko in mlečne proizvode, (v) člena 11(1) in (2) Uredbe Komisije (ES) št. 1392/2001 z dne 9. julija 2001 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe št. 3950/92, ter (vi) členov 15 in 17 Uredbe Komisije (ES) št. 595/2004 z dne 30. marca 2004 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe št. 1788/2003; in

2. Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.