CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 13 juli 2017[1]

Zaak C-433/15

Europese Commissie
tegen

Italiaanse Republiek

„Niet-nakoming-Melk en melkproducten-Extra heffing op melk-Verkoopseizoenen 1995/1996 tot en met 2008/2009-Niet-naleving van de artikelen 79, 80 en 83 van verordening (EG) nr. 1234/2007 en van de artikelen 15 en 17 van verordening (EG) nr. 595/2004-Verzuim om de extra heffing op melk naar behoren te verdelen over de producenten die tot de overschrijding van de referentiehoeveelheden hadden bijgedragen-Verzuim om erop toe te zien dat de heffing binnen de gestelde termijnen werd betaald-Verzuim om de heffing in te vorderen bij niet-betaling”

1. Met haar beroep op grond van artikel 258 VWEU, tweede alinea, verzoekt de Europese Commissie het Hof in wezen te verklaren dat de Italiaanse Republiek is tekortgeschoten in haar verplichting om er op nationaal niveau op toe te zien i) dat de extra heffing die verschuldigd was voor melk en melkproducten, naar behoren ten laste van de heffingplichtige producenten is gelegd, en ii) dat de heffing door de producenten en de kopers die haar verschuldigd zijn, wordt betaald, en dat zij, mocht dit niet het geval zijn, het bedrag aan extra heffing in elk geval voor de periode 1995/1996 tot en met 2008/2009 wordt ingevorderd overeenkomstig de toepasselijke nationale procedures.

Unierecht

Extra heffing op melk en zuivelproducten

2. In de (voormalige) Europese Economische Gemeenschap werd bij verordening nr. 1079/77 voor het eerst een heffing opgelegd voor de melkproductie.[2] Deze werd opgelegd in de vorm van een medeverantwoordelijkheidsheffing van tussen de 1,5 en 4 % van de melkrichtprijs, die door melkproducenten moest worden voldaan over het tijdvak van 16 september 1977 tot het einde van het melkprijsjaar 1979/1980.[3]

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Verordening (EEG) van de Raad van 17 mei 1977 inzake een medeverantwoordelijkheidsheffing en maatregelen ter verruiming van de markten in de sector melk en zuivelproducten (PB 1977, L 131, blz. 6).

3 De periode gedurende welke de medeverantwoordelijkheidsheffing van toepassing was, werd verschillende malen verlengd, laatstelijk bij verordening (EEG) nr. 1894/87 van de Raad van 2 juli 1987 tot wijziging van verordening nr. 1079/77 voor wat de medeverantwoordelijkheidsheffing in de sector melk en zuivelproducten betreft (PB 1987, L 182, blz. 32), waarbij de toepassingsduur ervan werd verlengd tot het melkprijsjaar 1987/1988.

3. In de overwegingen van verordening nr. 856/84[4] wordt vermeld dat de melkaanvoer ondanks de toepassing van de medeverantwoordelijkheidsheffing zo snel bleef stijgen dat de aan de afzet van de extra hoeveelheden verbonden kosten en moeilijkheden op de markt het bestaan zelf van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in gevaar brachten.[5] Om die problemen op te lossen, werd bij artikel 1 van die verordening een extra heffing ingesteld (hierna: „heffing") over de geleverde hoeveelheden melk en/of melkequivalent[6] die een vast te stellen referentiehoeveelheid overschreden. De heffing diende door producenten of kopers te worden betaald gedurende vijf opeenvolgende tijdvakken van 12 maanden, te beginnen op 1 april 1984.

4. Toepassingsverordening nr. 857/84[7] bepaalde dat de lidstaten aan kopers en producenten van melk individuele referentiehoeveelheden dienden toe te wijzen op basis van de in 1981 aangekochte, geleverde of verkochte hoeveelheden. De heffing over de geleverde hoeveelheden melk die de referentiehoeveelheid overschreden, moest door kopers en producenten driemaandelijks aan de nationale autoriteiten worden betaald. Het bedrag van de geïnde heffingen diende te worden overgemaakt aan de Gemeenschap.[8]

5. Bij verordening nr. 1109/88[9] werd het aantal tijdvakken waarover de heffing verschuldigd was, verhoogd van vijf tot acht, en bij verordening nr. 816/92[10] werd dat aantal verder uitgebreid tot negen.

6. Krachtens de artikelen 15 en 16 van verordening nr. 1546/88[11] waren de kopers respectievelijk de producenten verplicht de over elke periode van twaalf maanden verschuldigde heffing binnen drie maanden na afloop ervan over te maken aan de bevoegde nationale instantie. Artikel 19, lid 1, van die verordening bepaalde onder meer dat de lidstaten de nodige aanvullende maatregelen dienden te nemen om ervoor te zorgen dat de heffing wordt geïnd.

7. Bij verordening nr. 3950/92[12] werden de bestaande bepalingen ingetrokken en vervangen om de heffingsregeling te vereenvoudigen en te verduidelijken teneinde de producenten en de andere betrokkenen meer rechtszekerheid te geven.[13] Krachtens artikel 1 waren producenten een extra heffing verschuldigd over aan een koper geleverde of rechtstreeks aan de consument verkochte hoeveelheden melk die een vast te stellen hoeveelheid overschreden. De heffing werd ingesteld voor zeven nieuwe opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden, te beginnen op 1 april 1993. Artikel 2 bepaalde dat de heffing wordt verdeeld over de producenten die tot de overschrijding hadden bijgedragen, waarbij in de regel de koper gehouden was het verschuldigde bedrag (dat hij diende in te houden op de prijs die hij voor de melk verschuldigd was aan de producent die de uiteindelijke schuldenaar van de heffing was) te betalen aan de bevoegde instantie.

4 Verordening (EEG) van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB 1984, L 90, blz. 10).

5 Zie de derde overweging van de verordening.

6 Hierna gezamenlijk: „melk".

7 Verordening (EEG) van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB 1984, L 90, blz. 13). De verordening werd, voor wat de verplichtingen van de lidstaten inzake betaling van de geïnde heffingen betreft, gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1305/85 van de Raad van 23 mei 1985 tot wijziging van verordening nr. 857/84 (PB 1985, L 137, blz. 12).

8 Zie de artikelen 6 en 9 van de verordening. Zie ook arrest van 13 november 2001, Frankrijk/Commissie, C-277/98, EU:C:2001:603, punt 12.

9 Verordening (EEG) van de Raad van 25 april 1988 tot wijziging verordening nr. 804/68 (PB 1988, L 110, blz. 27).

10 Verordening (EEG) van 31 maart 1992 tot wijziging van verordening nr. 804/68 (PB 1992, L 86, blz. 83).

11 Verordening (EEG) van de Commissie van 3 juni 1988 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van verordening nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB 1988, L 139, blz. 12).

12 Verordening (EEG) van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB 1992, L 405, blz. 1).

13 Zie de tweede overweging.

8. Bij verordening nr. 536/93 [14] werden nadere bepalingen vastgesteld tot uitvoering van verordening nr. 3950/92. De artikelen 3 en 4 bepaalden dat kopers respectievelijk producenten de verschuldigde bedragen jaarlijks vóór 1 september aan de bevoegde instantie dienden over te maken. Volgens artikel 5, lid 2, moesten de lidstaten „de nodige aanvullende maatregelen treffen" opdat de verschuldigde heffing binnen de voorgeschreven termijn aan de Gemeenschap werd betaald. Artikel 7 bepaalde dat zij alle nodige controlemaatregelen dienden te nemen om te waarborgen dat de heffing werd geïnd, en bevatte vereisten met betrekking tot de erkenning van kopers en producenten.

9. Bij verordening nr. 1256/1999 [15] werd de heffingsregeling met acht opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden verlengd tot april 2008.

10. In artikel 11, leden 1 en 2, van verordening nr. 1392/2001 [16] werden striktere procedures ingevoerd die ten doel hadden de rol van de lidstaten ten aanzien van de controlemaatregelen en ten aanzien van de sancties die deze moeten instellen om ervoor te zorgen dat de heffing op de juiste wijze wordt geïnd, te versterken. [17]

11. Met verordening nr. 1788/2003 [18] werd een aantal wijzigingen van het heffingsstelsel ingevoerd. Volgens artikel 1 gold de bij die verordening ingestelde heffing voor elf opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden, te beginnen op 1 april 2004.

12. Volgens de eerdere wetgeving waren de producenten de heffing verschuldigd, terwijl de lidstaten gehouden waren de geïnde bedragen over te maken ten gunste van de gemeenschapsbegroting [19], maar bij artikel 3 van die verordening werd een nieuw element aan dat stelsel toegevoegd waarbij de lidstaten zelf de heffing aan de Gemeenschap verschuldigd waren. Lid 1 van dat artikel bepaalt:

„De lidstaten zijn de Gemeenschap de heffing verschuldigd die voortvloeit uit de overschrijding van de [...] nationale referentiehoeveelheid; [...] 99 % van het verschuldigde het bedrag van de heffing wordt [...] door de lidstaten gestort in het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL)." [20]

13. Artikel 4 bepaalt:

„De heffing wordt overeenkomstig de artikelen 10 en 12, volledig omgeslagen over de producenten die hebben bijgedragen tot elk van de overschrijdingen van de [...] nationale referentiehoeveelheden.

[...] de producenten [zijn] de lidstaat de betaling verschuldigd van hun bijdrage in de overeenkomstig hoofdstuk 3 berekende louter wegens de overschrijding van hun beschikbare referentiehoeveelheden verschuldigde heffing."

14 Verordening (EEG) van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB 1993, L 57, blz. 12).

15 Verordening (EG) van de Raad van 17 mei 1999 houdende wijziging van verordening nr. 3950/92 (PB 1999, L 160, blz. 73).

16 Verordening (EG) van de Commissie van 9 juli 2001 houdende vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 3950/92 (PB 2001, L 187, blz. 19).

17 Zie overweging 5.

18 Verordening (EG) van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van een heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB 2003, L 270, blz. 123).

19 Zie in dit verband arrest van 13 november 2001, Frankrijk/Commissie, C-277/98, EU:C:2001:603, punten 34-36. Hoewel de nadere uitvoeringsregelingen voor de heffing inhielden dat de kopers in vele gevallen aangifte van de heffing moesten doen bij de nationale instanties, lag de eigenlijke verplichting tot voldoening van de heffing bij de producenten. Zie ook voetnoot 62 hieronder.

20 De vermindering met 1 % diende ertoe „rekening te houden met gevallen van faillissement of definitief onvermogen van bepaalde producenten om hun bijdrage in de betaling van de verschuldigde heffing te betalen" (overweging 6).

14. Volgens artikel 15 van uitvoeringsverordening nr. 595/2004 [21] moesten de kopers en producenten de heffing vóór 1 september van elk jaar aan de bevoegde autoriteit betalen [22] en waren de lidstaten gehouden de uit de toepassing van artikel 3 van verordening nr. 1788/2003 voortvloeiende bedragen aan te geven bij het EOGFL. Krachtens artikel 17 van die verordening dienden de lidstaten alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de heffing correct werd geïnd en werd afgewenteld op de producenten die tot de overschrijding hadden bijgedragen.

15. Bij verordening nr. 1234/2007 [23] (ook bekend als „integrale GMO-verordening') werd een reeks afzonderlijke verordeningen [24] vervangen door één wetgevend instrument, evenwel zonder dat het beleid dat aan het melkquotaheffingsstelsel en de regelingen inzake de inning van de heffing ten grondslag lag, wezenlijk werd gewijzigd.

16. Sectie III van hoofdstuk III van titel I van die verordening was getiteld „Melk". Subsectie III van die sectie III, getiteld „Quotumoverschrijding", omvatte de artikelen 78 tot en met 84. Artikel 78 voorzag in een heffing die verschuldigd was over melk of andere zuivelproducten die op de markt werden gebracht en de nationale quota overschreden. De lidstaten waren die heffing verschuldigd aan de Gemeenschap en waren gehouden 99 % van het verschuldigde bedrag in het Europees Landbouwgarantiefonds te storten.

17. Volgens artikel 79 van die verordening diende de heffing volledig te worden omgeslagen over de producenten die hadden bijgedragen tot elk van de overschrijdingen van de nationale quota. Die producenten waren de lidstaat de betaling verschuldigd van hun bijdrage in de heffing die zij „louter wegens de overschrijding van hun beschikbare quota verschuldigd zijn".

18. Artikel 80, lid 3, bepaalde dat de bijdrage van de producenten in de betaling van de verschuldigde heffing, naar keuze van de lidstaat, al dan niet na hertoewijzing van het ongebruikte deel van het nationale quotum voor leveringen, door de lidstaten diende te worden vastgesteld naar evenredigheid van de individuele quota van elke producent of overeenkomstig door de lidstaten vast te stellen objectieve criteria.

19. Krachtens artikel 83 van die verordening diende bij rechtstreekse verkoop naar keuze van de lidstaat de bijdrage van elke producent in de betaling van de heffing, al dan niet na hertoewijzing van het ongebruikte deel van het nationale quotum voor directe verkoop, hetzij op het passende territoriale niveau, hetzij nationaal te worden vastgesteld. Het was aan de Commissie te bepalen hoe en wanneer de heffing aan de bevoegde instantie van de lidstaat moest worden betaald. [25]

21 Verordening (EG) van de Commissie van 30 maart 2004 houdende vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1788/2003 (PB 2004, L 94, blz. 22).

22 Bij verordening (EG) nr. 1468/2006 van de Commissie van 4 oktober 2006 tot wijziging van verordening nr. 595/2004 (PB 2006, L 274, blz. 6) werd deze datum gewijzigd in 1 oktober van elk jaar.

23 Verordening (EG) van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten (PB 2007, L 299, blz. 1).

24 Met inbegrip van verordening nr. 1788/2003.

25 Blijkbaar werden hierbij de in verordening nr. 595/2004, zoals gewijzigd, vastgestelde termijnen gehandhaafd. Zie uitvoeringsverordening (EU) 2015/517 van de Commissie van 26 maart 2015 tot wijziging van verordening nr. 595/2004 (PB 2015, L 82, blz. 73).

20. Bij artikel 1 van verordening nr. 1034/2008 [26] werd verordening nr. 885/2006 [27] gewijzigd, onder meer door de invoeging van een nieuw artikel 5 ter. Dat artikel bepaalde:

„Onverminderd de andere handhavingsmaatregelen waarin het nationale recht voorziet, verrekenen de lidstaten elke nog openstaande vordering op een begunstigde die overeenkomstig het nationale recht vast is komen te staan, met welke betaling dan ook die het voor de inning van de vordering verantwoordelijke betaalorgaan[28] in de toekomst aan dezelfde begunstigde moet doen."

21. Bij artikel 230, lid 1, van verordening nr. 1308/2013 [29] werd de heffing met ingang van 31 maart 2015 afgeschaft.

Staatssteun

22. De overwegingen 2 tot en met 5 en 8 van beschikking 2003/530 [30] luidden als volgt:

„(2) De Italiaanse melkproducenten hebben in de periode 1995-1996 tot en met 2001-2002 meer melk geproduceerd dan op grond van hun referentiehoeveelheden toegestaan was, en moeten de Gemeenschap een bedrag van 1 386 475 250 EUR betalen als extra heffing op melk en zuivelproducten, zoals vastgesteld overeenkomstig verordening (EEG) nr. 3950/92.

(3) Een groot gedeelte van dat bedrag is nog niet door de Italiaanse autoriteiten geïnd ten gevolge van opschortingen van betalingen die de producenten via nationale administratieve rechtbanken verkregen hebben.

(4) De huidige situatie in Italië wordt gekenmerkt door het feit dat de inning van de extra heffing een aantal moeilijkheden oplevert, hetgeen met name geleid heeft tot een groot aantal rechtszaken die de uiteindelijke terugbetaling nog gedurende lange tijd kunnen blijven vertragen.

(5) De Italiaanse autoriteiten overwegen stappen om deze rechtszaken te regelen en de huidige sociale spanningen weg te nemen door de melkproducenten toe te staan hun nog openstaande schulden gespreid over een aantal jaren in termijnen renteloos af te lossen.

[...]

(8) Er zijn uitzonderlijke omstandigheden aanwezig die de overweging rechtvaardigen dat, om ondraaglijke financiële lasten voor de individuele Italiaanse melkproducenten te voorkomen – die waarschijnlijk zouden ontstaan indien alle verschuldigde bedragen in een keer geïnd zouden worden – en aldus de bestaande sociale spanningen te verlichten, de steun die de Italiaanse Republiek voornemens is te verlenen aan die melkproducenten in de vorm van een voorschot en een betaling in termijnen, in afwijking van artikel 87 van het Verdrag, als verenigbaar wordt beschouwd met de gemeenschappelijke markt, indien aan de in deze beschikking genoemde voorwaarden is voldaan."

26 Verordening (EG) van de Commissie van 21 oktober 2008 tot wijziging van verordening nr. 885/2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad met betrekking tot de erkenning van de betaalorganen en andere instanties en de goedkeuring van de rekeningen inzake het ELGF en het Elfpo (PB 2008, L 279, blz. 13). De verordening trad in werking op 29 oktober 2008.

27 Bij die verordening waren bepalingen vastgesteld tot uitvoering van verordening (EG) nr. 1290/2005 van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 2005, L 209, blz. 1), waarbij onder meer het EOGFL met ingang van 1 januari 2007 werd vervangen door het Europees Landbouwgarantiefonds.

28 Als gedefinieerd in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1290/2005.

29 Verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 671).

30 Beschikking (EG) van de Raad van 16 juli 2003 betreffende de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van steun die de Italiaanse Republiek wil verlenen aan melkproducenten (PB 2003, L 184, blz. 15).

23. Artikel 1 van die beschikking luidde als volgt:

„De steun die de Italiaanse Republiek wil verlenen aan melkproducenten, door het bedrag dat deze producenten aan de Gemeenschap verschuldigd zijn op grond van de extra heffing op melk en zuivelproducten voor de periode 1995/1996 tot en met 2001/2002 zelf aan de Gemeenschap terug te betalen, en door die producenten toe te staan hun schuld gespreid over een aantal jaren in termijnen renteloos af te lossen [31], wordt bij wijze van uitzondering beschouwd als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, op voorwaarde dat:

– de terugbetaling volledig geschiedt in jaarlijkse termijnen van gelijke omvang;

– de terugbetaling niet langer duurt dan 14 jaar, te rekenen vanaf 1 januari 2004."

24. In haar besluit 2013/665 [32] constateerde de Commissie dat Italië wetgeving had ingevoerd waarbij de termijn voor de aflossing voor bepaalde in beschikking 2003/530 bedoelde termijnenbetalingen was verlengd, en zich daarmee niet had gehouden aan de in artikel 1 van die beschikking gestelde voorwaarde dat terugbetaling diende te geschieden in termijnen van gelijke omvang. Volgens artikel 1 van besluit 2013/665 vormde het verleende uitstel van betaling staatssteun die onverenigbaar is met de interne markt, en overeenkomstig artikel 2 diende Italië de onverenigbare steun terug te vorderen van de begunstigden van het uitstel.

Nationaal recht

25. Omwille van de beknoptheid is hier geen volledige bespreking van de relevante Italiaanse wetgeving op dit gebied mogelijk. Die wetgeving is grotendeels zeer ingewikkeld. Hieronder volsta ik noodzakelijkerwijs met een kort overzicht.

26. Hoewel de melkheffing op gemeenschapsniveau in 1984 werd ingevoerd, heeft het Hof in zijn arrest Lattepiù [33] geconstateerd dat het Italiaanse stelsel van extra heffingen op melk pas in 1992 is vastgesteld. [34] Dit stelsel bleek echter tekort te schieten, enerzijds omdat de door de Italiaanse autoriteiten aanvankelijk toegekende individuele referentiehoeveelheden tal van fouten bevatten, die in het bijzonder te wijten waren aan het feit dat die hoeveelheden door de producenten zelf waren gecertificeerd [35], en anderzijds omdat latere nationale wetgeving gedeeltelijk nietig werd verklaard door de Corte costituzionale (grondwettelijk hof). [36]

27. Bij artikel 2 van wet nr. 5/98 werd aan de Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (staatsorgaan voor interventies op de landbouwmarkt; hierna: „AIMA") een aantal taken opgedragen inzake het beheer van het melkheffingsstelsel, waaronder in het bijzonder de vaststelling van de referentiehoeveelheden en de mededeling daarvan aan de producenten. [37]

31 Ik zal deze regeling betreffende de aflossing van de heffingsschuld in termijnen hieronder aanduiden als „betalingsregeling van 2003".

32 Besluit (EU) van de Commissie van 17 juli 2013 betreffende de door Italië ten uitvoer gelegde steunmaatregel SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] (Uitstel van betaling van de melkheffing in Italië) (PB 2013, L 309, blz. 40).

33 Arrest van 25 maart 2004, Cooperativa Lattepiù e.a., C-231/00, C-303/00 en C-451/00, EU:C:2004:178.

34 Zie punt 15 van het arrest. De belangrijkste uitvoeringshandeling was wet nr. 468/92 van 26 november 1992, hoewel in het verzoekschrift van de Commissie ook ministerieel besluit nr. 258/89 en wet nr. 209/91 worden genoemd. In punt 15 van het arrest wordt vermeld dat wet nr. 468/92 „werd gevolgd door een uitvoerige regeling die bij herhaling werd gewijzigd".

35 Zie punt 79 van het arrest.

36 Zie punt 16 van het arrest.

37 Zie punt 20 van het arrest.

28. Naar aanleiding van een rapport van een onderzoekscommissie van de regering werden verschillende andere maatregelen vastgesteld, waaronder decreto-legge (voorlopig wetsbesluit) nr. 43/99 (in gewijzigde vorm omgezet in wet nr. 118 of 27 april 1999; hierna „wet nr. 118/1999"). Volgens artikel 1 van dat decreto-legge diende AIMA binnen een termijn van 60 dagen de nationale compensaties uit te voeren voor de melkproductiejaren 1995/1996 en 1996/1997. Krachtens dezelfde bepaling dienden de individuele referentiehoeveelheden, indien nodig na toepassing van compensaties door AIMA, definitief te worden vastgesteld voor wat de betaling van de extra heffing betreft. [38]

29. Bij decreto-legge nr. 49/2003 van 28 maart 2003 (in gewijzigde vorm omgezet in wet nr. 119/2003) werden taken met betrekking tot het toezicht op de naleving van het heffingsstelsel en tot de invorderingsprocedures toegewezen aan de regio's en de autonome provincies. Aan de Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (agentschap voor landbouwbetalingen; hierna: „AGEA") [39] werd de exclusieve bevoegdheid voor het beheer van de nationale reserve en voor de berekening van de relevante hoeveelheden en de verschuldigde bedragen toegekend.

30. In artikel 3, leden 5 duodecies en 5 terdecies, van wet nr. 231/2005 werd een verbod ingevoerd op de verrekening van bedragen die erkende betaalorganen als bedoeld in verordening nr. 1663/95 [40] aan aanvragers verschuldigd zijn.

31. Bij wet nr. 33/2009 (in het bijzonder artikel 8 quinquies daarvan) werden nieuwe bepalingen betreffende uitstel van betaling van de heffing ingevoegd in decreto-legge nr. 49/2003. [41] Schuldenaars konden AGEA om gespreide aflossing van hun schuld over een periode van maximaal 30 jaar verzoeken, op voorwaarde dat zij eventuele bij de rechter ingestelde beroepen zouden intrekken. Indien een producent niet binnen de gestelde termijn om deelname aan de nieuwe regeling verzocht, de deelname opzegde of een in het kader van de regeling verschuldigde termijn niet op tijd betaalde, werd het bedrag van de schuld onmiddellijk opeisbaar en onderworpen aan de invorderingsprocedures van koninklijk besluit nr. 639/1910.

32. Bij wet nr. 228/2012 [42] werd artikel 8 quinquies van wet nr. 33/2009 ingrijpend gewijzigd. AGEA bleef weliswaar de hoofdverantwoordelijke voor de inning van niet-betaalde heffingen, maar diende hierbij een beoordelingsprocedure toe te passen in samenwerking met medewerkers van de Equitalia-groep [43] en van de Guardia di Finanza (fiscale opsporingsdienst).

Precontentieuze procedure

33. Door middel van briefwisseling in de periode tussen juli 2008 en juli 2012 die merendeels plaatsvond in het kader van de EU-pilot-procedure, verzocht de Commissie Italië om inlichtingen met betrekking tot de omslag van de heffing over de heffingplichtigen en de stappen die het had ondernomen in geval van niet-betaling. De Commissie uitte haar bezorgdheid over het feit dat volgens haar aanzienlijke bedragen niet waren voldaan.

34. Aangezien de Commissie niet tevreden was met de door Italië verstrekte informatie, heeft zij die lidstaat bij brief van 21 juni 2013 aangemaand om opmerkingen te maken. Italië antwoordde hierop in een aantal brieven vanaf 23 september 2013.

38 Zie de punten 19, 21 en 22 van het arrest.

39 AIMA werd in 1999 vervangen door AGEA.

40 Verordening (EG) van de Commissie van 7 juli 1995 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad aangaande de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie (PB 1995, L 158, blz. 6).

41 Ik zal deze regeling betreffende de aflossing van de heffingsschuld in termijnen hieronder aanduiden als „betalingsregeling van 2009".

42 Ook bekend als „stabiliteitswet van 2013".

43 Equitalia SpA is een vennootschap die onder zeggenschap van de Italiaanse overheid staat.

35. Aangezien volgens de Commissie sprake was van een „aanhoudende stagnatie van de invorderingsprocedures en van aanzienlijke uitstaande bedragen", zond zij Italië op 10 juli 2014 een met redenen omkleed advies. Op verzoek van Italië werd de termijn voor de beantwoording van dit advies verlengd, namelijk tot 11 oktober 2014. Italië diende zijn antwoord in op 13 oktober 2014.

Procedure en conclusies van partijen

36. Op 6 augustus 2015 heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld omdat de door Italië verstrekte inlichtingen volgens haar niet volstonden om haar bezorgdheid weg te nemen.

37. De Commissie verzoekt het Hof:

– te verklaren dat de Italiaanse Republiek is tekortgeschoten in de verplichtingen die op haar rusten krachtens de relevante bepalingen van Unierecht die van toepassing waren tijdens de betrokken verkoopseizoen, en meer bepaald i) de artikelen 1 en 2 van verordening nr. 3950/92, ii) artikel 4 van verordening nr. 1788/2003, iii) de artikelen 79, 80 en 83 van verordening nr. 1234/2007, alsook – wat de uitvoeringsbepalingen van de Commissie betreft – iv) artikel 7 van verordening nr. 536/1993, v) artikel 11, leden 1 en 2, van verordening nr. 1392/2001 en vi) de artikelen 15 en 17 van verordening nr. 595/2004, doordat zij niet heeft gegarandeerd dat de extra heffing die verschuldigd was voor in Italië boven de nationale quota geproduceerde hoeveelheden vanaf het eerste verkoopseizoen waarin de extra heffing feitelijk is opgelegd in Italië (1995/1996) tot het laatste seizoen waarin in Italië overproductie heeft plaatsgevonden (2008/2009), daadwerkelijk ten laste is gelegd van de individuele producenten die tot een productieoverschot hadden bijdragen, en dat deze heffing, door de koper of, bij rechtstreekse verkoop, door de producent op tijd werd betaald na kennisgeving van de hoogte van het te betalen bedrag, of – indien niet binnen de gestelde termijnen werd betaald – werd geregistreerd en, indien mogelijk, werd ingevorderd van die kopers of producenten, en

– de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.

38. De Italiaanse Republiek verzoekt het Hof:

– het beroep te verwerpen, en

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

39. Ter terechtzitting van 8 september 2016 hebben de Commissie en Italië hun standpunten mondeling toegelicht en de vragen van het Hof beantwoord.

Analyse

Opmerkingen vooraf

Ontvankelijkheid

40. Italië heeft weliswaar geen formele exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, maar betoogt in zijn verweerschrift dat de Commissie in casu geen procesbelang heeft, aangezien de heffing inmiddels is afgeschaft.[44] Indien dit argument zou worden aanvaard, zou het beroep niet-ontvankelijk zijn en zou het niet relevant zijn dat Italië geen formele exceptie heeft opgeworpen, aangezien het Hof ambtshalve kan onderzoeken of de in artikel 258 VWEU gestelde voorwaarden voor de instelling van een beroep wegens niet-nakoming zijn vervuld.[45]

41. Ik ben echter van mening dat het argument van Italië niet kan worden aanvaard.

42. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.[46] Daarom zal het Hof een beroep niet-ontvankelijk verklaren indien de betrokken lidstaat de vermeende inbreuk voor het einde van die termijn heeft verholpen.[47] Dit is echter niet het geval wanneer de inbreuk pas na het einde van die termijn is beëindigd. In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat de instelling van een beroep van belang kan zijn, met name ter vaststelling van de grondslag van de aansprakelijkheid die een lidstaat kan oplopen jegens hen die aan de niet-nakoming rechten ontlenen.[48]

43. Mijns inziens geldt dezelfde redenering wanneer de wetgeving die het voorwerp is van het met redenen omklede advies, is ingetrokken na het verstrijken van de in het advies gestelde termijn, wat in casu het geval is.[49] Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, ging de niet-inning van de heffing bij de heffingplichtigen ten koste van de producenten die de verschuldigde heffingen wel hadden betaald, aangezien zij economisch werden benadeeld ten opzichte van degenen die niet of veel later hebben betaald. Een dergelijke situatie zorgt onvermijdelijk voor ongerechtvaardigde verstoringen van de mededinging (en kan dit uiteindelijk ook blijven doen), wat niet alleen gevolgen heeft voor producenten in Italië zelf, maar mogelijk ook voor producenten in de gehele Europese Unie. De Commissie heeft dus nog steeds een procesbelang, zodat het beroep ontvankelijk is.

Het bedrag aan niet-geïnde heffingen

44. Partijen verschillen van mening over het exacte bedrag van de niet-geïnde heffingen.

44 Zie punt 21 hierboven.

45 Zie onder meer arrest van 31 maart 1992, Commissie/Italië, C-362/90, EU:C:1992:158, punt 8.

46 Zie onder meer arrest van 27 oktober 2005, Commissie/Italië, C-525/03, EU:C:2005:648, punt 14.

47 Zie arrest of 27 oktober 2005, Commissie/Italië, C-525/03, EU:C:2005:648, punten 16 en 17.

48 Zie onder meer arrest van 14 september 2004, Commissie/Spanje, C-168/03, EU:C:2004:525, punt 24.

49 De in het met redenen omklede advies gestelde termijn verstreek, na verlenging, op 11 oktober 2014 (zie punt 35 hierboven). De heffing werd met ingang van 31 maart 2015 afgeschaft (zie punt 21 hierboven).

45. In haar vorderingen heeft de Commissie weliswaar geen specifiek bedrag genoemd, maar in haar verzoekschrift verklaart zij dat het totale bedrag aan heffingen dat Italië verschuldigd is, aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn [50], ongeveer 2 305 miljoen EUR beliep. Dit bedrag is als volgt samengesteld:

– de geïnde heffingen bedragen ongeveer 282 miljoen EUR (bedrag zonder de onder de betalingsregeling van 2003 [51] vallende termijnen ten belope van ongeveer 469 miljoen EUR);

– de nog verschuldigde heffingen belopen, na aftrek van die twee bedragen, 1 554 miljoen EUR;

– dat bedrag moet worden verminderd met ongeveer 211 miljoen EUR aan schulden die niet meer inbaar zijn, bijvoorbeeld als gevolg van insolventie van de producent of van opheffing van de betalingsverplichting door de rechter, zodat een bedrag van om en nabij de 1 343 miljoen EUR overblijft;

– dit cijfer omvat bedragen die het voorwerp zijn van procedures voor Italiaanse rechterlijke instanties en waarvoor de betalingsverplichting door die rechterlijke instanties is opgeschort; de som van die bedragen wordt door de Commissie geraamd op 500 miljoen EUR;

– de tot dusver geïnde heffingen belopen 21 % van het totale nog uitstaande bedrag, na aftrek van niet-inbare schulden. [52]

46. Italië heeft een andere benadering. Het aanvaardt de hierboven vermelde cijfers van de Commissie, maar betoogt dat het in punt 45 genoemde bedrag van 1 343 miljoen EUR buiten beschouwing moet worden gelaten, omdat het bedragen omvat die niet-inbaar zijn op grond van opschorting van de betalingsverplichting door de rechter. Daarom stelt het dat het uitstaande bedrag 827,39 miljoen EUR beloopt. Dit moet worden gezien tegen de achergrond van het bedrag van 962 miljoen EUR, dat de som vormt van i) de bedragen die vóór het verstrijken van de gestelde termijn zijn geïnd, met inbegrip van heffingen die zijn geïnd in het kader van de betalingsregelingen of door middel van verrekening, ii) bedragen die „worden geïnd" in het kader van de betalingsregelingen, en iii) bedragen die als gevolg van insolventie van de producent of van opheffing van de betalingsverplichting door de rechter of om andere redenen niet inbaar zijn. Op basis hiervan betoogt Italië dat het bedrag dat is geïnd of „geacht kan worden te zijn geïnd", 42 % van het totale bedrag aan heffingen van 2 289,77 miljoen EUR uitmaakt, terwijl het nog niet opeisbare bedrag gelijk is aan 21,85 % van die som en de bedragen die het voorwerp zijn van nog aanhangige invorderingsprocedures 36,13 % van die som belopen.

47. Men zou kunnen stellen dat de cijfers van de Commissie misleidend zijn voor zover het onmogelijk is om zich een volledig beeld te vormen van de omvang van de inbreuk door Italië indien geen rekening wordt gehouden met de bedragen die in het kader van de betalingsregelingen zijn geïnd of nog inbaar zijn. Hetzelfde kan echter worden gezegd van de voorstelling van zaken door Italië, aangezien het i) bedragen in aftrek brengt die weliswaar juridisch oninbaar zijn, maar dit, in elk geval gedeeltelijk, mogelijk niet zouden zijn als Italië de nodige zorgvuldigheid had betracht, en aangezien men zou kunnen stellen dat ii) de betalingsregelingen niet nodig zouden zijn geweest indien Italië het inningsstelsel voor de heffingen van meet af aan naar behoren had beheerd.

50 Dat wil zeggen, na de verlenging van de termijn door de Commissie, 11 oktober 2014 (zie punt 35 hierboven).

51 Zie punten 22 e.v. hierboven.

52 In haar verzoekschrift presenteert de Commissie ook een alternatieve set cijfers, volgens welke het uitstaande bedrag 1 068 miljoen EUR beloopt en het inningspercentage 23 % bedraagt. In een toelichting op die cijfers ter terechtzitting verklaarde de Commissie desgevraagd dat het cijfer van 1 068 miljoen het uitstaande bedrag vormt, na aftrek van de bedragen die door Italië niet waren aangemerkt als bedragen die buiten beschouwing moeten worden gelaten omdat zij het voorwerp zijn van procedures in rechte in dat land. De Commissie heeft echter ook verklaard dat het hierboven genoemde bedrag van 1 343 miljoen EUR het nog te innen bedrag vormt, terwijl volgens het verzoekschrift een som van 500 miljoen EUR het voorwerp is van rechterlijke bevelen, zodat ik niet zie hoe die cijfers met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht. Om redenen die ik in punt 48 hieronder zal uiteenzetten, acht ik het echter niet noodzakelijk om verder op dit punt in te gaan.

48. Ik acht het niet noodzakelijk om ten aanzien van die argumenten een definitief standpunt te bepalen. Zoals ik al heb aangegeven, is in de vorderingen van de Commissie geen bedrag vermeld.[53] De door partijen verstrekte statistische gegevens kunnen weliswaar in algemene zin nuttige informatie opleveren, maar een exacte berekening van het verschuldigde bedrag is in de onderhavige procedure voor geen van beide partijen van beslissend belang. De vraag waarover het Hof zich in deze zaak moet uitspreken, is of de Commissie de gestelde inbreuk door Italië heeft kunnen onderbouwen en, zo ja, of Italië geldige tegenargumenten heeft aangevoerd. In mijn analyse hieronder zal ik mij op deze aspecten concentreren. Voorlopig zou ik eenvoudig willen opmerken dat het duidelijk is dat, ongeacht welke berekeningsgrondslag wordt gebruikt, Italië aanzienlijke bedragen aan verschuldigde heffingen niet binnen de in het met redenen omklede advies gestelde termijn heeft geïnd.

Door Italië aangevoerde algemene verweermiddelen

49. Italië voert twee algemene verweermiddelen aan op grond waarvan het Hof het beroep zou moeten verwerpen, indien zij gegrond blijken te zijn. Ik zal daarom eerst deze punten onderzoeken alvorens in detail in te gaan op de stellingen van de Commissie.

– Schending van het beginsel ne bis in idem

50. Italië voert aan dat de Commissie het beginsel ne bis in idem heeft geschonden door de inbreukprocedure in te stellen. Het baseert dit argument op de algemene heffingsregeling die bij verordening nr. 1788/2003 is ingevoerd. Vóór de inwerkingtreding van die verordening was in de Uniewetgeving uitdrukkelijk bepaald dat uitsluitend kopers en producenten verplicht waren tot aangifte en betaling van de heffing aan de bevoegde nationale instantie. De lidstaten moesten weliswaar voor de inning van de heffing zorgen[54], maar zij waren niet uitdrukkelijk tot betaling van de volledige heffing aan de Gemeenschap gehouden. In een arrest van 2001 verwierp het Hof het argument van de Commissie dat er impliciet sprake was van een dergelijke verplichting, en oordeelde het dat de lidstaten zich naar beste vermogen moesten inspannen om de heffing aan de Commissie te betalen, maar dat hun geen verplichting was opgelegd om een specifiek resultaat te bereiken.[55] Naar aanleiding hiervan werd verordening nr. 1788/2003 vastgesteld; bij artikel 3, lid 1, ervan werd de lidstaten een aanvullende verplichting opgelegd om de heffing aan de Gemeenschap (thans de Europese Unie) te betalen.[56]

51. Italië ontkent niet verplicht te zijn de heffing op nationaal niveau te innen en deze over te maken aan de Europese Unie. Het voert veeleer aan dat de financiële correctieprocedure die wordt toegepast met betrekking tot de uit hoofde van het gemeenschappelijk landbouwbeleid verschuldigde bedragen, kan worden geacht een sanctie te vormen die aan lidstaten wegens niet-inning van de heffing wordt opgelegd, aangezien de niet-inning noodzakelijkerwijs gevolgen heeft voor de begroting van een lidstaat die de heffing niet volledig int. Indien Italië verder zou worden bestraft in het kader van een inbreukprocedure, zou dit in strijd met het beginsel ne bis in idem en bovendien onevenredig zijn.[57]

52. Mijns inziens is dit argument niet steekhoudend.

53 Zie punt 45 hierboven.

54 Zie onder meer de artikelen 15, 16 en 19 van verordening nr. 1546/88.

55 Zie arrest of 13 november 2001, Frankrijk/Commissie, C-277/98, EU:C:2001:603, punt 36.

56 Dat wil zeggen 99 % van het totale bedrag van de heffing. Zie ook voetnoot 20 hierboven.

57 Ter onderbouwing van zijn argument verwijst Italië naar het arrest van het Hof van 13 november 2001, Frankrijk/Commissie, C-277/98, EU:C:2001:603. Maar zover het aspecten betreft die relevant zijn voor het betoog van Italië, gaat dat arrest niet verder dan de in punt 50 hierboven vermelde bevindingen. Italië beroept zich daarnaast op drie arresten van het Gerecht die door de Commissie zijn aangehaald in haar verzoekschrift. Het gaat om de arresten van 9 oktober 2012, Italië/Commissie, T-426/08, niet gepubliceerd, EU:T:2012:526; 6 juli 2015, Italië/Commissie, T-44/11, niet gepubliceerd, EU:T:2015:469, en 2 december 2014, Italië/Commissie, T-661/11, EU:T:2014:1016. Italië verwijst echter niet naar concrete punten uit die arresten om zijn standpunt te onderbouwen en bij lezing ervan blijkt dat zij geen enkel houvast bieden voor de door de lidstaat aangevoerde argumenten. Daarom zal hier niet verder op die arresten ingaan.

53. Ten eerste heeft het Hof, zoals de Commissie terecht opmerkt, in verband met de verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen in het kader van de EOGFL-regelgeving geoordeeld dat die procedure een ander doel heeft dan de inbreukprocedure. Eerstgenoemde procedure moet ervoor zorgen dat aan de eisen van de EU-begroting wordt voldaan en er is geen sprake van een sanctie.[58] Laatstgenoemde procedure strekt ertoe vast te stellen dat een lidstaat de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Een dergelijke aanpak lijkt mij in casu zonder meer gerechtvaardigd. Het is duidelijk dat met een inbreukprocedure nog andere doelen kunnen worden nagestreefd dan een loutere standpuntbepaling in de betrekkingen tussen de betrokken lidstaat en de Europese Unie. Zoals gezegd[59], kan een dergelijke procedure daarnaast onder meer van belang zijn om de grondslag van de aansprakelijkheid te bepalen die een lidstaat kan oplopen jegens hen die aan de niet-nakoming rechten ontlenen, en om oneerlijke verstoringen van de mededinging weg te nemen die zich als gevolg van de ten laste gelegde inbreuk hebben voorgedaan. De inbreukprocedure lijkt mij echter geen „sanctie" te vormen in de gewone betekenis van dat begrip.

54. Bovendien volgt uit de uitlegging die Italië aan de verplichtingen van de lidstaten inzake de heffing geeft, dat de taak van het innen van de heffing op nationaal niveau in feite facultatief is. Nu heeft het Hof weliswaar geoordeeld dat de heffing een economische doelstelling heeft, namelijk de Gemeenschap de geldmiddelen te bezorgen die nodig zijn voor de afzet van de productie die de producenten boven hun quotum hebben gerealiseerd, maar het heeft tegelijkertijd benadrukt dat de heffing de „overduidelijke doelstelling" heeft, de melkproducenten te verplichten zich aan de hun toegekende referentiehoeveelheden te houden.[60] Die verklaring staat duidelijk haaks op het standpunt van Italië, zodat het argument van die lidstaat ook om deze reden moet worden verworpen. Indien Italië de economische gevolgen van de heffing „opvangt" door deze niet te innen bij de betrokken marktdeelnemers, wordt het gewenste effect van de heffing op de werking van de melkmarkt tenietgedaan.

– Vermeende ongeschiktheid van inbreukprocedures in staatssteunzaken

55. Italië lijkt zich bij de aan het eind van punt 53 uiteengezette redenering aan te sluiten, aangezien het opmerkt dat, indien een lidstaat nalaat de heffingsregeling op nationaal niveau ten uitvoer te leggen, een oneerlijk concurrentievoordeel wordt verschaft aan producenten die de heffing niet hebben betaald. Italië betoogt echter dat het geschikte rechtsmiddel in die omstandigheden de instelling door de Commissie van een procedure wegens onrechtmatige staatssteun overeenkomstig artikel 108 VWEU is. De Commissie had dus geen inbreukprocedure mogen instellen, daar die procedure niet kan worden toegepast indien in de plaats daarvan andere rechtsmiddelen beschikbaar zijn.

56. Dit argument kan snel worden afgedaan, omdat het haaks staat op vaste rechtspraak:

„De toepasselijke procedure voor de vaststelling van een schending van de regels van een gemeenschappelijke marktordening is [...] volgens vaste rechtspraak van het Hof de niet-nakomingsprocedure van [artikel 258 VWEU]. Volgens die rechtspraak kent het [VWEU] in [artikel 108, lid 2,] weliswaar een procedure die specifiek is aangepast aan de bijzondere problemen die de steunmaatregelen van de staten voor de mededinging in de gemeenschappelijke markt opleveren, doch staat het bestaan van die procedure geenszins eraan in de weg, dat de verenigbaarheid van een steunregeling met andere regels van [Unierecht] dan die van [artikel 107 VWEU] wordt beoordeeld volgens de procedure van [artikel 258 VWEU] [...]."[61]

58 Zie in die zin arresten van 11 januari 2001, Griekenland/Commissie, C-247/98, EU:C:2001:4, punten 13 en 14, en 9 september 2004, Griekenland/Commissie, C-332/01, EU:C:2004:496, punt 63.

59 Zie punt 42 hierboven.

60 Zie arrest of 25 maart 2004, Cooperativa Lattepiù e.a., C-231/00, C-303/00 en C-451/00, EU:C:2004:178, punt 75.

61 Zie arrest of 12 juli 1990, Commissie/Griekenland, C-35/88, EU:C:1990:302, punt 11 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

57. Om deze reden dient het tweede door Italië aangevoerde algemene verweermiddel te worden afgewezen.

Omvang van de beoogde vaststelling

58. Kort samengevat verzoekt de Commissie het Hof te verklaren dat Italië is tekortgeschoten in de verplichtingen die op hem rusten krachtens de Unierechtelijke maatregelen die van toepassing zijn op de heffing op melk:

– gedurende de verkoopseizoenen vanaf 1995/1996, het eerste verkoopseizoen waarin de heffing effectief werd opgelegd in Italië, tot en met 2008/2009, het laatste verkoopseizoen waarin in die lidstaat overproductie heeft plaatsgevonden;

– doordat het niet heeft gegarandeerd dat i) deze heffing daadwerkelijk ten laste is gelegd van de individuele producenten die hadden bijgedragen tot het productieoverschot op grond waarvan de heffing verschuldigd was, ii) deze heffing door de koper of, bij rechtstreekse verkoop, door de producent op tijd is betaald, en iii) indien niet binnen de gestelde termijnen is betaald, de verplichting tot betaling naar behoren is gehandhaafd overeenkomstig de invorderingsprocedures waarin het nationale recht voorziet.

59. In wezen verwijt de Commissie Italië dat het – gedurende 14 opeenvolgende boekhoudkundige perioden – ernstig is tekortgeschoten in de vervulling van de hem op nationaal niveau in verband met de heffing opgedragen taken als geheel. Niet in geding is of Italië verplicht is de Europese Unie een bedrag te betalen gelijk aan de heffing overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 1788/2003 en de daaropvolgende wetgeving, aangezien de Commissie dit niet heeft gevorderd.

60. Daar de grieven van de Commissie nauw met elkaar verband houden, zal ik ze hieronder gezamenlijk behandelen.

Grieven van de Commissie

61. Wat ten eerste de omslag van de heffing betreft, is het volgens het Hof van essentieel belang dat de lidstaten de heffing over de producenten omslaan, aangezien deze stap een integraal onderdeel vormt van het proces dat leidt tot de betaling van de heffing.[62]

62. Wat het begin betreft van de periode waarop de grieven van de Commissie betrekking hebben, lijkt het duidelijk dat Italië bij de nakoming van die verplichting in sommige gevallen nogal wat steken heeft laten vallen. In de zaak Lattepiù heeft het Hof bijvoorbeeld opgemerkt dat „de door de Italiaanse autoriteiten aanvankelijk toegekende individuele referentiehoeveelheden tal van fouten bevatten, die onder meer te wijten waren aan het feit dat de werkelijke productie op basis waarvan deze hoeveelheden waren toegekend, door de producenten zelf was gecertificeerd. Zo heeft de

62 Zie in die zin arrest van 25 maart 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi e.a., C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 en C-497/00–C-499/00, EU:C:2004:179, punt 87, waarin het Hof heeft geoordeeld dat de toekenning van individuele referentiehoeveelheden door de bevoegde nationale autoriteiten aan de betrokken producenten dusdanig moet worden meegedeeld dat de betrokkenen volledig worden geïnformeerd over de toekenning ervan. Weliswaar zijn ook de kopers nauw betrokken bij het proces dat leidt tot betaling van de heffing (zie bijvoorbeeld zevende overweging van verordening nr. 536/93, volgens welke „de koper de hoofdpersoon voor de correcte uitvoering van de regeling is") en zijn zij in vele gevallen verplicht tot aangifte en betaling van de heffing aan de nationale instanties, maar de heffing als zodanig was opgelegd aan de producenten. Zie bijvoorbeeld artikel 2, lid 2, van verordening nr. 3950/92.

onderzoekscommissie van de regering vastgesteld dat meer dan 2 000 landbouwbedrijven die hadden verklaard melkproducent te zijn, geen koeien bezaten."[63] Tevens constateerde het Hof in die zaak dat verzoeksters in de hoofdgedingen pas in 1999 van de toegekende referentiehoeveelheden kennis hadden gekregen.[64]

63. Meer algemeen vestigt de Commissie de aandacht op de statistieken over de inning van de heffing in Italië.[65] Op basis daarvan uit zij een aantal specifieke grieven.

Slechte wetgevingspraktijk: onrechtmatige, warrige en tegenstrijdige nationale wetten

64. De Commissie klaagt dat de nationale wetgeving inzake de heffing gebrekkig qua opzet of slecht geformuleerd was en dat deze tekortkomingen gepaard gingen met een ondoeltreffende toepassing door de nationale instanties, wat tot nationale procedures in rechte leidde. Deze grief is gebaseerd op informatie die de Avvocatura Generale dello Stato (juridische dienst van de Italiaanse Staat) heeft verstrekt naar aanleiding van de door de Commissie tot Italië gerichte verzoeken om inlichtingen. In dit verband wijst zij er in het bijzonder op dat:

– wet nr. 118/1999 door de nationale rechter in procedures in kort geding onrechtmatig werd verklaard voor zover de heffing krachtens die wet met terugwerkende kracht werd omgeslagen en niet was voorzien in een behoorlijke kennisgeving van de omgeslagen bedragen;

– tegen wet nr. 5/98 bij de nationale rechter succesvol beroepen zijn ingesteld op grond dat zij voorzag in een omslag van de heffing die was gebaseerd op (onbetrouwbare) inductieve statistieken;

– de door de bevoegde autoriteiten gehanteerde nationale referentiehoeveelheden voor de verkoopseizoenen 1995/1996 tot en met 1999/2000 werden betwist en nog steeds worden betwist, en ook tot procedures voor de nationale rechter hebben geleid. In dit verband heeft de Corte dei Conti (Italiaanse rekenkamer) verklaard[66] dat „het zwakke punt van [wet nr. 118/99] erin bestaat dat deze blijft gebruikmaken van procedures en berekeningsmethoden die in het kader van een toetsing van de grondwettelijkheid ervan en bij arresten van rechterlijke instanties reeds nietig zijn verklaard."

65. De Commissie merkt voorts op dat de aanvankelijke verwarring in de wetgeving tot rechtszaken heeft geleid die, althans bij de invoering van de heffing in Italië, hebben geresulteerd in uitspraken waarbij degenen die de nationale voorschriften hebben aangevochten, in het gelijk werden gesteld, zodat de bevoegde instanties zich niet van hun taken konden kwijten. Aangezien gesteld kan worden dat het Italiaanse rechtsstelsel wordt gekenmerkt door zeer lange procedures, was het gevolg hiervan dat het inningsproces stagneerde. De Commissie wijst in dit verband op de opmerking van AGEA uit 2010 dat „de onzekerheid die voortvloeit uit de opschorting die verzoekers in eerste aanleg hadden gevorderd en waarin de aangezochte rechter met onmiddellijke ingang heeft voorzien [...] alsook een toekomstige definitieve uitspraak in hoger beroep ernstige verstoringen veroorzaken die het melkquotastelsel op kritieke wijze kunnen ondermijnen".

66. De Commissie merkt tevens op dat de Avvocatura Generale dello Stato in haar eerste reactie op de schriftelijke aanmaning heeft verklaard dat zij op grond van de onzekerheid over de nationale wetgeving geen beslissingen van nationale rechterlijke instanties houdende opschorting van betalingsverplichtingen wilde aanvechten en in bepaalde zaken geen verweer ten gronde wenste te

63 Arrest of 25 maart 2004, Cooperativa Lattepiù e.a., C-231/00, C-303/00 en C-451/00, EU:C:2004:178, punt 79.

64 Zie punt 81 van het arrest.

65 Zie punten 44-48 hierboven.

66 Speciaal verslag nr. 2/2012.

voeren omdat zij „de consolidatie van de voortdurend aan wijzigingen onderworpen wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen" wilde afwachten. In haar tweede antwoord op de schriftelijke aanmaning wees de Avvocatura Generale dello Stato op het gebrek aan duidelijkheid en op de ingewikkeldheid van de wetgeving die er ontegenzeggelijk toe hadden bijgedragen dat talrijke rechtszaken waren aangespannen bij de nationale burgerlijke en bestuurlijke rechterlijke instanties, zodat geen verweer werd gevoerd tegen vorderingen tot verkrijging van opschortende maatregelen.

Niet-toepassing van verrekening

67. De Commissie verwijt Italië voorts dat het niet naar behoren gebruik heeft gemaakt van verrekening bij de betaling van uit hoofde van het gemeenschappelijk landbouwbeleid verschuldigde bedragen. Zij merkt in dit verband op dat artikel 1 van verordening nr. 1034/2008, die op 29 oktober 2008 in werking trad, zelfs bepaalde dat de lidstaten verplicht waren elke openstaande vordering op een begunstigde van dergelijke betalingen die overeenkomstig het nationale recht vast was komen te staan, te verrekenen met de betalingen die het voor de inning van de vordering verantwoordelijke betaalorgaan in de toekomst aan dezelfde begunstigde moest doen.[67] Meer algemeen merkt de Commissie op dat de Corte dei Conti heeft verklaard[68] dat verrekening werd belemmerd door „warrige en onduidelijke wetgeving" en door het feit dat het bevoegde betaalorgaan (AGEA) niet samenviel met het orgaan of de organen die met de inning van de heffing waren belast (de regio's en de autonome provincies), waardoor ‚naar nationaal recht geen verrekening mogelijk was.

68. Tegen de achtergrond van deze moeilijkheden besloten het Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (ministerie van Landbouw, Voeding en Bosbouw), de regio's en de autonome provincies in 2006 een overeenkomst te sluiten over de toepassing van verrekening. Deze inspanningen liepen uit op een mislukking. In totaal werd voor alle verkoopseizoenen van 1995/1996 tot en met 2008/2009 slechts een bedrag van 118 miljoen EUR aan verschuldigde heffingen geïnd, dat wil zeggen slechts iets meer dan een negende van de bedragen die aan de sector werden betaald tussen 2010 en 2013.

69. De Commissie voert aan dat deze mislukking gedeeltelijk te wijten was aan het feit dat de procedure te laat op tegenstrijdige wijze werd ingevoerd. Volgens de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte informatie stelden tal van producenten beroep in bij de rechter tegen de toepassing van verrekening en werden voor hen weer opschortende maatregelen getroffen, zodat geen gebruik kon worden gemaakt van dat middel. Het lijkt erop dat de beroepen grotendeels waren gebaseerd op het feit dat de beoogde verrekening op een overeenkomst tussen de staat en de regio's werd gebaseerd, in de plaats van op door de staat vastgestelde wetgeving. Men betoogde dus dat de overeenkomst onrechtmatig was.

70. Een verder beletsel voor verrekening vormde de invoering van wet nr. 231/2005, waarin in artikel 3, leden 5 duodecies en 5 terdecies, was bepaald dat door betaalorganen van de EU uit te keren bedragen niet konden worden onderworpen aan beslaglegging of bewarende maatregelen. Krachtens artikel 1246, lid 3, van de Codice civile (Italiaans burgerlijk wetboek) kunnen bedragen waarop geen beslag kan worden gelegd, niet worden verrekend. Na overleg tussen AGEA en de Commissie werd artikel 8 ter van wet nr. 33/2009 vastgesteld om het verrekeningsrecht waarin de in punt 68 hierboven bedoelde overeenkomst voorzag, een wettelijke grondslag te geven. Omdat artikel 3, leden 5 duodecies en 5 terdecies, echter niet tegelijkertijd werd ingetrokken, blijft de verwarring in de wetgeving tot op de dag van vandaag voortbestaan, aangezien die wetgeving nog steeds van kracht is.

67 Artikel 1 van verordening nr. 1034/2008 strekte tot wijziging van verordening nr. 885/2006. Die verordening werd met ingang van 7 september 2014 ingetrokken bij gedelegeerde verordening (EU) nr. 907/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de betaalorganen en andere instanties, het financieel beheer, de goedkeuring van de rekeningen, de zekerheden en het gebruik van de euro (PB 2014, L 255, blz. 18).

68 Verslag nr. 11/2013/G over de melkquota.

Preferente behandeling van degenen die de heffing niet betalen

71. Bij artikel 8 bis, lid 2, van wet nr. 33/2009 werd een nieuw artikel 10 bis ingevoegd in wet nr. 119/2003, met het oog op de toewijzing van de verhoogde melkquota die krachtens de verordeningen nr. 248/2008 [69] en nr. 72/2009 [70] aan Italië waren toegekend. Dat artikel bepaalt dat voorrang moet worden verleend aan producenten die hun individuele quota over het verkoopseizoen 2007/2008 hebben overschreden. De Commissie ziet niet in waarom zulks is bepaald en waarom de producenten die de regels hebben overtreden, deze quota niet zijn ontnomen.

Wet nr. 33/2009 en de betalingsregeling van 2009

72. Artikel 8 quinquies, lid 2 juncto lid 10, van wet nr. 33/2009 heeft tot gevolg dat invorderingsprocedures (zij het in de vorm van verrekening, inschrijving op de rol of incasso) die reeds zijn ingesteld tegen schuldenaars die aan de betalingsregeling van 2009 deelnemen, worden opgeschort en dat de nieuwe invorderingsprocedure, die in het geval van niet-naleving van het betalingsplan wordt ingesteld, niet, zoals voorheen, op presidentieel besluit nr. 602/1973 berust, maar op het (veel oudere) koninklijke besluit nr. 639/1910. De procedures van dit besluit duren aanzienlijk langer en zijn ingewikkelder dan die van de meer recente wetgeving, terwijl de procedures waarin het besluit voorziet, niet door de regio of de autonome provincie via Equitalia worden afgewikkeld, maar door het als bevoegde instantie aangewezen AGEA.

73. Nu is gebleken dat alle invorderingsprocedures met de inwerkingtreding van wet nr. 33/2009 zijn opgeschort, ongeacht of de schuldenaar gebruikmaakte van de betalingsregeling van 2009. Op een door de Commissie in november 2011 geformuleerd verzoek om inlichtingen antwoordde AGEA dat het Equitalia had verzocht de invorderingsprocedures ten aanzien van de niet aan de betalingsregeling deelnemende producenten te hervatten, maar dat Equitalia had geantwoord dat dit op grond van artikel 8 quinquies, lid 10, van die wet onmogelijk was, en dat AGEA daartoe voortaan als enige instantie bevoegd was. Daarom moest er een besluit van het ministerie van Economische zaken en Financiën worden vastgesteld waarbij AGEA de nodige bevoegdheden werden toegekend. Ondanks herhaaldelijke verzoeken van de Commissie om de situatie in orde te brengen, werd dat besluit pas op 12 november 2012 vastgesteld, dat wil zeggen bijna drie jaar na de inwerkingtreding van wet nr. 33/2009. De Italiaanse autoriteiten hebben dan ook zelf toegegeven dat de wet tot een „aanzienlijke impasse bij de invordering" heeft geleid.

Verzuim van de bevoegde nationale instanties om de uitstaande bedragen naar behoren bij te houden en te innen

74. De Commissie beklaagt zich over het feit dat uit de informatie die door Italië is verstrekt in het kader van de EU-pilot-procedure [71], die voorafging aan de kennisgeving van de aanmaning in juni 2013, naar voren kwam dat AGEA, dat onder meer verantwoordelijk was voor het bijhouden van de in het kader van het heffingsstelsel verschuldigde bedragen, de voor de nationale rechterlijke instanties in geding zijnde bedragen te hoog had geraamd. In gevallen waarin melk aan zuivelfabrieken was geleverd, moesten deze een deel van de prijs inhouden en de ingehouden bedragen bijhouden in een zogenaamde „gezamenlijke nota", waarin voor elke producent de verschuldigde heffing werd aangegeven. Nu blijkt dat AGEA de inning van *alle* in de nota vermelde bedragen systematisch heeft

69 Verordening (EG) van de Raad van 17 maart 2008 tot wijziging van verordening nr. 1234/2007 wat de nationale melkquota betreft (PB 2008, L 76, blz. 6).

70 Verordening (EG) van de Raad van 19 januari 2009 houdende wijzigingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid door wijziging van de verordeningen (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 320/2006, (EG) nr. 1405/2006, (EG) nr. 1234/2007, (EG) nr. 3/2008 en (EG) nr. 479/2008 en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 1883/78, (EEG) nr. 1254/89, (EEG) nr. 2247/89, (EEG) nr. 2055/93, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 2596/97, (EG) nr. 1182/2005 en (EG) nr. 315/2007 (PB 2009, L 30, blz. 1).

71 Zie punt 9 van mijn conclusie in de zaak Zweden/Commissie, C-562/14 P, EU:C:2016:885, voor nadere details betreffende deze procedure.

opgeschort wanneer ook maar *één* van de producenten beroep had ingesteld en een opschortende maatregel had verkregen. Deze praktijk heeft ertoe geleid dat aanzienlijke bedragen niet zijn geïnd. Aan de Commissie werd pas in het eerste antwoord op het met redenen omklede advies van 13 oktober 2014 meegedeeld dat er een eind was gemaakt aan die praktijk.

De „stabiliteitswet" van 2013

75. Nog geen anderhalve maand na de vaststelling van het regelgevingsinstrument dat noodzakelijk was om de invorderingsprocedures overeenkomstig koninklijk besluit nr. 639/1910[72] te kunnen hervatten, werd de wetgeving inzake de inning van de heffing ingrijpend gewijzigd door de stabiliteitswet van 2013. Bij die wet werd artikel 8 quinquies, lid 10, van wet nr. 33/2009 ingetrokken en vervangen door de nieuwe leden 10, 10 bis en 10 ter. Volgens deze nieuwe bepalingen behield AGEA de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de inning, maar moest het het beheer van het stelsel overdragen aan Equitalia en die organisatie informatie over incassoprocedures verstrekken voor de opstelling van betalingsverzoeken. Equitalia zou deze betalingsverzoeken in het kader van een met AGEA te sluiten ad-hocovereenkomst uitvaardigen, waarna zij door de Guardia di Finanza aan de schuldenaren zouden worden betekend. De overeenkomst tussen AGEA en Equitalia werd pas op 11 november 2013 ondertekend.

76. Met betrekking tot de doeltreffendheid van die wet merkte de Corti dei Conti in een verslag van oktober 2014[73] op dat „de invorderingsprocedures twee jaar na de zoveelste [sic] nieuwe wet inzake invorderingsprocedures nog moeten beginnen". In hetzelfde verslag werd vermeld dat „er sinds de invoering van wet nr. 33/2009 geen vooruitgang is geboekt bij de invordering van de heffing". De Commissie verklaart dat zij niet begrijpt waarom, indien wet nr. 33/2009 al werd gewijzigd, Equitalia niet met de taak werd belast, de schulden overeenkomstig de procedures van presidentieel besluit nr. 602/1973 in te vorderen, zoals het geval was bij wet nr. 119/2003, maar die taak in de plaats daarvan werd opgedragen aan AGEA „met medewerking van Equitalia en de Guardia di Finanza"[74]. De inning werd noodzakelijkerwijs onderbroken in afwachting van de ondertekening van een overeenkomst tussen de betrokken partijen. In haar met redenen omklede advies van juli 2014 (dat wil zeggen meer dan anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de stabiliteitswet van 2013) verzocht de Commissie om informatie over de bedragen die daadwerkelijk volgens de nieuwe procedure waren geïnd. Dit verzoek bleef onbeantwoord; in het eerste en het tweede antwoord op het met redenen omklede advies werd alleen gewag gemaakt van invorderingsprocedures die al waren voorbereid, maar nog niet waren gestart.

Schending van het gelijkwaardigheidsbeginsel en van het doeltreffendheidsbeginsel

77. Voldoen de grieven van de Commissie, bezien tegen de achtergrond van de hierboven in de punten 44 tot en met 48 vermelde cijfers betreffende de inning van de heffing, aan de voorwaarde van fumus boni iuris?

78. Mijns inziens is dit het geval. Ik zou echter de volgende kanttekeningen willen maken.

79. Ten eerste verwijt de Commissie, zoals ik hierboven in punt 59 heb aangegeven, Italië in wezen dat het ernstig is tekortgeschoten in de naleving van de wetgeving inzake de heffing. In dit verband vestigt de Commissie vooral de aandacht op het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel.

72 Zie punt 73 hierboven.

73 Verslag nr. 12/2014/G.

74 Artikel 8 quinquies, lid 10, van wet nr. 33/2009, zoals gewijzigd bij de stabiliteitswet van 2013.

80. Zoals bekend vereist eerstgenoemd beginsel dat de nationale procesregels voor rechtsvorderingen die ertoe strekken, de rechten te beschermen die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontlenen, niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor soortgelijke nationale vorderingen gelden. [75] Het betoog van de Commissie beperkt zich in dezen echter tot de vaststelling dat Italië enerzijds slechts een klein deel van de verschuldigde heffingen heeft geïnd, en anderzijds wat de zij noemt daartoe strekkende „specifieke procedures" heeft ingevoerd. Aangezien de Commissie geen voldoende gedetailleerde beschrijving van de desbetreffende procedures op nationaal niveau geeft, kan deze grief mijns inziens niet slagen.

81. Het doeltreffendheidsbeginsel wordt gewoonlijk aldus omschreven dat de nationale regels de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken. [76] Ook dit beginsel levert hier geen nuttige aanknopingspunten op.

82. Veeleer leidt het beroep op die twee beginselen mijns inziens af van de vraag die aan deze zaak ten grondslag ligt, namelijk of Italië zijn krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen betreffende de betaling en inning van de heffing al dan niet is nagekomen.

83. Ten tweede dient met betrekking tot de verwijten van de Commissie inzake verrekening [77], voor zover zij zijn gebaseerd op verordening nr. 1034/2008, te worden opgemerkt dat die verordening pas op 29 oktober 2008 in werking is getreden en niet van toepassing kan zijn op gebeurtenissen vóór die datum. Die verordening voorziet in de verplichting om „elke nog openstaande vordering op een begunstigde" te verrekenen met welke betaling dan ook die het voor de inning van de vordering verantwoordelijke betaalorgaan in de toekomst aan dezelfde begunstigde moet doen. Dit geldt alleen wanneer de betrokken schuldenaar het gevorderde bedrag verschuldigd is aan het betaalorgaan. [78] Hieruit volgt dat die verplichting *niet* geldt wanneer het betaalorgaan niet samenvalt met de entiteit aan welke het gevorderde bedrag verschuldigd is, wat in casu het geval blijkt te zijn, tenminste sinds de vaststelling van wet nr. 119/2003. [79]

84. Opgemerkt zij evenwel dat de verplichting tot verrekening in overweging 3 van de verordening wordt voorgesteld als „een doeltreffende en goedkope aanpak" voor de inning van verschuldigde bedragen door de lidstaten. Er is weinig af te dingen op het standpunt van de Commissie dat Italië beter in staat zou zijn geweest de aanzienlijke uitstaande bedragen te innen indien het de relatie tussen schuldenaar en schuldeiser zodanig had gestructureerd dat een rechtmatige toepassing van verrekening mogelijk ware geweest, of op haar standpunt dat een identiek resultaat had kunnen worden bereikt indien Italië op nationaal niveau tijdig en op doeltreffende wijze wetgeving had ingevoerd om ook in gevallen waarin er geen rechtstreekse relatie tussen schuldenaar en schuldeiser bestaat, in de mogelijkheid van verrekening te voorzien.

85. Wat ten derde het verwijt betreft dat AGEA de inning van de heffing ten onrechte heeft opgeschort in gevallen waarin het daartoe niet verplicht was [80], moet de vraag of er sprake is van niet-nakoming van verplichtingen, worden beantwoord op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn. [81] Niets in de memories van de Commissie duidt erop dat de bedoelde feiten na die datum voortduurden. Hieruit volgt dat die grief niet in aanmerking kan worden genomen bij de beoordeling van de situatie in Italië in verband met de vermeende niet-nakoming van de wetgeving in kwestie.

75 Zie onder meer arrest van 7 juni 2007, Van der Weerd e.a., C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

76 Zie onder meer arrest van 7 juni 2007, Van der Weerd e.a., C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

77 Zie punten 67-70 hierboven.

78 Er moet met andere woorden sprake zijn van concursus debiti et crediti.

79 Zie punt 29 hierboven.

80 Zie punt 74 hierboven.

81 Zie punt 42 hierboven.

86. Toch doen de in de punten 79 tot en met 85 hierboven uiteengezette overwegingen mijns inziens niet wezenlijk af aan de argumentatie van de Commissie.

87. In een bredere context bezien, heeft het Hof geoordeeld dat de inbreukprocedure een objectieve procedure is en dat „de niet-nakoming van [...] op de lidstaten rustende verplichtingen geacht wordt vast te staan, ongeacht hoe vaak en in welke omvang de gewraakte situatie zich voordoet”. [82] Tevens zij erop gewezen dat het Hof heeft geoordeeld dat de in de wetgeving inzake de heffing vastgestelde termijnen dwingend zijn [83] en dat de lidstaten bij de inning van de heffing de algemene zorgvuldigheidsplicht in de zin van het huidige artikel 4, lid 3, VEU moeten eerbiedigen. [84]

88. Zoals ik reeds heb gezegd staat vast dat, om het even welke berekeningsgrondslag wordt gebruikt, Italië aanzienlijke bedragen aan verschuldigde heffingen niet binnen de in het met redenen omklede advies gestelde termijn heeft geïnd. [85] Tevens heb ik reeds geconcludeerd dat de twee door Italië aangevoerde algemene verweermiddelen moeten worden afgewezen. [86]

89. Het blijft echter de vraag of een van de door die lidstaat aangevoerde specifiek punten van verweer volstaat om het beroep geheel of gedeeltelijk te verwerpen. Deze specifieke verweermiddelen zal ik hieronder bespreken.

Specifieke verweermiddelen van Italië

90. Als verweer voert Italië in wezen vier argumenten aan. Ten eerste stelt het dat de Commissie niet heeft aangetoond dat er sprake is van niet-nakoming van wat zij noemt de plicht van de lidstaat om zich „naar beste vermogen” in te spannen. Italië stelt dat het doorslaggevende criterium niet is of het de heffing volledig heeft geïnd, maar of het zich de nodige inspanningen heeft getroost om de doelstelling van het innen van de heffing te bereiken.

91. Ten tweede voert Italië (wellicht enigszins verrassend) aan dat geen toepassing kan worden gegeven aan het in staatssteunzaken relevante beginsel dat een lidstaat kan worden ontheven van de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen wanneer hij kan aantonen dat het objectief en absoluut onmogelijk is de schulden te innen.

92. Volgens Italië volgt hieruit dat de invorderingsprocedures die het heeft ingesteld, te allen tijde waren aangepast aan de voortdurende wijzigingen van de wetgeving van de Unie, dat het als „ingewikkeld en veranderlijk” beschrijft. De procedures in rechte op nationaal niveau hebben een soortgelijk proces doorlopen en door de aanhoudende inspanningen van de bestuurlijke instanties en de wetgever worden de betrokken problemen langzaam maar zeker opgelost. De nog niet geïnde bedragen die uit hoofde van het heffingsstelsel verschuldigd zijn, belopen slechts 21,85 % van het totaal van de heffingen die in de betrokken jaren zijn opgelegd. De Commissie zou Italië dus niet op goede gronden grove nalatigheid bij de nakoming van de bij het Unierecht opgelegde verplichtingen, kunnen verwijten.

82 Arrest van 30 januari 2003, Commissie/Denemarken, C-226/01, EU:C:2003:60, punt 32.

83 Arrest van 25 maart 2004, Cooperative Lattepiù e.a., C-231/00, C-303/00 en C-451/00, EU:C:2004:178, punt 68.

84 Arrest van 13 november 2001, Frankrijk/Commissie, C-277/98, EU:C:2001:603, punt 40.

85 Zie punt 48 hierboven.

86 Zie de punten 54 en 57 hierboven.

93. Meer specifiek wijdt Italië een aanzienlijk deel van zijn verweer aan een beschrijving van de (ontegenzeggelijk ingewikkelde) geschiedenis van de Uniewetgeving en van de nationale wetgeving inzake de heffing. In dit verband voert het aan dat het Hof bij twee gelegenheden – te weten in zijn arresten van 2004 in de zaken Gerekens en Procola [87] en Lattepiù [88] – heeft vastgesteld dat de Italiaanse wetgeving voldeed aan de vereisten van de toentertijd van kracht zijnde Uniewetgeving. Italië vestigt tevens de aandacht op een volgens hem sterke stijging van de geïnde bedragen sinds de inwerkingtreding van wet nr. 119/2003, die het gevolg is van de toekenning van desbetreffende bevoegdheden aan de regio's. Dit kan niet worden gezegd van de verrekeningsprocedures, aangezien de producenten er belang bij hebben die procedures voor de rechter aan te vechten. Italië wijt dit aan wat het noemt „een gebrek aan duidelijkheid in de [toepasselijke Unie]wetgeving", aangezien de verplichting tot verrekening pas in die wetgeving werd ingevoerd bij verordening nr. 1034/2008. Bij wet nr. 33/2009 werd gezorgd voor verdere verbeteringen met het oog op bespoediging van het inningsproces en de regeling van geschillen voor de nationale rechterlijke instanties, die volgens Italië een „groot obstakel" hebben gevormd. Voor verbetering heeft vooral de nieuwe betalingsregeling gezorgd, die bij die wet werd ingevoerd en waaraan alleen kon worden deelgenomen op voorwaarde dat bij de rechter ingestelde beroepen werden ingetrokken. De Commissie maakt in haar met redenen omklede advies zelf gewag van het succes van die regelingen, waar zij opmerkt dat zich „wat de fase van opschortingen betreft, een echte omwenteling in het voordeel van de administratie heeft voorgedaan".

94. Ten derde vestigt Italië de aandacht op het grote aantal zaken waarin tegen de invorderingsprocedure beroep is ingesteld bij de nationale rechter en deze voorlopige maatregelen heeft gelast die voorzien in opschorting van de betalingsverplichting tot het geschil is beslecht. Volgens Italië kan hem niet worden verweten dat in dergelijke omstandigheden de heffing niet is geïnd.

95. Ten vierde voert Italië aan dat beschikking 2003/530 niet had kunnen worden vastgesteld indien het de op hem rustende Unierechtelijke verplichtingen met betrekking tot het innen van de heffing niet was nagekomen. Een instelling is niet bevoegd een staatssteunmaatregel goed te keuren wanneer de betrokken lidstaat zijn verplichtingen niet nakomt.

96. Ik zal deze verweermiddelen achtereenvolgens behandelen.

97. Met betrekking tot de argumenten van Italië betreffende de verplichting om zich „naar beste vermogen" in te spannen zij ten eerste opgemerkt dat het Hof in zijn arrest Frankrijk/Commissie [89] heeft geoordeeld dat de bij artikel 19 van verordening nr. 1546/88 aan de lidstaten opgelegde verplichting om ervoor te zorgen dat de heffing werd geïnd, een inspanningsverbintenis en geen resultaatsverbintenis was. [90] Dat arrest werd natuurlijk geformuleerd op basis van de wetgeving zoals die van kracht was vóór de invoering van de hervormingen bij verordening nr. 1788/2003, waarbij aan de lidstaten nieuwe verplichtingen werden opgelegd inzake de betaling van de heffing. Maar ook indien men (waarschijnlijk terecht) zou aannemen dat die hervormingen niets veranderden aan de strekking van de verplichting tot inning [91], zou ik erop willen wijzen dat de verplichting om zich naar beste vermogen in te spannen een hoge plicht is. Indien het bedrag aan niet-geïnde heffingen ontegenzeggelijk laag ware geweest, zou het verweer van Italië nadere overweging hebben verdiend. Aangezien ik hierboven echter reeds heb aangegeven dat het om een aanzienlijk uitstaand bedrag gaat [92], kan dit verweer echter niet steekhoudend worden geacht.

87 Arrest van 15 juli 2004, C-459/02, EU:C:2004:454.

88 Arrest van 25 maart 2004, Cooperativa Lattepiù e.a., C-231/00, C-303/00 en C-451/00, EU:C:2004:178.

89 Arrest van 13 november 2001, C-277/98, EU:C:2001:603.

90 Zie punt 36 van het arrest.

91 Voor de volledigheid voeg ik hieraan toe dat ik de bepaling van verordening nr. 1788/2003 volgens welke de lidstaten 99 % van de heffing aan het EOGFL dienen te betalen (zie punt 12 hierboven) niet inhoudt dat de lidstaten verplicht zijn de bedragen bij de producenten te innen.

92 Zie punt 48 hierboven.

98. Wat ten tweede de argumenten van Italië betreft die (in wezen) betrekking hebben op de voortdurende wijzigingen van het onderliggende wettelijke bepalingen van de Unie en op de daaruit voortvloeiende moeilijkheden die Italië heeft ondervonden bij de aanpassing van zijn administratieve procedures en zijn rechtsstelsel, wil ik om te beginnen opmerken dat aan geen van beide zaken die Italië ter ondersteuning van zijn verweer aanhaalt, nuttige aanwijzingen kunnen worden ontleend. In het arrest in de zaak Gerekens en Procola ging het om een verzoek van een Luxemburgse rechter om een prejudiciële beslissing dat betrekking had op de wetgeving van die lidstaat op het gebied van de heffing. Het Hof was van oordeel dat het een lidstaat niet verboden is om in de plaats van een eerdere, door het Hof als discriminerend aangemerkte, regeling, een nieuwe regeling vast te stellen die met terugwerkende kracht van toepassing is op de aanvankelijke overschrijdingen van de productiequota, evenwel in overeenstemming met de vervangen nationale regeling.[93] Dat arrest bevat geen enkel element dat ter onderbouwing van de argumentatie van Italië zou kunnen dienen. Weliswaar heeft het Hof in de zaak Lattepiù[94] geoordeeld dat de ten tijde van de feiten in Italië van kracht zijnde wetgeving niet in strijd was met het destijds toepasselijke gemeenschapsrecht, maar hieraan lag de overweging ten grondslag dat de wetgeving van een lidstaat waarbij onjuiste individuele referentiehoeveelheden worden gecorrigeerd om ervoor te zorgen dat de regeling voor de tenuitvoerlegging van de heffing naar behoren wordt toegepast, moet worden gehandhaafd. Die wetgeving werd daarom als evenredig aangemerkt.[95] Voorts heeft het Hof geen bevindingen gedaan als die welke door Italië worden aangevoerd.

99. Meer algemeen is het juist dat uit de hierboven uiteengezette Uniewetgeving betreffende de heffing duidelijk blijkt dat de ontstaansgeschiedenis ervan verre van overzichtelijk is. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft benadrukt, kan een lidstaat zich echter niet op nationale bepalingen, praktijken of situaties beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen.[96] Het feit dat het moeilijk is gebleken om de heffing op Unieniveau toe te passen, vormt geen vrijbrief voor de lidstaten om op nationaal niveau afbreuk te doen aan de doeltreffendheid ervan.

100. Ten derde resteert de vraag of uit die redenering volgt dat de lidstaten verantwoordelijk moeten worden gehouden voor de beslissingen van hun nationale rechterlijke instanties. Volgens mij is dat in vele gevallen niet zo. De rechterlijke instanties zijn immers onafhankelijk van de uitvoerende macht. De lidstaten kunnen de individuele burger er niet van weerhouden rechtsmiddelen aan te wenden waarover hij meent te kunnen beschikken. Opgemerkt is dat aanzienlijke terughoudendheid dient te worden betracht bij het inleiden van inbreukprocedures tegen lidstaten in die context.[97]

101. Het Hof heeft echter erkend dat er mogelijk uitzonderingen zijn op die algemene stelling. Reeds in 1970 oordeelde het dat niet-nakoming door een lidstaat in beginsel kan worden vastgesteld „onafhankelijk van de vraag welk staatsorgaan door zijn handelen of nalaten het verzuim veroorzaakte, zelfs als betreft het een constitutioneel onafhankelijke instelling”.[98] Het Hof heeft deze rechtspraak toegepast in zijn arrest Commissie/Italië, waarin het oordeelde dat die lidstaat de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen, nadat Italiaanse rechterlijke instanties

93 Arrest van 15 juli 2004, Gerekens en Procola, C-459/02, EU:C:2004:454, punt 38.

94 Arrest van 25 maart 2004, Cooperativa Lattepiù e.a., C-231/00, C-303/00 en C-451/00, EU:C:2004:178.

95 Zie de punten 80, 84 en 85 van het arrest.

96 Zie onder meer arrest van 7 september 2016, Commissie/Griekenland, C-584/14, EU:C:2016:636, punt 53. Zie ook, in verband met de omzetting van richtlijnen in nationaal recht, arrest van 7 mei 2002, Commissie/Nederland, C-364/00, EU:C:2002:282, punten 7-10; in dit arrest verwierp het Hof de argumenten van Nederland met betrekking tot de ongetwijfeld aanzienlijke moeilijkheden waarmee het bij de tenuitvoerlegging van een welbepaalde maatregel kampte. Daarnaast zij erop gewezen dat de Commissie ter terechtzitting in haar antwoord op een vraag over het relatieve inningscijfer in andere lidstaten heeft aangegeven dat het bedrag aan niet-geïnde heffingen over de verkoopseizoenen 2003/2004 tot en met 2006/2007 in Nederland gelijk was aan nul. Volledige inning lijkt dus een realiseerbare doelstelling. Zo ook, met betrekking tot de rol van de nationale rechterlijke instanties zelf in de context van artikel 267 VWEU, de conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak Lyckeskog, C-99/00, EU:C:2002:108, punten 60 e.v.

97 Zie in dit verband 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, Den Haag, 2004, blz. 155.

98 Zie arrest van 5 mei 1970, Commissie/België, 77/69, EU:C:1970:34, punt 15.

een aantal uitspraken hadden gedaan waardoor de handhaving van het recht op terugbetaling van de in strijd met het (toenmalige) gemeenschapsrecht geïnde belastingen in de praktijk uiterst moeilijk werd gemaakt. Het merkte hierbij op dat in die context geen rekening diende te worden gehouden met geïsoleerde of enkele afwijkende rechterlijke beslissingen en dat de nationale wetgeving voldoende duidelijk moest zijn om een met het gemeenschapsrecht verenigbare toepassing te verzekeren. Het dictum van dat arrest van het Hof is van belang. Daarin werd niet geoordeeld dat Italië de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen vanwege de handelingen van zijn nationale rechterlijke instanties, maar dat het die verplichtingen niet was nagekomen doordat het de in geding zijnde wetgeving, die door de administratie en een belangrijk deel van de rechterlijke instanties aldus was toegepast en uitgelegd dat de uitoefening van het recht op terugbetaling van de in strijd met het gemeenschapsrecht geïnde belastingen voor de belastingplichtige uiterst moeilijk was gemaakt, niet had gewijzigd. [99]

102. Mijns inziens zijn in casu soortgelijke beginselen van toepassing. De vaststelling van een inbreuk door de lidstaat dient niet te worden gebaseerd op de beslissingen van de nationale rechterlijke instanties en op de rechtstreekse gevolgen daarvan. Veeleer moet worden geantwoord op de vraag of de lidstaat eenvoudigweg heeft verzuimd Uniewetgeving ten uitvoer te leggen die voldoende duidelijk was, dan wel heeft nagelaten maatregelen te treffen om zijn wetgeving te wijzigen gelet op ongunstige uitspraken van de nationale rechterlijke instanties? Indien het gedrag van Italië bij de vaststelling en tenuitvoerlegging van de wetgeving inzake de heffing aan de hand van deze maatstaf wordt beoordeeld, kan mijns inziens duidelijk worden aangenomen dat die lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen.

103. Wat ten vierde de goedkeuring van staatssteunmaatregelen door de Raad in besluit 2003/530 betreft, moet het uitgangspunt mijns inziens zijn dat een instelling van de Unie nooit willens en wetens maatregelen zou goedkeuren ter zake waarvan een lidstaat de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Het argument van Italië lijkt evenwel te zijn gebaseerd op de premisse dat een andere instelling van de Unie dan het Hof uitspraak kan doen (en in dit geval heeft gedaan) over de rechtmatigheid van het gedrag van die lidstaat. Dat is echter niet het geval. Die rol is geheel en al voorbehouden aan het Hof. Daarom wijs ik het desbetreffende argument van Italië van de hand.

104. Uit het bovenstaande volgt naar mijn mening dat geen van de specifieke verweermiddelen die door Italië zijn aangevoerd, kan slagen.

Kosten

105. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien ik van mening ben dat het Hof de vorderingen van de Commissie dient toe wijzen, dient Italië de kosten te dragen.

Conclusie

106. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging:

1) te verklaren dat de Italiaanse Republiek is tekortgeschoten in de verplichtingen die op haar rusten krachtens de relevante bepalingen van Unierecht die van toepassing waren tijdens de betrokken verkoopseizoenen, en meer bepaald i) de artikelen 1 en 2 van verordening (EEG) nr. 3950/92 van

99 Arrest van 9 december 2003, Commissie/Italië, C-129/00, EU:C:2003:656, punten 32, 33, 41 en dictum. De stelling is in bondiger vorm geformuleerd in advies 1/09 (*Overeenkomst over de invoering van een gemeenschappelijk stelsel voor octrooigeschillenbeslechting*) van 8 maart 2011, EU:C:2011:123, punt 87.

de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten, ii) artikel 4 van verordening (EG) nr. 1788/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van een heffing in de sector melk en zuivelproducten, iii) de artikelen 79, 80 en 83 van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten, alsook – wat de uitvoeringsbepalingen van de Commissie betreft – iv) artikel 7 van verordening (EEG) nr. 536/93 van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten, v) artikel 11, leden 1 en 2, van verordening (EG) nr. 1392/2001 van de Commissie van 9 juli 2001 houdende vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 3950/92 en vi) de artikelen 15 en 17 van verordening (EG) nr. 595/2004 van de Commissie van 30 maart 2004 houdende vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1788/2003, doordat zij niet heeft gegarandeerd

– dat de extra heffing die verschuldigd was over de in Italië boven de nationale quota geproduceerde hoeveelheden vanaf het eerste verkoopseizoen waarin de extra heffing feitelijk is opgelegd in Italië (1995/1996) tot het laatste verkoopseizoen waarin in Italië overproductie heeft plaatsgevonden (2008/2009), daadwerkelijk ten laste is gelegd van de individuele producenten die tot een productieoverschot hadden bijdragen,

– en dat deze heffing door de koper of, bij rechtstreekse verkoop, door de producent op tijd werd betaald na kennisgeving van de hoogte van het te betalen bedrag,

– of – indien de heffing niet binnen de gestelde termijnen werd betaald – dat zij werd geregistreerd en, indien mogelijk, werd ingevorderd van die kopers of producenten, en

2) de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.