Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
E. SHARPSTON
представено на 13 юли 2017 година [1]

Дело C-433/15

Европейска комисия
срещу

Италианска република

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Мляко и млечни продукти — Допълнителна такса за мляко — Пазарни години 1995/1996—2008/2009 — Неспазване по-специално на членове 79, 80 и 83 от Регламент (ЕО) № 1234/2007 и членове 15 и 17 от Регламент (ЕО) № 595/2004 — Неосигуряване на правилно разпределяне на допълнителната такса за мляко между производителите, които са допринесли за превишаване на референтните количества — Негарантиране на изплащането на таксата в предписаните срокове — Невъзстановяване в случаите на неплащане на таксата“

1. С иска си по член 258, втора алинея ДФЕС Европейската комисия по същество иска от Съда да обяви, че Италианската република не е изпълнила задължението си i) да гарантира, че допълнителната такса, дължима за мляко и млечни продукти, е начислена надлежно на производителите, които подлежат на облагане с нея, и ii) да гарантира, че тази такса е платена от производителите и изкупвачите, които са длъжни да я заплащат на национално равнище, а при неизпълнение в това отношение, да я събере чрез използване на подходящите процедури, установени на национално равнище, за всички случаи в периода 1995/1996—2008/2009 г.

Правото на Съюза

Допълнителната такса за мляко и млечни продукти

2. Първата такса за млекопроизводство в (бившата) Европейска икономическа общност е наложена с Регламент № 1079/77 [2]. Тя е въведена като такса „Солидарна отговорност“ в размер между 1,5 % и 4 % от целевата цена на млякото, платима от млекопроизводителите за периода от 16 септември 1977 г. до края на 1979/1980 пазарна година за млякото [3].

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 Регламент (ЕИО) № 1079/77 на Съвета от 17 май 1977 година относно таксата „Солидарна отговорност“, както и мерките за разширяване на пазара на мляко и млечни продукти (ОВ L 131, 1977 г., стр. 6)

3 Срокът на прилагане на таксата „Солидарна отговорност“ е удължаван няколкократно, като последно е продължен до 1987/1988 пазарна година за млякото с Регламент (ЕИО) № 1894/87 на Съвета от 2 юли 1987 г. за изменение на Регламент № 1079/77 по отношение на таксата „Солидарна отговорност“ за млякото и млечните продукти (ОВ L 182, 1987 г., стр. 32).

3. В съображенията на Регламент № 856/84[4] се отбелязва, че независимо от прилагането на такса „Солидарна отговорност“ количествата доставено мляко се увеличават с такива темпове, че реализирането на пазара на излишъците налага финансови тежести и пазарни трудности, които застрашават самото бъдеще на общата селскостопанска политика[5]. За да се разрешат тези въпроси, член 1 от Регламента въвежда допълнителна такса (наричана по-нататък „таксата“) за доставените количества мляко или еквиваленти на млякото[6], които надвишават определено референтно количество. Таксата е подлежала на заплащане от производителите или изкупвачите по отношение на пет последователни периода от дванадесет месеца, считано от 1 април 1984 г.

4. Регламент за изпълнение № 857/84[7] предвижда, че държавите членки трябва да определят индивидуални референтни количества на всеки един от изкупвачите и производителите на мляко на базата на изкупените, доставени или продадени количества през 1981 г. Таксата за доставеното мляко, което надхвърля референтното количество, се заплаща от изкупвачите или производителите към националните органи на тримесечни вноски. Сумата на събраната такса се изплаща на Общността[8].

5. С Регламент № 1109/88[9] броят на периодите, по отношение на които се дължи таксата, се увеличава от пет на осем, а с Регламент № 816/92[10] този брой допълнително се увеличава на девет.

6. Съгласно членове 15 и 16 от Регламент за изпълнение № 1546/88[11], изкупвачите и производителите съответно са длъжни да се отчитат пред компетентната национална агенция по отношение на таксата за всеки 12-месечен период в рамките на три месеца след края на този период. Член 19, параграф 1 от същия регламент предвижда по-специално, че държавите членки следва да приемат всякакви необходими допълнителни мерки, за да гарантират събирането на таксата.

7. Регламент № 3950/92[12] отменя и заменя съществуващите разпоредби, за да се опрости и изясни режимът на таксата с цел да се гарантира правната сигурност на производителите и другите засегнати страни[13]. Съгласно член 1 производителите дължат допълнителна такса за количествата мляко, доставени на изкупвачи или директно продадени за консумация, които надхвърлят определено количество. Таксата се прилага за седем нови последователни периода от 12 месеца, считано от 1 април 1993 г. Член 2 предвижда поделяне на таксата между производителите, които са допринесли за излишъка, и изкупвача, който по правило е длъжен да плати размера на таксата (като я приспадне от цената на млякото, платена на производителите, които дължат таксата) на компетентния орган в държавата членка.

4 Регламент (ЕИО) от 31 март 1984 година за изменение на Регламент (ЕИО) № 804/68 относно общата организация на пазара на мляко и млечни продукти (ОВ L 90, 1984 г., стр. 10).

5 Вж. третото съображение на Регламента.

6 Заедно наричани по-нататък „мляко“.

7 Регламент (ЕИО) на Съвета от 31 март 1984 година за установяване на общи правила за прилагането на таксата, предвидена в член 5в от Регламент (ЕИО) № 804/68, в сектора на млякото и млечните продукти (ОВ L 90, 1984 г., стр. 13). Този регламент е изменен с Регламент (ЕИО) № 1305/85 от 23 май 1985 година за изменение на Регламент № 857/84 (ОВ L 137, 1985 г., стр. 12) по отношение на задължението на държавите членки да изплащат събраната такса.

8 Вж. членове 6 и 9 от Регламента. Вж. също решение от 13 ноември 2001 г., Франция/Комисия (C-277/98, EU:C:2001:603, т. 12).

9 Регламент (ЕИО) на Съвета от 25 април 1998 година за изменение на Регламент № 804/68 (ОВ L 110, 1988 г., стр. 27).

10 Регламент (ЕИО) на Съвета от 31 март 1992 г. за изменение на Регламент № 804/68 (ОВ L 86, 1992 г., стр. 83).

11 Регламент (ЕИО) на Комисията от 3 юни 1988 година относно определяне на подробни правила за прилагане на допълнителната такса, предвидена в член 5в от Регламент (ЕИО) № 804/68 (ОВ L 139, 1988 г., стр. 12).

12 Регламент (ЕИО) на Съвета от 28 декември 1992 г. относно въвеждане на допълнителна такса в сектора на млякото и млечните продукти (ОВ L 405, 1992 г., стр. 1).

13 Вж. второ съображение.

8. Регламент № 536/93[14] определя подробни правила за прилагане по отношение на Регламент № 3950/92. Членове 3 и 4 предвиждат, че в срок най-късно до 1 септември всяка година изкупвачите или съответно производителите заплащат на компетентния орган дължимата сума. Член 5, параграф 2 задължава държавите членки да „вземат всички необходими допълнителни мерки“ [неофициален превод], за да гарантират заплащането на дължимите на Общността такси в рамките на установения срок. Съгласно член 7 те вземат всички необходими мерки за контрол, за да гарантират плащането на таксата, и определят изисквания за одобрение на изкупвачи и производители.

9. Регламент 1256/1999[15] продължава срока на прилагане на режима на облагане с такси с още осем последователни периода от 12 месеца до април 2008 г.

10. Член 11, параграфи 1 и 2 от Регламент за изпълнение № 1392/2001[16] въвежда по-строги процедури, за да се засили ролята на държавите членки в проверките и санкциите, които те са задължени да въведат, за да гарантират правилното събиране на таксата[17].

11. Регламент № 1788/2003[18] въвежда някои изменения в системата на допълнително облагане. Съгласно член 1 въведената с този регламент такса се прилага за единадесет последователни периода, всеки от по дванадесет месеца, считано от 1 април 2004 г.

12. Въпреки че предходното законодателство възлага отговорността за плащане на таксата на производителите, като държавите членки внасят събраните суми в бюджета на Общността[19], член 3 от този регламент допълва тази система, като налага отговорност на самите държави членки да заплащат таксата на Общността. Параграф 1 от тази разпоредба гласи:

„Държавите членки са отговорни пред Общността за таксата, дължима в резултат на превишаване на националното референтно количество […] и […] [са] длъжн[и] да заплат[ят] на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА) […] в рамките на 99 % от дължимата сума“[20].

13. Съгласно член 4:

„Таксата се разпределя изцяло в съответствие с разпоредбите на член 10 и член 12 между производителите, които са допринесли за надвишаване на националните референтни количества […].

[…] производителите са задължени към държавата членка за заплащането на своята вноска в общия размер на дължимата такса, изчислен в съответствие с разпоредбите на глава 3, поради превишаването на предоставените им референтни количества“.

14 Регламент (ЕИО) на Комисията от 9 март 1993 г. относно определяне на подробни правила за прилагане на допълнителната такса в сектора на млякото и млечните продукти (ОВ L 57, 1993 г., стр. 12).

15 Регламент (ЕО) на Съвета от 17 май 1999 година за изменение на Регламент № 3950/92 (ОВ L 160, 1999 г., стр. 73).

16 Регламент (ЕО) на Комисията от 9 юли 2001 г. за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент № 3950/92 (ОВ L 187, 2001 г., стр. 19).

17 Вж. съображение 5.

18 Регламент на Съвета от 29 септември 2003 година за въвеждане на такса в сектора на млякото и млечните продукти (ОВ L 270, 2003 г., стр. 123; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 50, стр. 22).

19 В това отношение вж. решение от 13 ноември 2001 г., Франция/Комисия (C-277/98, EU:C:2001:603, т. 34—36). Въпреки че подробните правила за прилагане на таксата предвиждат в много случаи задължение за изкупвачите да заплащат таксата на националните органи, в действителност задължението за плащане се налага на производителите. Вж. още бележка под линия 62 по-долу.

20 Намалението в размер на 1 % е с цел „да се вземат предвид случаите на несъстоятелност или на доказана невъзможност на производителя да плати своята вноска в общата сума на дължимата такса“ (съображение 6).

14. Член 15 от Регламент за изпълнение № 595/2004[21] предвижда, че всяка година в срок най-късно до 1 септември изкупвачите и производителите заплащат таксата на компетентния орган[22], и задължава държавите членки да декларират пред ФЕОГА сумите, които получават в резултат на прилагането на член 3 от Регламент 1788/2003. Съгласно член 17 от същия регламент държавите членки вземат необходимите мерки, за да осигурят, че таксата е начислена правилно и че тежестта на таксата се понася от производителите, които са допринесли за превишението на квотата.

15. Регламент № 1234/2007[23] (известен още като „Общ регламент за ООП“) заменя ред отделни регламенти[24] с единен законодателен инструмент, без обаче да променя по същество политиката в основата на системата на облагане на квотите за мляко или правилата за плащането на таксата.

16. Раздел III от Глава III от Дял I от този регламент е озаглавен „Мляко“. Подраздел III от раздел III, озаглавен „Превишаване на квоти“, включва членове 78—84. Член 78 предвижда плащане на такса за мляко и други млечни продукти, които се предлагат на пазара в превишение на националната квота. Държавите членки са отговорни пред Общността за тази такса, като заплащат 99 % от дължимата сума на Европейския фонд за гарантиране на селското стопанство.

17. Съгласно член 79 от същия регламент таксата се разпределя изцяло между производителите, които са допринесли за всеки от случаите на превишаване на националните квоти. Тези производители отговарят пред държавата членка за заплащането на своята вноска в дължимата такса „поради факта, че са превишили предоставените им квоти“.

18. Член 80, параграф 3 предвижда, че вноската на всеки производител в размера на дължимата такса се определя въз основа на решение на държавата членка, след като всички неизползвани части от националната квота за доставки се преразпределят или не се преразпределят, пропорционално на индивидуалната квота на всеки производител или в съответствие с обективни критерии, които следва да се определят от държавите членки.

19. Съгласно член 83 от същия регламент в случаите на директна продажба вноската на всеки производител в размера на таксата се определя въз основа на решение на държавата членка, след като всяка неизползвана част от националната квота, разпределена за директни продажби, е била или не е била преразпределена на подходящото териториално или на национално равнище. Комисията определя начина и времето на плащане на таксата на компетентния орган на държавата членка[25].

21 Регламент (ЕО) на Комисията от 30 март 2004 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1788/2003 (ОВ L 94, 2004 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 55, стр. 17).

22 С Регламент (ЕО) № 1468/2006 на Комисията от 4 октомври 2006 г. за изменение на Регламент № 595/2004 (ОВ L 274, 2006 г., стр. 6; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 75, стр. 227) срокът се променя на 1 октомври за всяка година.

23 Регламент (ЕО) на Съвета от 22 октомври 2007 година за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти (ОВ L 299, 2007 г., стр. 1).

24 Включително Регламент № 1788/2003.

25 Оказва се, че това е направено, като са запазени в сила сроковете, предвидени в изменения Регламент № 595/2004. Вж. Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/517 на Комисията от 26 март 2015 година за изменение на Регламент (ЕО) № 595/2004 (ОВ L 82, 2015 г., стр. 73).

20. Член 1 от Регламент 1034/2008 [26] изменя Регламент № 885/2006 [27], като създава по-специално нов член 5б, който предвижда:

„Без да се накърнява каквато и да е друга мярка по прилагане, предвидена в националните законодателства, държавите членки уреждат всички неуредени задължения на бенефициера, установени в съответствие с националното законодателство, като ги прихващат от бъдещите плащания, които предстои да бъдат извършени от страна на разплащателната агенция[[28]], натоварена с възстановяването на дължимите суми, към същия бенефициер“.

21. С член 230, параграф 1 от Регламент № 1308/2013 [29] таксата се отменя, считано от 31 март 2015 г.

Държавна помощ

22. Съображения 2—5 и 8 от Решение 2003/530 [30] гласят:

„2) Италианските млекопроизводители са произвели мляко в превишение на техните референтни количества в периода от 1995/1996—2001/2002 г. и дължат на Общността сумата от 1 386 475 250 EUR за допълнителната такса за мляко и млечни продукти, въведена в съответствие с Регламент (ЕИО) № 3950/92.

3) Голяма част от сумата не е събрана от италианските органи, след като по искане на тези производители административните съдилища разпореждат спиране на плащанията.

4) Понастоящем положението в Италия се характеризира с обстоятелството, че събирането на допълнителната такса среща редица трудности, довели най-вече до множество висящи съдебни дела, които могат да продължат да забавят действителните плащания за още дълго време.

5) Италианските органи предвиждат мерки за уреждане на тези висящи спорове и за премахване на съществуващото понастоящем социално напрежение, като позволяват на тези млекопроизводители да уредят своя неизплатен дълг чрез безлихвено разсрочено плащане за няколко години.

[…]

8) За да се избегне обременяването на отделните засегнати италиански млекопроизводители с големи финансови тежести, което вероятно би се случило при незабавно възстановяване в пълен размер на всички дължими суми, и така да се намали съществуващото социално напрежение, са налице изключителни обстоятелства, които обосновават разглеждането на помощта, която Италианската република възнамерява да отпусне на тези

26 Регламент (ЕО) на Комисията от 21 октомври 2008 година за изменение на Регламент (ЕО) № 885/2006 относно реда и начина на приложение на Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета по отношение на акредитирането на агенциите платци и други стопански субекти, както и по отношение на уравняването на сметките на ЕФГЗ и ЕЗФРСР (ОВ L 279, 2008 г., стр. 13). Регламентът влиза в сила на 29 октомври 2008 г.

27 Този регламент въвежда разпоредби за изпълнение по отношение на Регламент (ЕС) № 1290/2005 от 21 юни 2005 година относно финансирането на Общата селскостопанска политика (ОВ L 209, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 193), с които се заменя по-специално ФЕОГА с Европейски фонд за гарантиране на земеделието, считано от 1 януари 2007 г.

28 Както е определена в член 6, параграф 1 от Регламент № 1290/2005.

29 Регламент (ЕС) на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007 (ОВ L 347, 2013 г., стр. 671 и поправки в ОВ L 189, 2014 г., стр. 261, ОВ L 130, 2016 г., стр. 9 и ОВ L 161, 2016 г., стр. 41).

30 Решение на Съвета от 16 юли 2003 година относно съвместимостта с общия пазар на помощ, която Италианската република възнамерява да предостави на своите млекопроизводители (ОВ L 184, 2003 г., стр. 15).

млекопроизводители под формата на авансово и разсрочено плащане, като съвместима с общия пазар чрез дерогация от член 87 от Договора, ако бъдат изпълнени условията, посочени в настоящото решение“. [неофициален превод]

23. Член 1 от това решение предвижда:

„Помощта, която Италианската република възнамерява да предостави на млекопроизводителите, като сама извърши плащането към Общността на сумата, която те дължат на Общността поради допълнителната такса за млякото и млечните продукти за периода от 1995—1996 г. до 2001—2002 г., и като разреши на тези производители да върнат дълга си посредством разсрочено безлихвено плащане[31] за няколко години, по изключение се приема за съвместима с вътрешния пазар, при условие че:

– бъде погасена цялата сума посредством равни годишни траншове,

– периодът на погасяване не надхвърля 14 години, считано от 1 януари 2004 г.“ [неофициален превод]

24. В Решение 2013/665[32] Комисията отбелязва, че Италия е приела законодателство за отсрочване на плащането на някои траншове, посочени в Решение 2003/530, с което нарушава условието, предвидено в член 1 от това решение, че цялата сума трябва да бъде погасена посредством равни траншове. В членове 1 и 2 от Решение 2013/665 се посочва, че въпросното отсрочване на плащането представлява държавна помощ, която е несъвместима с вътрешния пазар, и се изисква от Италия да възстанови несъвместимата с вътрешния пазар помощ от бенефициерите на посоченото отсрочване.

Национално законодателство

25. Обемът не позволява да се направи пълен преглед на релевантното италианско законодателство в тази област. В голямата си част то е изключително сложно. Следващото изложение несъмнено представлява кратък преглед.

26. Въпреки че таксата за млекопроизводството първоначално е въведена на общностно равнище през 1984 г., в решението на Съда по дело Lattepiù[33] се отбелязва, че по отношение на Италия законодателните мерки за първи път са приети през 1992 г.[34]. Тези мерки се оказват неуспешни, доколкото, от една страна, индивидуалните референтни количества, разпределени от италианските органи, съдържат голям брой грешки, дължащи се по-специално на факта, че те са удостоверени от самите производители[35], а от друга страна, част от последващите законодателни актове са обявени за недействителни от Corte costituzionale (Конституционен съд)[36].

31 По-нататък наричам тези мерки за разсрочено плащане „схемата за разсрочено плащане от 2003 г.“.

32 Решение (ЕС) на Комисията от 17 юли 2013 година относно държавни помощи SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] — предоставени от Италия (отсрочване на плащането на налога в сектора на млякото и млечните продукти в Италия) (ОВ L 309, 2013 г., стр. 40).

33 Решение от 25 март 2004 г., *Cooperativa Lattepiù и др.* (*C-231/00, C-303/00 и C-451/00, EU:C:2004:178*).

34 Вж. точка 15 от решението. Основният законодателен акт за изпълнение е Закон № 468/92 от 26 ноември 1992 г., въпреки че Комисията в своята искова молба се позовава и на Министерски декрет № 258/89 и Закон № 209/91. В тази точка се отбелязва, че Закон № 468/92 „е последван от множество многократно изменяни законодателни актове“.

35 Вж. точка 79 от решението.

36 Вж. точка 16 от решението.

27. Член 2 от Закон № 5/98 предоставя редица правомощия на Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (Държавна агенция за интервенция на селскостопанския пазар, наричана по-нататък „AIMA“) да управлява схемата за събиране на таксата за млякото, включително по-специално да определя референтните количества и да ги съобщава на производителите [37].

28. След доклад на правителствена анкетна комисия са приети няколко допълнителни мерки, включително Декрет-закон № 43/99 (преобразуван, след изменения в Закон № 118 от 27 април 1999 г., наричан по-нататък „Закон № 118/1999). Член 1 от този декрет-закон предоставя на AIMA срок от 60 дни, в който да направи съответните национални корекции за млекопроизводството в периодите 1995—1996 г. и 1996—1997 г. Съгласно същата разпоредба индивидуалните референтни количества, изменени при нужда от AIMA, трябва да бъдат окончателно определени за целите на плащането на такса [38].

29. Декрет-закон № 49/2003 от 28 март 2003 г. (преобразуван след изменения в Закон № 119/2003) предвижда, че задълженията, свързани с проверките за съответствие със схемата на таксата и за процедурите за принудително събиране, принадлежат на регионите и автономните провинции. Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Разплащателна агенция в областта на земеделието, наричана по-нататък „AGEA“) [39] има изключителна компетентност за управление на националния резерв и за изчисляване на съответните количества и дължими суми.

30. Член 3, параграфи 5-duodecies и 5-terdecies от Закон № 231/2005 въвежда забрана за прихващане по отношение на суми, дължими на взискателите от акредитирани разплащателни агенции съгласно Регламент № 1663/95 [40].

31. Член 8-quinquies (по-специално) от Закон № 33/2009 въвежда нови разпоредби относно разсрочените плащания на таксата в Декрет-закон № 49/2003 [41]. Длъжниците могат да подадат пред AGEA молба за разсрочване за период до 30 години, при условие че се съгласят да се откажат от всички висящи съдебни дела, които евентуално са завели. Ако даден производител в предписания срок не подаде молба за участие в новата схема за разсрочване, прекрати участието си в нея или не направи плащане съгласно новите условия на датата на падежа, дългът му става незабавно изискуем и подлежи на принудително изпълнение съгласно процедурите в Кралски указ № 639/1910.

32. Закон № 228/2012 [42] внася съществени изменения в член 8-quinquies от Закон № 33/2009. Въпреки че AGEA продължава да носи основна отговорност за събирането на неплатените такси, тя вече извършва това посредством процедура за оценяване с помощта на членовете на групата Equitalia [43] и на Guardia di Finanza (Данъчна и финансова полиция).

37 Вж. точка 20 от решението.

38 Вж. точки 19, 21 и 22 от решението.

39 AGEA заменя AIMA през 1999 г.

40 Регламент (ЕО) на Комисията от 7 юли 1995 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕИО) № 729/70 на Съвета относно процедурата за приключване на сметките на ФЕОГА, секция „Гарантиране“ (ОВ L 158, 1995 г., стр. 6).

41 В следващото изложение наричам тази схема за разсрочено плащане „схемата за разсрочено плащане от 2009 г.“

42 Известен още като „Закон за стабилността от 2013 г.“

43 Equitalia SpA е дружество, контролирано от италианската държава.

Досъдебната процедура

33. С поредица размени на писма в периода между юли 2008 г. и юли 2012 г., повечето от които се осъществяват по процедурата EU Pilot, Комисията иска да получи от Италия информация относно разпределянето на таксата между платците и предприетите мерки за възстановяването ѝ в случаите на неплащане. Комисията изразява загриженост по отношение на значителния според нея размер на неизплатените суми.

34. Тъй като Комисията не е удовлетворена от предоставената от Италия информация, на 21 юни 2013 г. тя изпраща до тази държава членка официално уведомително писмо, с което я кани да изложи своите съображения. Италия отговаря с поредица писма от 23 септември 2013 г. и следващи дати.

35. С оглед на т.нар. от нея „траен застой на процедурите за възстановяване и значителните по размер неизплатени суми“ на 10 юли 2014 г. Комисията издава мотивирано становище. Италия иска удължаване на срока за представяне на отговор, като за краен срок се определя 11 октомври 2014 г. Италия представя отговора си на 13 октомври 2014 г.

Производството и исканията на страните

36. Като приема, че Италия не е предоставила информация, която да отговаря на нейната загриженост, на 6 август 2015 г. Комисията сезира Съда с настоящия иск.

37. Комисията иска от Съда:

– да обяви, че като не е гарантирало, че допълнителната такса — дължима за надхвърлящото националната квота производство в Италия, считано от първата година на действително облагане с допълнителната такса в Италия (1995/1996) до последната година на потвърдено свръхпроизводство в страната (2008/2009) — действително се начислява на конкретните производители, допринесли за всяко превишаване на производството, и се изплаща в срок след уведомяване за дължимия размер от изкупвача или, при преките продажби, от производителя, или пък, при неплащане в срок, се регистрира и евентуално събира принудително от тези изкупвачи или производители, италианското правителство не е изпълнило задълженията си по приложимите през съответните години разпоредби от правото на Съюза и по-конкретно по: i) членове 1 и 2 от Регламент № 3950/92, ii) член 4 от Регламент № 1788/2003, iii) членове 79, 80 и 83 от Регламент № 1234/2007, както и — по отношение на разпоредбите за изпълнение на Комисията — iv) член 7 от Регламент № 536/93, v) член 11, параграфи 1 и 2 от Регламент (ЕО) № 1392/2001 и vi) членове 15 и 17 от Регламент № 595/2004, и

– да осъди Италианската република да заплати съдебните разноски.

38. Италианската република иска от Съда:

– да отхвърли иска и

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

39. В съдебното заседание от 8 септември 2016 г. Комисията и Италия са изслушани и отговарят на отправените от Съда въпроси.

Анализ

Предварителни бележки

По допустимостта

40. Въпреки че Италия не повдига официално възражение за недопустимост, тя твърди в своята защита, че в настоящия случай Комисията няма правен интерес от производството, тъй като понастоящем допълнителната такса е премахната[44]. Ако този довод се приеме, искът би бил недопустим и обстоятелството, че Италия не повдига формално възражение, би било ирелевантно, тъй като Съдът може да направи служебна проверка дали са изпълнени предвидените в член 258 ДФЕС условия за предявяване на иск за установяване на неизпълнение на задължение[45].

41. Не считам обаче, че доводът на Италия може да бъде приет.

42. Съгласно постоянната практика на Съда наличието на неизпълнение на задължение от държава членка следва да се преценява с оглед на положението на съответната държава към момента на изтичане на срока, определен в мотивираното становище[46]. Следователно Съдът ще обяви иска за недопустим, когато въпросната държава членка е отстранила твърдяното нарушение преди изтичането на този срок[47]. Обратно, Съдът няма да стигне до този извод, ако нарушението е преустановено едва след изтичането на този срок. В това отношение Съдът е приел, че целта на иска може да бъде по-специално установяване на основанието за отговорността, която държавата членка може да носи спрямо тези, които придобиват права в резултат от нейното неизпълнение[48].

43. Същите мотиви според мен ще са приложими, когато законодателството — предмет на мотивираното становище, е било отменено след изтичането на предвидения в него срок, какъвто е настоящият случай[49]. Действително, както правилно посочва Комисията, несъбирането на таксата от лицата платци, ощетява производителите, които действително са я платили, когато е била дължима, тъй като те понасят икономическа неизгода в сравнение с лицата, които не са платили или са платили с голямо просрочие. Такова положение неизбежно ще доведе до (и може в резултат да продължи да води до) неоправдани нарушения на конкуренцията, които потенциално може да засегнат не само производителите в самата Италия, но и производителите в рамките на Съюза като цяло. Правният интерес на Комисията се запазва и следователно искът е допустим.

Размерът на невъзстановената такса

44. Страните спорят относно точния размер на таксата, която не е възстановена.

44 Вж. точка 21 по-горе.

45 Вж. по-специално решение от 31 март 1992 г., Комисия/Италия (C-362/90, EU:C:1992:158, т. 8).

46 Вж. по-специално решение от 27 октомври 2005 г., Комисия/Италия (C-525/03, EU:C:2005:648, т. 14).

47 Вж. решение от 27 октомври 2005 г., Комисия/Италия (C-525/03, EU:C:2005:648, т. 16 и 17).

48 Вж. по-специално решение от 14 септември 2004 г., Комисия/Испания (C-168/03, EU:C:2004:525, т. 24).

49 Предвиденият в мотивираното становище срок, след като е удължен, изтича на 11 октомври 2014 г. (вж. точка 35 по-горе). Таксата е отменена, считано от 31 март 2015 г. (вж. точка 21 по-горе).

45. Въпреки че в искането си Комисията не уточнява никаква сума, в исковата молба тя посочва, че към датата на крайния срок, определен в мотивираното становище[50], общият размер на дължимата такса в Италия възлиза приблизително на 2 305 милиона евро. Тази сума допълнително се подразделя както следва:

– размерът на таксата, която е възстановена, е приблизително 282 милиона евро (тази сума не включва сумите, обхванати от схемата за разсрочено плащане от 2003 г.[51] от около 469 милиона евро),

– сумата, която остава дължима след приспадането на тези две суми, възлиза на 1 554 милиона евро,

– от тази сума приблизително 211 милиона евро следва да се приспаднат за суми, които са станали несъбираеми, например поради несъстоятелност на производителя или съдебни решения, отменящи задължението за плащане, при което остава сумата от около 1 343 милиона евро,

– последната сума включва сумите, които са предмет на производства пред италианските съдилища и по отношение на които тези съдилища са спрели изпълнението на задължението за плащане; според Комисията тази сума възлиза приблизително на 500 милиона евро,

– възстановената до момента сума представлява 21 % от дължимия общ размер, след приспадане на несъбираемите суми[52].

46. Италия възприема различен подход. Тя приема данните на Комисията, посочени по-горе. Италия обаче твърди, че посочената в точка 45 сума от 1 343 милиона евро не трябва да се взема предвид, тъй като в нея са включени суми, които са невъзстановими поради съдебни разпореждания за спиране на плащането. Вместо това тя счита, че неизплатената сума следва да се определи на 827,39 милиона евро. Това следва да се съпостави със сумата от 962 милиона евро, представляваща сбора от i) събрани до съответната дата суми, включително суми, възстановени чрез схемите за разсрочено плащане и чрез прихващане, ii) суми „в процес на събиране“ съгласно схемите за разсрочено плащане и iii) невъзстановими суми поради несъстоятелност на производителя, поради съдебни актове, отменящи задължението за плащане, или поради всякакви други причини. Въз основа на това според Италия възстановената сума или сумата, която „се счита за възстановена“, представлява 42 % от общия размер на таксата от 2 289,77 милиона евро, сумата, която понастоящем не е дължима, е 21,85 % от този размер, а сумата, по отношение на която има започнати процедури по принудително събиране, е 36,13 % от този размер.

47. Посочените от Комисията стойности могат да се разглеждат като подвеждащи, доколкото, ако не се вземат предвид сумите, които са възстановени или възстановими по схемите за разсрочено плащане, е невъзможно да се добие „вярна“ представа за размера на нарушението на Италия. От друга страна, представените от Италия данни също могат да се определят като

50 Тоест след като Комисията разрешава удължаване (вж. точка 35 по-горе) до 11 октомври 2014 г.

51 Вж. точка 22 и сл. по-горе.

52 В исковата си молба Комисията представя и алтернативен набор от цифрови данни, според които дължимият размер възлиза на 1 068 милиона евро, като процентът на възстановената сума е 23 %. След като е помолена в съдебното заседание да поясни тези цифрови данни, Комисията посочва, че сумата от 1 068 милиона евро представлява дължимата сума след приспадане на суми, за които Италия не е поискала да не бъдат взети предвид, тъй като са предмет на спор пред националните юрисдикции. Тъй като обаче Комисията изтъква още, че посочените по-горе 1 343 милиона евро представляват сумата, която остава дължима, и тъй като сумата, предмет на съдебни разпореждания, е записана в исковата молба като 500 милиона евро, не съм в състояние да съгласувам тези стойности. Поради съображенията, посочени в точка 48 по-долу, не считам за необходимо да проучвам допълнително този въпрос.

такива, тъй като i) тя приспада суми, които съгласно закона са станали невъзстановими, въпреки че, ако беше положила дължимата грижа, положението поне отчасти можеше да е различно, и ii) (вероятно) ако Италия на първо място беше администрирала правилно мерките за възстановяване на таксата, схемите за разсрочено плащане нямаше да са необходими.

48. Не считам за нужно да правя извод въз основа на тези доводи. Както посочих, в искането си Комисията не споменава цифрови данни[53]. Въпреки че статистическите данни, предоставени от двете страни, могат най-общо да представляват интерес с информативна цел, точното изчисляване на дължимата сума не е от решаващо значение в настоящото производство за твърденията на нито една от страните. Въпросът за разрешаване в настоящия случай е дали Комисията е обосновала своите твърдения за нарушение срещу Италия и ако е така, дали Италия е изложила надлежна защита. В анализа си по-долу ще се съсредоточа върху тези аспекти. Междувременно само ще отбележа, че каквато и база за изчисляване да се използва, ясно е, че значителен размер от дължимата такса не е събрана от Италия в рамките на определения в мотивираното становище срок.

Общи защитни доводи на Италия

49. Италия изтъква два общи защитни довода, всеки от които, ако бъде уважен, изисква Съдът да отхвърли иска. Затова ще ги разгледам, преди да се спра подробно на твърденията на Комисията.

– Нарушение на принципа ne bis in idem

50. Италия твърди, че като предявява иск за установяване на неизпълнение на задължения, Комисията нарушава принципа ne bis in idem. Тя обосновава този довод с цялостния режим на таксата, въведен с Регламент № 1788/2003. Преди този регламент да влезе в сила, законодателството на Съюза предвижда изрично само изкупвачите и производителите да отговарят за таксата и да я плащат на компетентната национална агенция. Въпреки че държавите членки са били длъжни да гарантират събирането на таксата[54], те не са били изрично задължени да плащат цялата такса на Общността. Като отхвърля довода на Комисията, че такова задължение трябва да се подразбира, Съдът постановява през 2001 г., че държавите членки са длъжни да полагат всички усилия за изплащане на таксата на Комисията, но не са длъжни да постигнат определен резултат[55]. Вследствие на това е приет Регламент № 1788/2003; член 3, параграф 1 от същия въвежда допълнително задължение за държавите членки да заплащат таксата на (настоящия) Европейски съюз[56]

51. Италия не отрича задължението да събира таксата на национално равнище и да я плаща на Европейския съюз. Тя по-скоро твърди, че процедурата за финансови корекции по отношение на дължими суми съгласно общата селскостопанска политика представлява санкцията, налагана на държавите членки за несъбирането на таксата, тъй като това неизпълнение по необходимост

53 Вж. точка 45 по-горе.

54 Вж. по-специално членове 15, 16 и 19 от Регламент № 1546/88.

55 Вж. решение от 13 ноември 2001 г., Франция/Комисия (C-277/98, EU:C:2001:603, т. 36)

56 В рамките на 99 % от общата сума. Вж. още бележка под линия 20 по-горе.

ще има последици за бюджета на всяка държава членка, която не е я събрала изцяло. Допълнителното санкциониране на Италия чрез образуване на производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу нея би било в противоречие с принципа ne bis in idem и би било непропорционално [57].

52. Този довод според мен не може да бъде приет.

53. Първо, както Комисията правилно отбелязва, Съдът се е произнесъл, в контекста на задълженията на държава членка във връзка с процедурата по уравняване на сметки съгласно правилата за ФЕОГА, че предназначението на тази процедура е различно от това на производството за установяване на неизпълнение на задължения. В първия случай целта на процедурата е да гарантира, че изискванията на бюджета на Съюза са изпълнени, и не става въпрос за санкция [58]. Втората е процедура, с която се иска да се установи, че държава членка не е изпълнила задълженията си съгласно правото на Съюза. В настоящия случай този подход ми се струва явно обоснован. Очевидно е, че производството за установяване на неизпълнение на задължения може да обслужва цели, които надхвърлят самото установяване на правното положение във връзка с отношенията между държавата членка и Европейския съюз. Както вече посочих [59], това производство може да бъде релевантно по-специално за определяне на основанието за отговорността, която държавата членка може да носи по отношение на лицата, които придобиват права в резултат от нейното неизпълнение, както и за премахване на несправедливото нарушаване на конкуренцията, което може да е произтекло в резултат на твърдяното нарушение. Но според мен то не може да бъде „санкция“ в обичайния смисъл на това понятие.

54. Освен това даденото от Италия тълкуване на задълженията на държавите членки във връзка с таксата би означавало, че задължението за събиране на таксата на национално равнище на практика би било факултативно. Макар да е вярно, че Съдът е постановил, че целта на таксата е икономическа, по отношение на внасянето в Общността на средствата, необходими за пласирането на количествата мляко, реализирани от производителите, надхвърлили своите квоти, той същевременно е подчертал, че „очевидната цел“ на таксата е да задължи млекопроизводителите да спазват разпределените им референтни количества [60]. Тази констатация очевидно противоречи на позицията на Италия и това е още една причина доводът на тази държава членка да бъде отхвърлен. Ако Италия „поема“ икономическото въздействие на таксата, като се въздържа да я събира от съответните икономически оператори, таксата губи желания ефект върху функционирането на пазара в сектора на млякото.

– По твърдението, че производството за установяване на неизпълнение на задължения не е подходящо в случаите на държавна помощ

55. Самата Италия изглежда приема мотивите, изложени в края на точка 53, като отбелязва, че неизпълнението от страна на държава членка на схемата за облагане с таксата на национално равнище може да доведе до нелоялна конкуренция от страна на тези производители, които не са платили таксата. Тя обаче твърди, че правилната мярка при такива обстоятелства е

57 В подкрепа на довода си в това отношение Италия се позовава на решение на Съда от 13 ноември 2001 г., Франция/Комисия (C-277/98, EU:C:2001:603). По отношение на релевантните за Италия доводи обаче това решение не стига по-далеч от констатациите, посочени в точка 50 по-горе. Освен това Италия се позовава на още три решения на Общия съд, цитирани от Комисията в исковата молба. Това са решения от 9 октомври 2012 г., Италия/Комисия (T-426/08, непубликувано, EU:T:2012:526), от 6 юли 2015 г., Италия/Комисия (T-44/11, непубликувано, EU:T:2015:469) и от 2 декември 2014 г., Италия/Комисия (T-661/11, EU:T:2014:1016). Италия обаче не се позовава на конкретна точка или точки от тези решения, за да обоснове своята позиция, а прочитът им не изглежда да предлага подкрепа за изложените от нея доводи. Поради това няма да им отделям повече внимание.

58 Вж. в този смисъл решения от 11 януари 2001 г., Гърция/Комисия (C-247/98, EU:C:2001:4, т. 13 и 14) и от 9 септември 2004 г., *Гърция/Комисия* (C-332/01, EU:C:2004:496, т. 63).

59 Вж. точка 42 по-горе.

60 Вж. решение от 25 март 2004 г., *Cooperativa Latterie и др.* (C-231/00, C-303/00 и C-451/00, EU:C:2004:178, т. 75).

Комисията да сезира Съда с иск за неправомерна държавна помощ съгласно член 108 ДФЕС. Поради това Комисията неправилно е предявила иск за установяване на неизпълнение на задължения, тъй като тази процедура не може да се започва, когато вместо нея могат да се приложат други средства за правна защита.

56. Този довод веднага може да бъде отхвърлен, тъй като е в пряко противоречие с постоянната съдебна практика. Така например:

„[…] съгласно постоянната съдебна практика подходящата процедура за установяване на нарушение на правилата на общата организация на пазарите е производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по [член 258 ДФЕС]. Въпреки че съгласно тази практика [член 108, параграф 2 ДФЕС] установява процедура, която е конкретно адаптирана към специфичните проблеми, които държавните помощи поставят пред конкуренцията в рамките на общия пазар, съществуването на тази процедура по никакъв начин не е пречка за оценяване съгласно предвидената в [член 258 ДФЕС] процедура на съвместимостта на схема за помощ с правилата на [ЕС], различни от тези, които се съдържат в [член 107 ДФЕС] […]“ [61].

57. Поради това вторият общ защитен довод на Италия трябва да се отхвърли.

Обхват на исканото установяване на неизпълнение на задължения

58. Накратко, Комисията иска от Съда да установи, че Италия не е изпълнила своите задължения съгласно законодателните мерки на Съюза, приложими по отношение на таксата за мляко:

– за периода от 1995/1996 — първата година, в която таксата се прилага на практика в Италия, до 2008/2009 —последната година, в която е било налице свръхпроизводство в тази държава членка,

– като не е гарантирала, че i) таксата действително се начислява на отделните производители, които са допринесли за свръхпроизводството, довело до задължение за плащане на таксата, ii) таксата се плаща в съответния срок от изкупвача или, в случаите на директна продажба, от производителя, и iii) при неплащане на таксата в предвидения срок се осигурява подходящо изпълнение на задължението за плащане по надлежната процедура за възстановяване съгласно националната правна система.

59. Съществото в критиката на Комисията е, че в продължение на повече от 14 последователни отчетни периода Италия в значителна степен не изпълнява задълженията си на национално равнище във връзка с таксата като цяло. Не са направени твърдения и не се спори относно задълженията на Италия да плати на Европейския съюз сума, равна на таксата съгласно член 3 от Регламент № 1788/2003 и последвалото го законодателство.

60. Тъй като твърденията на Комисията за нарушения са тясно свързани, ще ги разгледам заедно.

61 Вж. решение от 12 юли 1990 г., Комисия/Гърция (C-35/88, EU:C:1990:302, т. 11 и цитираната съдебна практика).

Твърденията за нарушения на Комисията

61. Разглеждайки най-напред разпределянето на таксата, Съдът се е произнесъл, че е от съществено значение държавата членка да разпредели таксата между производителите, тъй като тази стъпка е неразделна част от процеса, водещ до плащането ѝ [62].

62. По отношение на първоначалните етапи на периода, за който се отнасят твърденията на Комисията, изглежда ясно, че изпълнението на това задължение от Италия в някои случаи не е било много удачно. В решение Latteріù например Съдът отбелязва, че съгласно отправените до него преюдициални запитвания „първоначално разпределените от италианските органи индивидуални референтни количества съдържат многобройни грешки, по-специално поради обстоятелството, че действителното производство, на базата на което се разпределят тези количества, се удостоверява от самите производители. Сред така установените грешки правителствената анкетна комисия констатира по-специално, че повече от 2000 земеделски стопанства, които са декларирали производство на мляко, изобщо не притежават крави“ [63]. По същото дело Съдът отбелязва, че жалбоподателите в главното производство са узнали за разпределените им референтни количества едва през 1999 г. [64].

63. Като цяло Комисията обръща внимание на статистиката за възстановяване на таксата в Италия [65]. След това тя излага няколко конкретни твърдения.

Слаба законодателна практика: незаконосъобразни, объркани и противоречиви национални закони

64. Комисията отправя критика, че националното законодателство относно таксата е недобре обмислено и зле изготвено и че този неуспех е придружен от неефективно прилагане от националните органи, довело до съдебни производства пред националните юрисдикции. Комисията основава своите твърдения на данни, предоставени от Avvocatura Generale dello Stato (Държавен правен съвет) в отговор на исканията ѝ за информация, отправени до Италия от Комисията. В това отношение тя посочва по-специално:

– Закон № 118/1999, за който националните съдилища са се произнесли в производство за привременни мерки, че същият закон е незаконосъобразен, тъй като разпределя таксата със задна дата и не предвижда надлежно съобщаване на разпределените суми,

– Закон № 5/98, който е бил успешно атакуван пред националните юрисдикции, тъй като основава разпределянето на таксата на (недостоверни) косвени статистически данни,

– използването от компетентните органи на национални референтни количества, които са спорни и продължават да бъдат спорни, за периода от 1995/1996—1999/2000 г. също води до завеждането на производства пред националните съдилища. В това отношение Corte dei conti

62 Вж. в този смисъл решение от 25 март 2004 г., *Azienda Agricola Ettore Ribaldi и др.* (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00—C-491/00 и C-497/00—C-499/00, EU:C:2004:179, т. 87), където Съдът постановява, че разпределянето на индивидуалните референтни количества трябва да бъде съобщено на производителите от компетентните национални органи по такъв начин, че да предоставя на засегнатите лица цялата информация, свързана с въпросното разпределяне. Въпреки че изкупвачите също активно участват в процеса, който води до плащане на таксата (вж. например седмо съображение от Регламент № 536/93, което посочва, че „изкупвачите носят основната отговорност за правилното прилагане на мерките“ [неофициален превод]), и в много случаи отговарят за и плащат таксата на компетентните национални органи, самото разпределяне на таксата се прави между производителите. Вж. например член 2, параграф 2 от Регламент № 3950/92.

63 Решение от 25 март 2004 г., *Cooperativa Latteріù и др.* (C-231/00, C-303/00 и C-451/00, EU:C:2004:178, т. 79).

64 Вж. точка 81 от решението.

65 Вж. точки 44—48 по-горе.

(Сметна палата) посочва[66], че „недостатъците на [Закон № 118/99] произтичат от непрекъснатото използване на процедури и методи за изчисляване, които са били отменени вследствие на контрол за конституционосъобразност и решения на съдилищата“.

65. Комисията отбелязва още, че първоначалната законодателна объркаост изглежда е дала повод за съдебни спорове, които, поне когато таксата е била въведена в Италия, са приключвали с решения в полза на оспорващите националните правила, и е възпрепятствала компетентните органи да изпълняват задачите си. Предвид продължителните забавяния, които може да се каже, че са характерни за съдебната система в Италия, резултатът е бил забавяне на процедурата за възстановяване на таксата. В това отношение Комисията отбелязва наблюденията на AGEA от 2010 г., че „състоянието на несигурност, което възниква при спирането на изпълнението в първоинстанционното производство по искане на жалбоподателите, постановено по реда на спешното производство от сезирания съд […], и всяко окончателно решение в производство по обжалване пред въззивна инстанция предизвиква сериозни сътресения, които опасно застрашават системата на квотите за мляко“.

66. Комисията посочва още, че в първия отговор на официалното уведомително писмо Avvocatura Generale dello Stato посочва, че поради несигурността по отношение на вътрешното законодателство той не е оспорвал разпорежданията за спиране на националните съдилища и в някои случаи не е представял защитни доводи по съществото на спора, тъй като е изчаквал „консолидирането на законовите и подзаконовите разпоредби, които постоянно се изменяли“. Във втория отговор на официалното уведомително писмо Avvocatura Generale dello Stato посочва липсата на яснота и сложността на това законодателство, което безспорно е допринесло за многобройните дела, заведени пред националните граждански и и административни съдилища, в резултат на което не са представяни защитни доводи срещу молбите за спиране на изпълнението.

Неприлагане на прихващането

67. Комисията още твърди, че Италия не е използвала по подходящ начин прихващането като правно средство при плащания на суми, дължими съгласно общата селскостопанска политика. В това отношение тя посочва, че член 1 от Регламент № 1034/2008, който влиза в сила на 29 октомври 2008 г., дори задължава държавите членки да прихващат всички неуредени задължения на бенефициера на тези плащания, установени в съответствие с националното законодателство, от бъдещите плащания, които предстои да бъдат извършени от страна на разплащателната агенция, натоварена с възстановяването на дължимите суми, към същия бенефициер[67]. По-общо, Комисията посочва, че според Corte dei Conti[68] използването на прихващане било затруднено от „объркаото и неясно законодателство“ и от факта, че органът, отговарящ за плащането (AGEA), и органът или органите, занимаващи се с възстановяването (регионите и автономните провинции), са различни — проблем, който не допуска функционирането на прихващането съгласно националното право.

66 Специален доклад № 2/2012.

67 Член 1 от Регламент № 1034/2008 изменя Регламент № 885/2006. Този регламент е заменен, считано от 7 септември 2014 г., с Делегиран регламент (ЕС) № 907/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета във връзка с разплащателните агенции и други органи, финансовото управление, уравняването на сметки, обезпеченията и използването на еврото (ОВ L 255, 2014 г., стр. 18).

68 Доклад № 11/2013/G относно квотите за мляко.

68. В контекста на тези трудности през 2006 г. се сключва споразумение между Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Министерство на земеделието, храните и горите), регионите и автономните провинции с цел прилагане на прихващането в тези случаи. Този опит обаче претърпява неуспех. За всичките години от периода 1995/1996—2008/2009 г. са възстановени само 118 милиона евро от дължимите като такса суми, тоест едва малко повече от една девета от сумите, платени на сектора между 2010 г. и 2013 г.

69. Комисията счита, че част от част от причините за този неуспех се крие във факта, че процедурата е въведена късно и по противоречив начин. Според предоставена от италианските органи информация много производители са оспорили прилагането на прихващането пред националните съдилища и отново в тяхна полза е постановено спиране на изпълнението, като така са предотвратили използването на това правно средство. Оказва се, че в голяма степен това оспорване се дължи на факта, че въпросното прихващане е следвало да се основава на споразумение, сключено между държавата и регионите, а не на законодателство, прието от държавата. Поради това се е твърдяло, че споразумението е било незаконосъобразно.

70. Друга пречка за функционирането на прихващането се появява с приемането на Закон № 231/2005, чийто член 3, параграфи 5-duodecies и 5-terdecies предвижда, че сумите, дължими от разплащателни агенции на ЕС, не могат да бъдат предмет на конфискация, запор или на защитни мерки. Съгласно член 1246, параграф 3 от Codice civile (италианския Граждански кодекс) суми, които не могат да бъдат запорирани, не подлежат на прихващане. След обсъждания между AGEA и Комисията е приет член 8-ter от Закон № 33/2009, който признава по нормативен път правото на прихващане, предвидено в посоченото в точка 68 по-горе споразумение. Тъй като обаче същевременно член 3, параграфи 5-duodecies и 5-terdecies не е отменен, продължава да съществува нормативно объркване, тъй като това законодателство продължава да е действащо и днес.

Преференциално третиране, предоставяно на лицата, които не са платили таксата

71. Член 8-bis, параграф 2 от Закон № 33/2009 въвежда нов член 10-bis в Закон № 119/2003, който има за цел да разпредели увеличената квота за мляко за Италия съгласно регламенти № 248/2008[69] и № 72/2009[70]. Този член предвижда да се дава предимство на производители, които са превишили индивидуалните си квоти през 2007—2008 г. Комисията не разбира защо това трябва да е така и защо тези квоти не са отнети от производители, които са нарушили правилата.

Закон № 33/2009 и схемата за разсрочено плащане от 2009 г.

72. Комбинираното действие на член 8-quinquies, параграфи 2 и 10 от Закон № 33/2009 спира процедурите за възстановяване (независимо дали чрез прихващане, вписване в съдебните регистри или принудително възстановяване), които вече са задействани срещу длъжници, които участват в схемата за разсрочено плащане от 2009 г., а в случай че те се отклонят от програмата за плащане, се предвижда да се проведе нова процедура за възстановяване, не съгласно

69 Регламент (ЕО) на Съвета от 17 март 2008 година за изменение на Регламент № 1234/2007 по отношение на националните квоти за мляко (ОВ L 76, 2008 г., стр. 6).

70 Регламент (ЕО) на Съвета от 19 януари 2009 г. относно промени в Общата селскостопанска политика, за изменение на регламенти (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 320/2006, (ЕО) № 1405/2006, (ЕО) № 1234/2007, (ЕО) № 3/2008 и (ЕО) № 479/2008 и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1883/78, (ЕИО) № 1254/89, (ЕИО) № 2247/89, (ЕИО) № 2055/93, (ЕО) № 1868/94, (ЕО) № 2596/97, (ЕО) № 1182/2005 и (ЕО) № 315/2007 (ОВ L 30, 2009 г., стр. 1 и поправки в ОВ L 230, 2009 г., стр. 6 и ОВ L 220, 2010 г., стр. 76).

Президентски указ № 602/1973, както дотогава, а съгласно (много по-ранния) Кралски указ № 639/1910. Процедурите по този закон са значително по-дълги и по-сложни, отколкото по по-новия закон и компетентният орган по прилагането на предвидените в него процедури не е регионът или автономната провинция, действащи чрез Equitalia, а AGEA.

73. Във всеки случай се оказва, че всички процедури за възстановяване са спрени с влизането в сила на Закон № 33/2009, независимо дали длъжникът е вписан в схемата за разсрочено плащане от 2009 г. В отговор на искането на Комисията за предоставяне на информация от ноември 2011 г. AGEA отговаря, че е поискала от Equitalia да възобнови процедурите за възстановяване по отношение на производителите, които не са се вписали в схемата за плащане, но Equitalia е отговорило, че това е невъзможно поради текста на член 8-quinquies, параграф 10 от този закон и че занапред само AGEA има компетентност за това. Поради това е необходима наредба на Министерството на икономката и финансите, която да предостави на AGEA необходимите правомощия. Независимо от няколкократните искания на Комисията в този смисъл тази наредба е приета едва на 12 ноември 2012 г., тоест почти три години след влизането в сила на Закон № 33/2009. Самите италиански органи признават, че този закон е довел до „сериозна безизходица по отношение на възстановяванията“.

Неизвършване от страна на компетентните национални органи на подходящ контрол и невъзстановяването на дължимите суми

74. Комисията отправя критика, че в резултат от информация, предоставена от Италия в хода на процедурата EU Pilot[71], която предхожда връчването на официалното уведомително писмо от юни 2013 г., става ясно, че AGEA, която отговаря по-специално за контрола на дължимите суми съгласно схемата за облагане с таксата, е завишила сумите, които са предмет на спор пред националните съдилища. Когато млякото се доставя на мандри, последните са длъжни да удържат част от цената и да впишат така удържаните суми в т.нар. „общо известие“, посочващо дължимата такса по отношение на всеки производител Става ясно, че AGEA систематично е спирала възстановяването на *всички* вписани в известието суми, въпреки че само *един* от производителите е завел дело и е получил съдебно разпореждане за спиране на изпълнението. Тази практика е довела до невъзстановяването на значителни суми. Комисията е уведомена, че практиката е преустановена едва в първия отговор на мотивираното становище от 13 октомври 2014 г.

„Законът за стабилността“ от 2013 г.

75. По-малко от месец и половина след приемането на подзаконовия акт, необходим за да се задействат отново процедурите за възстановяване в съответствие с Кралски указ № 639/1910[72], законодателството, уреждащо възстановяването на таксата, е основно изменено със Закона за стабилността от 2013 г. Този закон отменя член 8-quinquies, параграф 10 от Закон № 33/2009 и го заменя с нови параграфи 10, 10-bis и 10-ter. Съгласно тези нови разпоредби AGEA запазва крайната отговорност за възстановяването, но прехвърля отговорността за управлението на системата на Equitalia, като предоставя на този орган информация относно процедурите за принудително възстановяване, които следва да се използват за изготвяне на известия за плащане. Въз основа на споразумение ad hoc, което предстои да сключи с AGEA, Equitalia следва да отпечатва тези известия, които след това трябва да бъдат връчвани на длъжниците от Guardia di Finanza. Споразумението между AGEA и Equitalia е подписано едва на 11 ноември 2013 г.

71 За по-подробна информация относно тази процедура вж. точка 9 от представеното от мен заключение по дело Швеция/Комисия (C-562/14 P, EU:C:2016:885).

72 Вж. точка 73 по-горе.

76. Що се отнася до ефективността на този закон, в доклад на Corte dei Conti от октомври 2014 г.[73] се посочва, че „две години след […][sic] на новия закон за процедурите за възстановяване, все още предстои те да започнат“. Същият доклад посочва още, че „принудителното възстановяване на таксата не е напреднало след въвеждането на Закон № 33/2009“. Комисията посочва, че не разбира защо, ако е трябвало Закон № 33/2009 да претърпи промени, Equitalia не е определено за отговорно за възстановяването на дълга, както е било съгласно Закон № 119/2003, в съответствие с процедурите, предвидени в Президентски указ № 602/1973, а вместо това тази задача е възложена на AGEA „с подкрепата на Equitalia и Guardia di Finanza“[74]. Възстановяванията по необходимост са преустановени до подписването на споразумение между съответните страни. В мотивираното становище от юли 2014 г. (тоест повече от година и половина след влизането в сила на Закона за стабилността от 2013 г.) Комисията иска информация относно действително направените възстановявания по новата процедура. Не е даден отговор; първият и вторият отговор на мотивираното становище се отнасят само до процедурите за възстановяване, които са готови за привеждане в изпълнение, но все още не са започнали.

Нарушаване на принципите на равностойност и на ефективност

77. Представляват ли горните твърдения, разглеждани в контекста на цифровите данни относно събирането на таксата, посочени в точки 44—48, достатъчно основание за уважаване на иска на Комисията?

78. Според мен представляват. Все пак ще изтъкна следните съображения.

79. Първо, както посочих в точка 59 по-горе, по същество критиката на Комисията се отнася до неизпълнението в значителна степен от страна на Италия на законодателството относно таксата. В това отношение Комисията обръща особено внимание на принципите на равностойност и на ефективност.

80. Както е добре известно, първият принцип изисква националните процесуални правила, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, да не са по-неблагоприятни от тези, които уреждат аналогични вътрешноправни съдебни производства[75]. Но твърденията на Комисията в това отношение се ограничават до отбелязване, от една страна, на слабата степен на възстановяване на таксата от Италия и от друга страна, на въвеждането в това отношение на това, което Комисията нарича „специални процедури“. При липсата на релевантни сведения, обхващащи достатъчно подробно съответните процедури на национално ниво, струва ми се, че това твърдение не може да се подкрепи.

81. Що се отнася до принципа на ефективност, той най-често се определя като правилото, че тези национални правила не трябва да правят невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза[76]. Повтарям, че не извличам никакви полезни насоки от този принцип.

82. По-скоро ми се струва, че позоваването на тези два принципа служи за отклоняване на вниманието от разглеждането на основния въпрос по това дело, а именно дали Италия е нарушила задълженията си съгласно правото на Съюза по отношение на плащането и възстановяването на таксата.

73 Доклад № 12/2014 G.

74 Член 8-*quinquies*, параграф 10 от Закон № 33/2009, изменен със Закона за стабилността от 2013 г.

75 Вж. по-специално решение от 7 юни 2007 г., *Van der Weerd и др.* (C-222/05—C-225/05, EU:C:2007:318, т. 28 и цитираната съдебна практика).

76 Вж. по-специално решение от 7 юни 2007 г., Van der Weerd и др. (C-222/05—C-225/05, EU:C:2007:318, т. 28 и цитираната съдебна практика).

83. Второ, по отношение на критиките на Комисията във връзка с прихващането[77], доколкото тези съображения се основават на Регламент № 1034/2008, следва да се отбележи, че този регламент влиза в сила едва на 29 октомври 2008 г. и не може да се прилага за обстоятелства, които са настъпили преди тази дата. Освен това е необходимо пояснение относно неговия обхват. Задължението, което той установява, е да се прихващат „всички неуредени задължения на бенефициера“ от „бъдещите плащания, които предстои да бъдат извършени от страна на разплащателната агенция, натоварена с възстановяването на дължимите суми, към същия бенефициер“. Това е приложимо само когато въпросният длъжник дължи на разплащателната агенция въпросния дълг[78]. В по-широк смисъл, то *няма* да бъде приложимо, когато правният субект — кредитор, е различен от разплащателната агенция, какъвто фактически е случаят по настоящото дело, поне след приемането на Закон № 119/2003[79].

84. Предвид казаното заслужава внимание съображение 3 от Регламента, което посочва задължението за прихващане, като го представя като „ефективен и съпроводен с ниски разходи начин“ да се позволи на държавите членки да възстановят дължимите суми. Доколкото Комисията твърди, че ако Италия беше структурирала правоотношението длъжник/кредитор по такъв начин, че прихващането да може законосъобразно да се прилага, тя щеше да има по-добра възможност да възстанови значителни по размер дължими суми, или, при условията на евентуалност, доколкото тя твърди, че щеше да бъде постигнат същият резултат, ако Италия беше въвела на национално равнище законодателство, което да допуска своевременното и ефективно прилагане на прихващането, дори при липсата на пряко правоотношение между длъжника и кредитора, не оспорвам позицията на Комисията.

85. Трето, по отношение на твърдението, че AGEA неправилно е спряла възстановяването на сумите, макар да не е била длъжна да го прави[80], въпросът дали е налице неизпълнение на задължения, трябва да се разгледа въз основа на положението, в което се е намирала държавата членка в края на посочения в мотивираното становище период[81]. Комисията не твърди, че разглежданото положение е продължило и след тази дата. Следователно тази критика не може да се вземе предвид при преценката на положението на Италия във връзка с предполагаемото неспазване от нейна страна на разглежданото законодателство.

86. Според мен обаче никое от съображенията, изложени в точки 79—85 по-горе, не оборва по същество твърденията на Комисията.

87. Ако се вземе предвид един по-широк контекст, Съдът се е произнесъл, че производството за установяване на неизпълнение на задължения е обективно по своя характер и че „следователно, когато държава членка не изпълни задълженията си […], нарушението е налице, независимо от честотата или мащаба на спорните обстоятелства“[82]. Трябва да се отбележи също, че Съдът е приел, че установените в законодателството срокове във връзка с таксата са императивни[83] и че по отношение на нейното събиране държавите членки са обвързани от общото си задължение за полагане на дължима грижа по настоящия член 4, параграф 3 ДЕС[84].

77 Вж. точки 67—70 по-горе.

78 С други думи, трябва да е налице *concursus debiti et crediti*.

79 Вж. точка 29 по-горе.

80 Вж. точка 74 по-горе.

81 Вж. точка 42 по-горе.

82 Решение от 30 януари 2003 г., Комисия/Дания (C-226/01, EU:C:2003:60, т. 32).

83 Решение от 25 март 2004 г., *Cooperative Lattepiù и др.* (C-231/00, C-303/00 и C-451/00, EU:C:2004:178, т. 68).

84 Решение от 13 ноември 2001 г., *Франция/Комисия* (C-277/98, EU:C:2001:603, т. 40).

88. Вече посочих, че каквато и база да се използва за изчисляване на дължимите суми, очевидно е, че в рамките на определения в мотивираното становище срок Италия не е възстановила значителен размер от дължимата такса [85]. Стигнах и до извода, че двата общи защитни довода, изтъкнати от Италия, следва да бъдат отхвърлени [86].

89. Остава обаче въпросът дали някои от специфичните защитни доводи, изтъкнати от тази държава членка, са достатъчни за отхвърляне на иска, изцяло или отчасти. В следващото изложение ще се спра на тях.

Специфични защитни доводи на Италия

90. В отговор Италия по същество излага четири защитни довода. Първо, тя твърди, че Комисията не е доказала нарушение на това, което Италия нарича задължение „за полагане на всички усилия“, наложено на тази държава членка. Тя твърди, че критерият е не дали е възстановила таксата изцяло, а дали е преследвала целта за възстановяване с дължимата грижа.

91. Второ, Италия твърди (вероятно малко изненадващо), че не е възможно да се приложи принципът, относим към възстановяването на държавни помощи, според който държава членка може да бъде освободена от своите задължения съгласно законодателството на Съюза, ако може да докаже, че възстановяването е едновременно обективно и абсолютно невъзможно.

92. От това според Италия следва, че нейните процедури за възстановяване винаги са били съобразявани с непрекъснатите промени на нормативната уредба на Съюза, която тя описва като „сложна и променлива“. Съдебните производства на национално равнище следват същата посока и постоянната работа от страна на администрацията и законодателя е довела с течение на времето до разрешаване на трудностите в тази област. Понастоящем размерът на невъзстановените суми по схемата за таксата възлиза само на 21,85 % от общия размер на таксите, наложени през въпросните години. Следователно Италия не може да бъде обвинявана в груба небрежност при изпълнение на задълженията, наложени от правото на Съюза, така както твърди Комисията.

93. По-специално, Италия посвещава значителна част от своята писмена защита за описание на (безспорно сложното) развитие на законодателството на Европейския съюз и на националното законодателство относно таксата. В това отношение тя твърди, че по две дела Съдът е постановил, че вътрешната правна уредба на Италия съответства на изискванията на действащото към съответния момент законодателство на Съюза, а именно в решения Gerekens и Procola [87] и Lattepiù [88], и двете постановени през 2004 г. Освен това Италия обръща внимание на определяния от нея като забележителен напредък при възстановяванията след влизането в сила на Закон № 119/2003 вследствие на прехвърлянето на правомощия в тази област на регионите. Не може да се каже същото във връзка с процедурите за прихващане, тъй като производителите са имали интерес да ги оспорват по съдебен ред. Италия обвинява за това т.нар. от нея „липса на яснота в [релевантното] законодателство [на Съюза]“, тъй като изискването за прихващане е въведено в това законодателство едва с приемането на Регламент № 1034/2008. Допълнителни подобрения са направени с оглед ускоряване на процеса на възстановяване и разрешаване на споровете пред националните съдилища, които Италия приема за „основно препятствие“, чрез Закон № 33/2009, по-специално в резултат на новата

85 Вж. точка 48 по-горе.

86 Вж. точки 54 и 57 по-горе.

87 Решение от 15 юли 2004 г. (C-459/02, EU:C:2004:454).

88 Решение от 25 март 2004 г., *Cooperativa Lattepiù и др.* (C-231/00, C-303/00 и C-451/00, EU:C:2004:178).

схема за разсрочено плащане, въведена с този закон, за участието в която се изисква отказ от съдебно производство. Успехът на тези мерки е отбелязан от самата Комисия в нейното мотивирано становище, където се говори за „истинска революция в полза на администрацията по отношение на фазата на спиране“.

94. Трето, Италия обръща внимание на големия брой случаи, при които процедурата за възстановяване е предмет на оспорване пред националните съдилища и тези съдилища постановяват временно разпореждане за спиране изпълнението на задължението за плащане на таксата до разрешаването на спора. Според нея не може да ѝ бъде вменявана вина по отношение на неизплатените при такива обстоятелства суми.

95. Четвърто, Италия твърди, че приемането на Решение 2003/530 не би било възможно, ако Италия беше нарушила своите задължения съгласно правото на Съюза по отношение на възстановяването на таксата. Институциите не могат да одобряват мярка за предоставяне на държавна помощ, когато държава членка нарушава своите задължения.

96. Ще разгледам последователно тези защитни доводи.

97. Първо, по отношение на доводите на Италия относно задължението „за полагане на всички усилия“, е вярно, че в решение Франция/Комисия [89] Съдът е приел, че задължението на държавите членки по член 19 от Регламент № 1546/88 да гарантират събирането на таксата е задължение за полагане на всички усилия, а не задължение за постигане на конкретен резултат [90]. Това решение разбира се е основано на действащото законодателство преди реформата, въведена с Регламент № 1788/2003, който налага нови задължения на държавите членки във връзка с плащането на таксата. Въпреки това обаче, дори ако се приеме (вероятно правилно), че съдържанието на задълженията във връзка с възстановяването не се е променило в резултат от тези реформи [91], бих отбелязала, че задължението за полагане на всички усилия във всички случаи е сериозно задължение. Ако невъзстановеният размер на таксата представляваше безспорно малка сума, защитният довод на Италия би следвало да се вземе предвид. Тъй като по-горе посочих, че дължимата сума е значителна [92], не намирам този довод за основателен.

98. Второ, по отношение на довода на Италия относно (най-вече) непрекъснатите промени в основната нормативна уредба на Съюза и произтичащите от това административни и правни трудности за приспособяването към тях, ще започна с констатацията, че в решенията и по двете дела, цитирани от Италия в подкрепа на нейните доводи, не откривам никакви насоки. Решение Gerekens и Procola е свързано с преюдициално запитване от съд в Люксембург относно законодателството на тази държава членка по отношение на таксата. Съдът е приел, че се допуска държава членка да приеме вместо първоначалните правила, за които Съдът се е произнесъл, че са дискриминационни, нови правила, които да се прилагат с обратна сила за продукция при надвишаване на първоначалните квоти за производство, но в съответствие с националните правила, които са били заменени [93]. Нищо в това решение не може да подкрепи по смислен начин доводите на Италия. Макар да е вярно, че в решение Latterpiù [94] Съдът е постановил, че действащото законодателство към съответния момент в Италия не противоречи на приложимото към същия момент общностно законодателство, този негов извод се основава

89 Решение от 13 ноември 2001 г. (C-277/98, EU:C:2001:603).

90 Вж. точка 36 от решението.

91 За пълнота трябва да добавя, че според мен изискването на Регламент № 1788/2003 държавите членки да заплатят 99 % от таксата на ФЕОГА (вж. точка 12 по-горе) не следва да се разбира като задължение да възстановят тази сума от производителите.

92 Вж. точка 48 по-горе.

93 Решение от 15 юли 2004 г., *Gerekens и Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, т. 38).

94 Решение от 25 март 2004 г., *Cooperativa Latterpiù и др.* (C-231/00, C-303/00 и C-451/00, EU:C:2004:178).

на това, че законодателството на държавата членка, с което се коригират грешни индивидуални референтни количества, за да се гарантира, че мерките за прилагане на таксата се изпълняват правилно, следва да бъде потвърдено. Следователно това законодателство е пропорционално [95]. Съдът не прави констатации, подобни на предлаганите от Италия.

99. В по-общ план, вярно е, както ясно показва изложеният в настоящото заключение контекст на създаването на законодателството на Съюза относно таксата, че неговата история далеч не е проста. Въпреки това, както многократно е изтъквал Съдът, държава членка не може да се позовава на разпоредби, практики или положения от нейния вътрешен правен ред, за да оправдае неспазването на задължения, които произтичат от правото на Съюза [96]. Фактът, че администрирането на таксата на равнище ЕС се е оказало проблематично, не дава свобода на държавите членки да намаляват ефективността ѝ на национално равнище.

100. Трето, остава все пак въпросът дали тази обосновка може да се простре включително до обвързването на държавите членки с отговорност за решенията на техните национални съдилища. Струва ми се, че в много случаи те не са обвързани. В крайна сметка тези съдилища са независими от изпълнителната власт. Държавите членки не могат да попречат на техни граждани да искат прилагане на правно средство за защита, с което тези граждани считат, че разполагат. Установено е, че в този контекст следва да се ограничава в значителна степен инициирането на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държави членки [97].

101. Въпреки това Съдът е приел, че са възможни изключения от това общо твърдение. През 1970 г. той постановява, че неизпълнение на задължение от държава членка може по принцип да бъде установено, „независимо от това кой е органът на тази държава, чието действие или бездействие е довело до това неизпълнение, дори в случай на институция, която по конституция е независима“ [98]. Той прилага тази практика в решение Комисия/Италия, където констатира, че тази държава членка не е изпълнила задълженията си по Договора след поредица от съдебни решения на италиански съдилища, които водят до невъзможното или прекомерно трудно прилагане на действащата (тогава) общностната правна уредба на правото на възстановяване на такси, събрани в нарушение на приложимите правила. Съдът отбелязва, че отделни или незначителни на брой съдебни решения не следва да се вземат предвид в този контекст и че националното законодателство трябва да бъде достатъчно ясно, за да се гарантира прилагането му в съответствие с общностното право. Диспозитивът на решението на Съда е важен. Той не постановява, че Италия е нарушила задълженията си по Договора поради действията на нейните национални съдилища, а че е нарушила тези задължения, като не е изменила въпросното национално законодателство, което било тълкувано и приложено от административните органи и значителна част от съдилищата по такъв начин, че възстановяването на въпросните такси е станало прекомерно трудно за данъкоплатеца [99].

95 Вж. точки 80, 84 и 85 от решението.

96 Вж. по-специално решение от 7 септември 2016 г., Комисия/Гърция (C-584/14, EU:C:2016:636, т. 53). Вж. още, в контекста на транспонирането на директиви в националното право, решение от 7 май 2002 г., Комисия/Нидерландия (C-364/00, EU:C:2002:282, т. 7—10), където Съдът отхвърля доводите на нидерландското правителство по отношение на несъмнено значителните трудности, които то среща при прилагането на конкретна мярка. Заслужава още да се отбележи, че на въпрос, зададен в съдебното заседание, за относителната степен на възстановяване в другите държави членки, Комисията отговаря, че за периода от 2003/2004—2006/2007 г. размерът на невъзстановената такса в Нидерландия е нула. Предвид това възстановяването в пълен размер се оказва постижима цел. Вж. също по отношение на самите национални съдилища в контекста на член 267 ДФЕС заключението на генералния адвокат Tizzano по дело Lyckeskog, C-99/00, EU:C:2002:108, т. 60 и сл.

97 Вж. в това отношение *Timmermans*, C.W.A. Use of the Infringement Procedure in Cases of Judicial Error. — *The European Union, an Ongoing Process of Integration*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2004, p. 155.

98 Вж. решение от 5 май 1970 г., Комисия/Белгия (77/69, EU:C:1970:34, т. 15).

99 Решение от 9 декември 2003 г., Комисия/Италия (C-129/00, EU:C:2003:656, т. 32, 33, 41 и диспозитива). Тезата е изложена по-кратко в становище 1/09 (Споразумение за създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство) от 8 март 2011 г. (EU:C:2011:123, т. 87).

102. Според мен в настоящия случай се прилагат сходни принципи. Не решенията на националните съдилища и преките последици от тези решения трябва да допринасят за установяването на неизпълнение от страна на държава членка. Въпросът е по-скоро дали държавата членка е приела законодателство за прилагане на правото на Съюза, което да е на първо място достатъчно ясно, или дали е предприела мерки за изменение на националното законодателство с оглед неблагоприятните решения от страна на националните съдилища? Ако поведението на Италия във връзка с въвеждането и прилагането на законодателството относно таксата се преценява според този критерий, струва ми се, че безспорно отговорът ще бъде отрицателен.

103. Четвърто, по отношение на Решение 2003/530 на Съвета за одобряване на мерки за държавна помощ, струва ми се, че изходната презумпция трябва да бъде, че институция на Съюза никога не би одобрила съзнателно мерки, по отношение на които държава членка не изпълнява своите задължения съгласно правото на Съюза. Доводът на Италия обаче според мен се основава на предположението, че институции на Съюза, различни от Съда, могат да бъдат (и в настоящия случай са били) арбитър по отношение на законосъобразността на поведението на тази държава членка. Това е недопустимо. Тази функция е запазена изцяло за Съда. Поради това отхвърлям този довод на Италия.

104. Следователно според мен нито един от специфичните защитни доводи на Италия не може да бъде уважен.

Разноски

105. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като според мен Съдът следва да уважи исканията на Комисията, Италия трябва да заплати разноските.

Заключение

106. Предвид изложените съображения считам, че Съдът следва:

1) да обяви, че като не е гарантирала:

   – че допълнителната такса —дължима за надхвърлящото националната квота производство в Италия, считано от първата година на действително облагане с допълнителната такса в Италия (1995/1996) до последната година на потвърдено свръхпроизводство в страната (2008/2009) — действително се начислява на конкретните производители, допринесли за всяко превишаване на производството,

   – и че таксата се изплаща в срок след уведомяване за дължимия размер от изкупвача или, при преките продажби, от производителя,

   – или пък, при неплащане в срок, се регистрира и евентуално събира принудително от тези изкупвачи или производители,

   Италианската република не е изпълнила задълженията си по приложимите през съответните години разпоредби от правото на Съюза и по-конкретно по: i) членове 1 и 2 от Регламент (ЕИО) № 3950/92 на Съвета от 28 декември 1992 година относно въвеждане на допълнителна такса в сектора на млякото и млечните продукти, ii) член 4 от Регламент (ЕО) № 1788/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година за въвеждане на такса в сектора

на млякото и млечните продукти, iii) членове 79, 80 и 83 от Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета от 22 октомври 2007 година за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти, както и — по отношение на разпоредбите за изпълнение на Комисията — iv) член 7 от Регламент (ЕИО) № 536/93 на Комисията от 9 март 1993 година относно определяне на подробни правила за прилагане на допълнителната такса в сектора на млякото и млечните продукти, v) член 11, параграфи 1 и 2 от Регламент (ЕО) № 1392/2001 на Комисията от 9 юли 2001 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент № 3950/92, и vi) членове 15 и 17 от Регламент (ЕО) № 595/2004 на Комисията от 30 март 2004 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1788/2003; и

2) да осъди Италианската република да заплати съдебните разноски.