Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 13 iulie 2017 [1]

**Cauza C-433/15**

**Comisia Europeană**
**împotriva**

**Republicii Italiene**

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Lapte și produse lactate – Taxă suplimentară pentru lapte – Anii de comercializare 1995/1996-2008/2009 – Nerespectarea în special a articolelor 79, 80 și 83 din Regulamentul (CE) nr. 1234/2007 și a articolelor 15 și 17 din Regulamentul (CE) nr. 595/2004 – Neîndeplinirea obligației de alocare corespunzătoare a taxei suplimentare pentru lapte între producătorii care au contribuit la depășirea cantităților de referință – Incapacitatea de a se asigura că taxa este plătită în termenele prevăzute – Nerecuperarea în caz de neplată a taxei”

1. Prin cererea formulată în temeiul articolului 258 al doilea paragraf TFUE, Comisia Europeană solicită în esență Curții să constate că Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligația (i) de a se asigura că taxa suplimentară de plătit pentru lapte și produse lactate a fost imputată în mod corespunzător producătorilor responsabili de acest lucru și (ii) de a se asigura că taxa a fost plătită de producătorii și cumpărătorii care sunt obligați să o plătească la nivel național și, în caz de nerespectare în această privință, de a o recupera aplicând procedurile adecvate disponibile la nivel național, în fiecare caz, pentru perioada 1995/1996-2008/2009.

## Dreptul Uniunii

### *Taxa suplimentară pentru lapte și produse lactate*

2. Prima taxă pentru producția de lapte din (fosta) Comunitate Economică Europeană a fost impusă prin Regulamentul nr. 1079/77 [2]. Aceasta a luat forma unei prelevări de coresponsabilitate, cuprinsă între 1,5 % și 4 % din prețul-țintă pentru lapte de plătit de către producătorii de lapte pentru perioada cuprinsă între 16 septembrie 1977 și sfârșitul anului de comercializare 1979/1980 [3].

1 Limba originală: engleza.

2 Regulamentul (CEE) al Consiliului din 17 mai 1977 privind taxa de coresponsabilitate și măsuri pentru extinderea piețelor din sectorul laptelui și al produselor lactate (JO 1977, L 131, p. 6).

3 Perioada taxei de coresponsabilitate a fost prelungită de mai multe ori, ultima dată prin Regulamentul (CEE) nr. 1894/87 al Consiliului din 2 iulie 1987 de modificare a Regulamentului nr. 1079/77 privind taxa de coresponsabilitate din sectorul laptelui și al produselor lactate (JO L 182, p. 32), care a extins-o până în anul comercializare 1987/1988.

3. Considerentele Regulamentului nr. 856/84[4] arată că, în pofida aplicării taxei de responsabilitate comună, cantitățile de lapte furnizate au crescut într-un astfel de ritm încât eliminarea excedentelor impunea sarcini financiare și dificultăți de piață care puneau în pericol însuși viitorul politicii agricole comune[5]. Pentru a soluționa aceste aspecte, articolul 1 din regulament a introdus o taxă suplimentară (denumită în continuare „taxa”) pentru cantitățile de lapte sau echivalent-lapte[6] livrate care depășeau o cantitate de referință care urma a fi stabilită. Taxa urma să fie plătită de producători sau de cumpărători pentru cinci perioade consecutive de 12 luni începând cu 1 aprilie 1984.

4. Regulamentul de punere în aplicare nr. 857/84[7] prevedea ca statele membre să aloce cantități individuale de referință cumpărătorilor și producătorilor de lapte în funcție de cantitățile achiziționate, livrate sau vândute în 1981. Taxa pentru laptele livrat în exces față de cantitatea de referință era plătită de cumpărători și de producători autorităților naționale în tranșe trimestriale. Valoarea taxei colectate urma să fie transferată Comunității[8].

5. Regulamentul nr. 1109/88[9] a prelungit de la cinci la opt numărul de perioade pentru care se datora taxa, iar prin Regulamentul nr. 816/92[10] acest număr a fost suplimentat la nouă.

6. În conformitate cu articolele 15 și 16 din Regulamentul de punere în aplicare nr. 1546/88[11], cumpărătorii și producătorii aveau obligația să prezinte agenției naționale competente o situație cu privire la taxă pentru fiecare perioadă de 12 luni, în termen de trei luni de la sfârșitul perioadei respective. Articolul 19 alineatul (1) din regulamentul menționat prevedea, *inter alia*, că statele membre ar trebui să adopte toate măsurile suplimentare necesare pentru a asigura colectarea taxei.

7. Regulamentul nr. 3950/92[12] a abrogat și a înlocuit dispozițiile existente pentru a simplifica și a clarifica regimurile privind taxa în vederea asigurării securității juridice a producătorilor și a celorlalte părți interesate[13]. În temeiul articolului 1, producătorii plăteau o taxă suplimentară pentru cantitățile de lapte livrate cumpărătorilor sau vândute direct pentru consum care depășeau o cantitate care urma să fie stabilită. Taxa trebuia să se aplice pentru șapte noi perioade consecutive de 12 luni, începând cu 1 aprilie 1993. Articolul 2 prevedea ca taxa să se distribuie între producătorii care au contribuit la depășire, cumpărătorul fiind obligat să plătească, ca regulă generală, cuantumul taxei (pe care urma să îl deducă din prețul laptelui plătit producătorilor care datorau taxa) către organismul competent al statului membru.

4 Regulamentul (CEE) al Consiliului din 31 martie 1984 de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 804/68 privind organizarea comună a pieței în sectorul laptelui și al produselor lactate (JO 1984, L 90, p. 10).

5 A se vedea al treilea considerent al regulamentului.

6 Denumite în continuare, împreună, „lapte”.

7 Regulamentul (CEE) al Consiliului din 31 martie 1984 privind normele generale de punere în aplicare a taxei menționate la articolul 5c din Regulamentul nr. 804/68 din sectorul laptelui și produselor lactate (JO 1984, L 90, p. 13). Regulamentul a fost modificat, în ceea ce privește obligația statului membru de a plăti taxa colectată, prin Regulamentul (CEE) nr. 1305/85 al Consiliului din 23 mai 1985 de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 857/84 (JO 1985, L 137, p. 12).

8 A se vedea articolele 6 și 9 din regulament. A se vedea de asemenea Hotărârea din 13 noiembrie 2001, Franța/Comisia (C-277/98, EU:C:2001:603, punctul 12).

9 Regulamentul (CEE) al Consiliului din 25 aprilie 1988 de modificare a Regulamentului nr. 804/68 (JO 1988, L 110, p. 27).

10 Regulamentul (CEE) al Consiliului din 31 martie 1992 de modificare a Regulamentului nr. 804/68 (JO 1992, L 86, p. 83).

11 Regulamentul (CEE) al Comisiei din 3 iunie 1988 de stabilire a normelor generale de aplicare a unei prelevări suplimentare prevăzute la articolul 5c din Regulamentul (CEE) nr. 804/68 (JO 1988, L 139, p. 12).

12 Regulamentul (CEE) al Consiliului din 28 decembrie 1992 de stabilire a unei prelevări suplimentare în sectorul laptelui și al produselor lactate (JO 1992, L 405, p. 1).

13 A se vedea al doilea considerent.

8. Regulamentul nr. 536/93 [14] a stabilit normele de aplicare a Regulamentului nr. 3950/92. Articolele 3 și 4 prevedeau că producătorii și, respectiv, cumpărătorii ar trebui să plătească autorității competente suma datorată înainte de data de 1 septembrie a fiecărui an. Articolul 5 alineatul (2) obliga statele membre să „ia toate măsurile suplimentare necesare” pentru a asigura plata prelevărilor datorate Comunității în termenul stabilit. În temeiul articolului 7, acestea urmau să ia toate măsurile de verificare necesare pentru a asigura plata taxei și pentru a stabili cerințe privind agrearea cumpărătorilor și a producătorilor.

9. Prin Regulamentul nr. 1256/1999 [15], regimul taxei a fost prelungit cu opt perioade consecutive de 12 luni, până în aprilie 2008.

10. Articolul 11 alineatele (1) și (2) din Regulamentul de punere în aplicare nr. 1392/2001 [16] a introdus proceduri mai stricte pentru ca statele membre să joace un rol mai important în controalele și sancțiunile pe care trebuiau să le introducă pentru a se asigura că taxa era colectată corect [17].

11. Regulamentul nr. 1788/2003 [18] a introdus o serie de modificări la regimul de taxă. Potrivit articolului 1, taxa introdusă prin acest regulament trebuia să se aplice timp de 11 perioade consecutive de 12 luni, începând cu 1 aprilie 2004.

12. Deși legislația anterioară impunea producătorilor obligația de a plăti taxa, statele membre transferând sumele colectate către bugetul comunitar [19], articolul 3 din regulamentul menționat a completat acest sistem, impunând însăși statelor membre obligația de a plăti Comunității taxa. Alineatul (1) al acestuia prevedea:

„Statele membre sunt obligate să plătească Comunității taxa care rezultă din depășirea cantității naționale de referință […] și […] o plătesc, în limita a 99 % din suma datorată, Fondului european de orientare și garantare agricolă (FEOGA).” [20]

13. În temeiul articolului 4:

„Taxa este repartizată în întregime, în conformitate cu articolele 10 și 12, între producătorii care au contribuit la fiecare dintre depășirile cantităților naționale de referință […]

[…] producătorii sunt datori față de statul membru cu plata contribuției lor la taxa datorată, calculată în conformitate cu capitolul 3, prin simplul fapt al depășirii cantității/cantităților lor de referință disponibile.”

14 Regulamentul (CEE) al Comisiei din 9 martie 1993 de stabilire a normelor de aplicare a taxei suplimentare în sectorul laptelui și al produselor lactate (JO 1993, L 57, p. 12).

15 Regulamentul Consiliului din 17 mai 1999 de modificare a Regulamentului nr. 3950/92 (JO 1999, L 160, p. 73).

16 Regulamentul (CE) al Comisiei din 9 iulie 2001 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului nr. 3950/92 (JO 2001, L 187, p. 19).

17 A se vedea considerentul (5).

18 Regulamentul (CE) al Consiliului din 29 septembrie 2003 de stabilire a unei prelevări suplimentare în sectorul laptelui și al produselor lactate (JO 2003, L 270, p. 123, Ediție specială, 03/vol. 50, p. 22).

19 A se vedea în această privință Hotărârea din 13 noiembrie 2001, Franța/Comisia (C-277/98, EU:C:2001:603, punctele 34-36). Deși modalitățile detaliate de punere în aplicare a taxei însemnau că, în multe cazuri, cumpărătorii trebuiau să prezinte autorităților naționale situația taxei, obligația reală de plată era impusă producătorilor. A se vedea nota de subsol 62 de mai jos.

20 Reducerea de 1 % se aplică „pentru a se ține cont de cazurile de faliment sau de incapacitate definitivă a unor producători de a-și plăti contribuția la achitarea taxei datorate” [considerentul (6)].

14. Articolul 15 din Regulamentul de punere în aplicare nr. 595/2004 [21] prevedea că producătorii și cumpărătorii trebuiau să plătească taxa către autoritatea națională competentă înainte de data de 1 septembrie a fiecărui an [22] și obliga statele membre să declare la FEOGA sumele rezultate din aplicarea articolului 3 din Regulamentul nr. 1788/2003. În temeiul articolului 17 din regulamentul menționat, statele membre trebuiau să ia toate măsurile necesare pentru a asigura că taxa este percepută corect și este repartizată între producătorii care au contribuit la depășire.

15. Regulamentul nr. 1234/2007 [23] (denumit de asemenea „Regulamentul unic OCP”) a înlocuit o serie de documente separate [24] printr-un singur instrument legislativ, fără a schimba însă politica de fond care stă la baza regimului de taxă a cotelor de lapte sau a modalităților de plată a acestuia.

16. Secțiunea III din capitolul III din titlul I din regulament era intitulată „Lapte”. Subsecțiunea III din secțiunea III, intitulată „Depășirea cotelor”, cuprindea articolele 78-84. Articolul 78 prevedea o taxă care trebuie plătită pentru lapte și alte produse lactate comercializate peste cota națională. Statele membre aveau obligația să plătească Comunității taxa respectivă în proporție de 99 % din suma datorată, iar plata trebuie efectuată către Fondul european de garantare agricolă.

17. În temeiul articolului 79 din regulament, taxa trebuia repartizată integral între producătorii care au contribuit la fiecare depășire a cotelor naționale. Producătorii în cauză aveau obligația față de statele membre de a plăti contribuția lor la taxa datorată „pentru simplul fapt că au depășit cota sau cotele disponibile”.

18. Articolul 80 alineatul (3) prevedea contribuția fiecărui producător la plata taxei care urma să fie stabilită prin decizia statului membru, după ce orice parte neutilizată din cota națională alocată livrărilor a fost sau nu a fost realocată, proporțional cu cotele individuale ale fiecărui producător sau conform criteriilor obiective care trebuie stabilite de către statele membre.

19. În temeiul articolului 83 din regulament, în cazul vânzărilor directe și conform deciziei statului membru, contribuția producătorilor la plata taxei urma să fie stabilită, după realocarea sau nu a părții neutilizate din cotele naționale afectate vânzărilor directe, la scară teritorială adecvată sau la nivel național. Comisia trebuia să stabilească modalitățile și data de plată a taxei organismului competent al statului membru [25].

21 Regulamentul (CE) al Comisiei din 30 martie 2004 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului nr. 1788/2003 (JO 2004, L 94, p. 22).

22 Prin Regulamentul (CE) nr. 1468/2006 al Comisiei din 4 octombrie 2006 de modificare a Regulamentului nr. 595/2004 (JO 2006, L 274, p. 6, Ediție specială, 03/vol. 75, p. 227), aceasta dată a fost înlocuită cu data de 1 octombrie a fiecărui an.

23 Regulamentul (CE) al Consiliului din 22 octombrie 2007 de instituire a unei organizări comune a piețelor agricole și privind dispoziții specifice referitoare la anumite produse agricole (JO 2007, L 299, p. 1).

24 Inclusiv Regulamentul nr. 1788/2003.

25 Se pare că acest lucru s-a realizat prin menținerea în vigoare a termenelor prevăzute de Regulamentul nr. 595/2004, astfel cum a fost modificat. A se vedea Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 2015/517 al Comisiei din 26 martie 2015 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 595/2004 (JO 2015, L 82, p. 73).

20. Articolul 1 din Regulamentul nr. 1034/2008 [26] a modificat Regulamentul nr. 885/2006 [27] introducând printre altele un nou articol 5b. Acesta prevedea:

„Fără a aduce atingere niciunei măsuri executorii prevăzute de legislația națională, statele membre rețin orice sumă încă datorată de către un beneficiar, care a fost stabilită în conformitate cu legislația națională, din orice plată viitoare care urmează să fie efectuată de către agenția de plăți [28] responsabilă cu recuperarea creanței de la respectivul beneficiar."

21. Prin articolul 230 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1308/2013 [29], taxa a fost eliminată începând cu 31 martie 2015.

### *Ajutoare de stat*

22. Considerentele (2)-(5) și (8) ale Deciziei 2003/530 [30] prevăd următoarele:

„(2) Producători italieni de lapte au produs lapte în surplus față de cantitățile lor de referință în perioada 1995/1996-2001/2002 și trebuie să plătească Comunității o sumă de 1 386 475 250 EUR în temeiul taxei suplimentare pentru lapte și produse lactate stabilite în conformitate cu Regulamentul (CEE) nr. 3950/92.

(3) Această sumă nu a fost recuperată în mare măsură de autoritățile italiene ca urmare a suspendării plăților obținute de acești producători de la instanțele administrative naționale.

(4) Situația actuală din Italia se caracterizează prin faptul că colectarea taxei suplimentare se confruntă cu o serie de dificultăți, care au condus, în special, la un număr mare de cauze aflate pe rol, care pot continua să întârzie plățile efective pentru o perioadă considerabilă de timp în viitor.

(5) Autoritățile italiene prevăd măsuri pentru soluționarea litigiilor în curs și pentru eliminarea tensiunilor sociale care există în prezent, permițând acestor producători de lapte să-și lichideze datoria restantă prin intermediul unor rate eșalonate fără dobândă timp de mai mulți ani.

[…]

(8) Pentru a evita impunerea unor sarcini financiare importante asupra producătorilor individuali de lapte italieni în cauză care ar fi probabil cauzate de recuperarea imediată a tuturor sumelor datorate și, astfel, pentru a atenua tensiunile sociale existente, există circumstanțe excepționale care justifică faptul că ajutoarele pe care Republica Italiană intenționează să le acorde acestor producători de lapte sub forma unui avans și a unor rate eșalonate sunt considerate compatibile cu piața comună, prin derogare de la articolul 87 din tratat, dacă sunt îndeplinite condițiile stabilite în prezenta decizie."

26 Regulamentul (CE) al Comisiei din 21 octombrie 2008 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 885/2006 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 în ceea ce privește autorizarea agenților de plăți și a altor entități, precum și lichidarea conturilor FEGA și FEADR (JO 2008, L 279, p. 13). Regulamentul a intrat în vigoare la 29 octombrie 2008.

27 Acest regulament a introdus dispoziții de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului din 21 iunie 2005 privind finanțarea politicii agricole comune (JO 2005, L 209, p. 1), care a înlocuit, *inter alia*, FEOGA cu Fondul european de garantare agricolă, începând cu data de 1 ianuarie 2007.

28 Astfel cum a fost definită la articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1290/2005.

29 Regulamentul (UE) al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 922/72, (CEE) nr. 234/79, (CE) nr. 1037/2001 și (CE) nr. 1234/2007 ale Consiliului (JO 2013, L 347, p. 671).

30 Decizia Consiliului din 16 iulie 2003 privind compatibilitatea cu piața comună a unui ajutor pe care Republica Italiană intenționează să îl acorde producătorilor săi de lapte (JO 2003, L 184, p. 15).

23. Articolul 1 din decizia menționată prevede:

„Ajutorul pe care Republica Italiană intenționează să îl acorde producătorilor de lapte, plătind ea însăși Comunității sumele datorate de producătorii de lapte cu titlu de taxă pentru lapte pentru perioada 1995/1996-2001/2002 și permițând producătorilor respectivi să-și achite datoriile în rate amânate [31], eșalonate pe mai mulți ani, fără dobândă, este considerat, în mod excepțional, compatibil cu piața comună, cu condiția ca:

– producătorii să își achite integral datoriile prin rate anuale egale, iar

– perioada de achitare să fie de cel mult 14 ani, începând de la 1 ianuarie 2004.”

24. În Decizia 2013/665 [32], Comisia a constatat că Italia a introdus o legislație care prelungește perioada de rambursare a anumitor rate menționate în Decizia 2003/530, încălcând astfel condiția prevăzută la articolul 1 din decizia menționată, conform căreia toate rambursările trebuie efectuate în rate egale. Articolele 1 și 2 din Decizia 2013/665 precizau că amânarea plății în cauză constituie un ajutor de stat incompatibil cu piața internă și obligau Italia să recupereze ajutorul incompatibil de la beneficiarii amânării plății.

## Dreptul național

25. O trecere în revistă completă a legislației italiene relevante în acest domeniu nu este posibilă din motive de spațiu. O mare parte din aceasta este extrem de complicată. Ceea ce urmează reflectă, din motive de necesitate, o imagine de ansamblu succintă.

26. În timp ce taxa pe producția de lapte a fost introdusă inițial la nivel comunitar în 1984, Hotărârea Curții Lattepiù [33] arată că dispozițiile legislative cu privire la Italia au fost adoptate pentru prima dată în 1992 [34]. Aceste dispoziții par a fi infructuoase în măsura în care, pe de o parte, cantitățile individuale de referință atribuite de autoritățile italiene conțineau un număr mare de erori, în special din cauza faptului că acestea au fost certificate de către producătorii înșiși [35], și, pe de altă parte, o parte din legislația națională ulterioară a fost declarată nulă de către Corte costituzionale (Curtea Constituțională) [36].

27. Articolul 2 din Legea nr. 5/98 a conferit Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (Agenția de Stat pentru Intervenție pe Piața Agricolă, denumită în continuare „AIMA”) o serie de competențe de administrare a schemei de taxă în sectorul laptelui, incluzând în special stabilirea cantităților de referință și comunicarea acestora către producători [37].

31 Ne vom referi în continuare la acest mecanism de rate eșalonate ca fiind „schema de rate eșalonate din 2003”.

32 Decizia Comisiei din 17 iulie 2013 privind ajutorul de stat SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] – acordat de Italia (amânarea plății taxelor pentru lapte în Italia) (JO 2013, L 309, p. 40).

33 Hotărârea din 25 martie 2004, Cooperativa Lattepiù și alții (C-231/00, C-303/00 și C-451/00, EU:C:2004:178).

34 A se vedea punctul 15 din hotărâre. Principala legislație de punere în aplicare a fost Legea nr. 468/92 din 26 noiembrie 1992, deși Comisia se referă în cererea sa de asemenea la Decretul ministerial nr. 258/89 și la Legea nr. 209/91. Acest punct evidențiază faptul că Legea nr. 468/92 „a fost urmată ulterior de o multitudine de reglementări care au fost supuse multor modificări”.

35 A se vedea punctul 79 din hotărâre.

36 A se vedea punctul 16 din hotărâre.

37 A se vedea punctul 20 din hotărâre.

28. Ca urmare a raportului unei comisii guvernamentale de anchetă, s-au adoptat mai multe măsuri, printre care Decretul-lege nr. 43/99 (transformat, în formă modificată, în „Legea nr. 118 din 27 aprilie 1999”). Articolul 1 din acest decret-lege acorda AIMA o perioadă de 60 de zile pentru a efectua ajustările naționale corespunzătoare pentru perioadele de producție de lapte 1995/1996 și 1996/1997. În temeiul aceleiași dispoziții, cantitățile individuale de referință, ajustate, dacă este cazul, de către AIMA, ar fi definitive pentru plata taxei [38].

29. Decretul-lege nr. 49/2003 din 28 martie 2003 (transformat, în formă modificată, în Legea nr. 119/2003) prevedea că sarcinile legate de monitorizarea respectării schemei de taxă și procedurile de recuperare forțată urmau să revină regiunilor și provinciilor autonome. Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Agenția pentru Plăți Agricole, denumită în continuare „AGEA”) [39] urma să aibă responsabilitatea exclusivă pentru gestionarea rezervei naționale și pentru calcularea cantităților relevante și a sumelor datorate.

30. Articolul 3 alineatul 5 duodecies și terdecies din Legea nr. 231/2005 a introdus o interdicție de compensare în ceea ce privește sumele datorate solicitanților de agențiile de plăți acreditate în temeiul Regulamentului nr. 1663/95 [40].

31. Articolul 8 quinquies (în special) din Legea nr. 33/2009 a introdus în Decretul-lege nr. 49/2003 noi dispoziții privind ratele eșalonate a taxei [41]. Debitorii ar putea solicita AGEA o amânare pentru o perioadă de până la 30 de ani, cu condiția să fie de acord să renunțe la toate procedurile judiciare pe rol pe care le-ar fi introdus. În cazul în care un producător nu depune o cerere de participare la noile mecanisme în termenul stabilit, nu mai participă sau nu efectuează o plată care se încadrează în aceste mecanisme la data scadentă, datoria sa va deveni imediat recuperabilă și supusă procedurilor de executare în temeiul Decretului regal nr. 639/1910.

32. Legea nr. 228/2012 [42] a adus modificări substanțiale articolului 8 *quinquies* din Legea nr. 33/2009. Deși AGEA a rămas responsabilă în principal pentru recuperarea taxelor neplătite, aceasta urma să efectueze recuperarea printr-o procedură de evaluare, cu ajutorul membrilor grupului Equitalia [43] și al Guardia di Finanza (Garda Financiară).

## Procedura precontencioasă

33. Printr-o serie de schimburi de scrisori în perioada iulie 2008-iulie 2012, majoritatea acestora fiind desfășurate în cadrul procedurii EU pilot, Comisia a urmărit să obțină informații din partea Italiei cu privire la repartizarea taxei către persoanele redevabile și la măsurile luate pentru a o recupera în caz de neplată. Comisia și-a exprimat preocuparea cu privire la ceea ce considera ca fiind sume semnificative care rămân neplătite.

34. Întrucât Comisia nu a fost mulțumită de informațiile furnizate de Italia, aceasta a trimis statului membru o scrisoare de punere în întârziere la 21 iunie 2013, invitând Italia să își prezinte observațiile. Italia a răspuns printr-o serie de scrisori din 23 septembrie 2013 și de la date ulterioare.

38 A se vedea punctele 19, 21 și 22 din hotărâre.

39 AGEA a înlocuit AIMA în 1999.

40 Regulamentul (CE) al Comisiei din 7 iulie 1995 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 729/70 în ceea ce privește procedura de lichidare a conturilor FEOGA, secțiunea „Garantare” (JO 1995, L 158, p. 6).

41 Ne vom referi în continuare la acest mecanism de rate eșalonate ca fiind „schema de rate eșalonate din 2009”.

42 Cunoscută de asemenea sub numele de „Legea privind stabilitatea din 2013”.

43 Equitalia SpA este o societate aflată sub controlul statului italian.

35. Având în vedere ceea ce a numit „stagnarea persistentă a procedurilor de recuperare și sumele semnificative rămase scadente”, Comisia a prezentat un aviz motivat la 10 iulie 2014. Italia a solicitat prelungirea termenului de depunere a răspunsului, care a fost stabilit la 11 octombrie 2014. Italia a furnizat răspunsul la 13 octombrie 2014.

## Procedura și concluziile părților

36. Considerând că Italia nu a furnizat informații satisfăcătoare, Comisia a introdus prezenta acțiune la 6 august 2015.

37. Comisia solicită Curții:

– constatarea faptului că, prin aceea că nu a asigurat faptul că taxa suplimentară datorată pentru producția realizată în Italia care depășește nivelul cotei naționale, începând cu primul an de aplicare efectivă a taxei suplimentare în Italia (1995/1996) și până la ultimul an în care în Italia s-a realizat o producție în exces (2008/2009), a fost imputată efectiv producătorilor individuali care au contribuit la fiecare depășire a producției, precum și prin faptul că nu a asigurat că aceasta a fost plătită în termen de către cumpărător sau către producător, după notificarea cuantumului datorat, în cazul unor vânzări directe, ori, în cazul neplății în termenele prevăzute, prin aceea că nu a asigurat faptul că taxa a fost imputată și eventual colectată prin executare silită de la acești cumpărători sau producători, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile prevăzute de dispozițiile pertinente ale dreptului Uniunii aplicabile în anii în discuție și în special (i) la articolele 1 și 2 din Regulamentul nr. 3950/92, (ii) la articolul 4 din Regulamentul nr. 1788/2003, (iii) la articolele 79, 80 și 83 din Regulamentul nr. 1234/2007, precum și, în ceea ce privește dispozițiile de punere în executare ale Comisiei, (iv) la articolul 7 din Regulamentul nr. 536/1993, (v) la articolul 11 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1392/2001 și (vi) la articolele 15 și 17 din Regulamentul (CE) nr. 595/2004 și

– obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată.

38. Republica Italiană solicită Curții:

– respingerea acțiunii și

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

39. În cadrul ședinței din 8 septembrie 2016, Comisia și Italia au formulat observații orale și au răspuns la întrebările adresate de Curte.

## Analiză

### *Observații preliminare*

#### *Admisibilitate*

40. Deși Italia nu invocă o excepție de inadmisibilitate formală, aceasta susține în memoriul său în apărare că, în speță, Comisia nu are niciun interes de a iniția o procedură în acest caz, întrucât taxa a fost anulată [44]. Dacă s-ar accepta acest argument, cauza ar fi inadmisibilă, iar faptul că Italia nu a invocat niciun motiv oficial ar fi irelevant, întrucât Curtea poate examina din oficiu dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 258 din TFUE pentru inițierea unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor [45].

41. Cu toate acestea, considerăm că argumentul Italiei nu poate fi admis.

42. Conform jurisprudenței constante, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat [46]. Astfel, Curtea va respinge o acțiune ca fiind inadmisibilă în cazul în care statul membru în cauză a pus capăt pretinsei neîndepliniri a obligațiilor înainte de expirarea acestei perioade [47]. Dimpotrivă, Curtea nu va face acest lucru în cazul în care încălcarea s-a încheiat abia după expirarea perioadei respective. În această privință, Curtea a statuat că obiectul introducerii acțiunii poate consta în special în stabilirea temeiului răspunderii pe care un stat membru ar putea să o aibă față de cei care dobândesc drepturi ca urmare a neîndeplinirii obligațiilor [48].

43. În opinia noastră, același raționament va fi aplicabil în cazul în care legislația care face obiectul avizului motivat a fost abrogată după expirarea termenului stabilit în acesta, ceea ce este valabil în cazul de față [49]. Într-adevăr, astfel cum arată în mod întemeiat Comisia, necolectarea taxei de la persoanele care ar putea fi redevabile pentru aceasta ar aduce prejudicii producătorilor care au plătit-o efectiv la data scadenței, întrucât aceștia vor fi suferit un dezavantaj economic în raport cu persoanele care nu au plătit-o sau au plătit-o doar foarte târziu. O astfel de situație va produce în mod inevitabil (și, în consecință, poate produce în continuare) denaturări nejustificate ale concurenței, extinzându-se în mod potențial nu numai la producătorii din Italia, ci și la cei din cadrul Uniunii Europene în ansamblul său. Interesul Comisiei în inițierea acțiunii se menține și, prin urmare, acțiunea este admisibilă.

#### *Cuantumul taxei nerecuperate*

44. Părțile nu au ajuns la un acord în ceea ce privește cuantumul exact al taxei care nu a fost recuperată.

44 A se vedea punctul 21 de mai sus.

45 A se vedea printre altele Hotărârea din 31 martie 1992, Comisia/Italia (C-362/90, EU:C:1992:158, punctul 8).

46 A se vedea printre altele Hotărârea din 27 octombrie 2005, Comisia/Italia (C-525/03, EU:C:2005:648, punctul 14).

47 A se vedea Hotărârea din 27 octombrie 2005, Comisia/Italia (C-525/03, EU:C:2005:648, punctele 16 și 17).

48 A se vedea printre altele Hotărârea din 14 septembrie 2004, Comisia/Spania (C-168/03, EU:C:2004:525, punctul 24).

49 Perioada stabilită în avizul motivat, după prelungire, a expirat la 11 octombrie 2014 (a se vedea punctul 35 de mai sus). Taxa a fost eliminată începând cu 31 martie 2015 (a se vedea punctul 21 de mai sus).

45. Deși Comisia nu precizează nicio cifră în concluziile formulate, aceasta indică în cererea sa că, la termenul stabilit în avizul motivat [50], suma totală a taxei exigibile în Italia era de aproximativ 2 305 milioane de euro. Această cifră este defalcată după cum urmează:

– cuantumul taxei recuperate este de aproximativ 282 de milioane de euro (această cifră nu include sumele acoperite de schema de rate eșalonate din 2003 [51] de aproximativ 469 de milioane de euro);

– suma de plată rămasă, după deducerea ambelor sume, se ridică la 1 554 milioane de euro;

– din această sumă, aproximativ 211 milioane de euro trebuie să fie deduse pentru sumele care au încetat să fie recuperabile, de exemplu din cauza insolvabilității producătorului sau a ordinelor judecătorești care anulează obligația de plată, rămânând o sumă de aproximativ 1 343 milioane de euro;

– această cifră include sumele care fac obiectul unei proceduri aflate pe rolul instanțelor italiene și pentru care instanțele respective au dispus suspendarea obligației de plată, sumă estimată de Comisie la aproximativ 500 de milioane de euro;

– suma recuperată până în prezent reprezintă 21 % din totalul plăților restante, după deducerea sumelor care au încetat să mai fie recuperabile [52].

46. Italia adoptă o abordare diferită. Aceasta acceptă cifrele Comisiei prezentate mai sus. Cu toate acestea, Italia susține că suma de 1 343 de milioane de euro menționată la punctul 45 nu ar trebui luată în considerare, având în vedere că aceasta include sume care nu pot fi recuperate ca urmare a ordinelor judecătorești privind suspendarea plății. În schimb, aceasta consideră că suma restantă ar trebui stabilită la 827,39 milioane de euro. Acest lucru ar trebui să fie comparat cu suma de 962 de milioane de euro, reprezentând totalul (i) sumelor recuperate până la data respectivă, inclusiv sumele recuperate prin intermediul mecanismelor de rate eșalonate și prin compensare, (ii) sumelor „în curs de recuperare” în cadrul mecanismelor de rate eșalonate și (iii) sumelor nerecuperabile din cauza insolvabilității producătorului, a anulării obligației de plată prin ordine judecătorești sau din orice alt motiv. Pe această bază, Italia susține că suma recuperată sau „considerată a fi recuperată” reprezintă 42 % din taxa totală de 2 289,77 milioane de euro, suma care nu este datorată în prezent este de 21,85 % din total, iar suma pentru care procedurile de recuperare forțată sunt în curs este de 36,13 % din această cifră.

47. Se poate spune că cifrele Comisiei sunt eronate în măsura în care, în cazul în care sumele recuperate sau recuperabile în cadrul mecanismelor de rate eșalonate nu sunt luate în calcul, este imposibil să se dobândească o imagine „reală” asupra amplorii neîndeplinirii obligațiilor de către Italia. Cu toate acestea, s-ar putea spune la fel de bine că descrierea prezentată de Italia face același lucru, întrucât (i) aceasta deduce sume care au devenit nerecuperabile din punct de vedere legal, dar această situație nu s-ar fi regăsit în speță, cel puțin parțial, dacă Italia ar fi acționat cu toată diligența necesară și (ii) (probabil) dacă Italia ar fi gestionat în mod corespunzător sistemele de recuperare a taxei, în primul rând, mecanismele de rate eșalonate nu ar fi fost necesare.

50 Și anume, în urma prelungirii admise de Comisie (a se vedea punctul 35 de mai sus), 11 octombrie 2014.

51 A se vedea punctul 22 și urm. de mai sus.

52 În cererea sa, Comisia prezintă de asemenea un set alternativ de cifre care înregistrează plățile restante la 1 068 de milioane de euro, iar procentul de plăți recuperate este de 23 %. Atunci când i s-a solicitat să clarifice aceste cifre în cursul ședinței, Comisia a arătat că suma de 1 068 de milioane de euro reprezintă plățile restante, în condițiile deducerii sumelor pentru care Italia nu a încercat să sugereze că ar trebui să fie ignorate întrucât fac obiectul procedurilor în fața instanțele de euro. Cu toate acestea, întrucât Comisia a precizat de asemenea că suma de 1 343 de milioane EUR menționată mai sus reprezintă suma rămasă de recuperat și având în vedere că suma care face obiectul hotărârilor judecătorești este înregistrată în cerere la 500 de milioane de euro, nu putem reconcilia aceste cifre. Din motivele pe care le-am prezentat la punctul 48 mai jos, nu considerăm că este necesar să examinăm acest aspect în continuare.

48. Nu considerăm că este necesar să se ajungă la o concluzie cu privire la aceste argumente. Astfel cum am arătat, concluziile Comisiei nu menționează nicio cifră [53]. Deși datele statistice furnizate de ambele părți pot prezenta un interes informativ la nivel general, un calcul precis al sumei datorate nu este esențial, în prezenta procedură, în cazul niciuneia dintre părți. Întrebarea decisivă în prezenta cauză este dacă Comisia și-a justificat afirmațiile de încălcare împotriva Italiei și, în caz afirmativ, dacă Italia a prezentat o apărare valabilă. În analiza de mai jos, ne vom concentra asupra acestor aspecte. Între timp, vom observa pur și simplu că este clar că, indiferent de baza de calcul, Italia nu a recuperat sume substanțiale din taxa datorată până la termenul stabilit în avizul motivat.

*Motivele de apărare generale ale Italiei*

49. Italia invocă două motive de apărare generale, iar fiecare dintre acestea, dacă este valabil, ar impune Curții să respingă acțiunea. Prin urmare, le vom examina înainte de a aborda detaliile afirmațiilor Comisiei.

*– Încălcarea principiului ne bis in idem*

50. Italia susține că, prin inițierea unor proceduri privind încălcarea dreptului comunitar, Comisia încalcă principiul *ne bis in idem*. Statul membru își întemeiază acest argument pe mecanismul global al taxei introdus prin Regulamentul nr. 1788/2003. Înainte de intrarea în vigoare a acestui regulament, legislația UE prevedea în mod expres doar că producătorii și cumpărătorii trebuie să contabilizeze și să plătească taxa agenției naționale competente. Deși statele membre erau obligate să asigure colectarea taxei [54], acestea nu erau obligate în mod expres să plătească întreaga taxă Comunității. Respingând argumentul Comisiei potrivit căruia o astfel de obligație ar trebui să fie implicită, Curtea a decis în 2001 că statele membre erau obligate să depună toate eforturile în ceea ce privește plata taxei către Comisie, dar nu aveau obligația de a obține un anumit rezultat [55]. Prin urmare, s-a adoptat Regulamentul nr. 1788/2003; articolul 3 alineatul (1) din acest regulament a impus statelor membre o obligație suplimentară de a plăti taxa către (actuala) Uniune Europeană [56].

51. Italia nu neagă obligația de a colecta taxa la nivel național și de a o plăti Uniunii Europene. Mai degrabă, aceasta sugerează că procedura de corecție financiară pentru sumele datorate în cadrul politicii agricole comune reprezintă sancțiunea impusă statelor membre pentru necolectarea acesteia, întrucât acest eșec va avea, în mod necesar, un impact asupra bugetului oricărui stat membru care nu colectează taxa în mod integral. Sancționarea în continuare a Italiei prin introducerea unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva acesteia ar contraveni principiului *ne bis in idem* și ar fi disproporționată [57].

52. În opinia noastră, acest argument nu poate fi acceptat.

53 A se vedea punctul 45 de mai sus.

54 A se vedea printre altele articolele 15, 16 și 19 din Regulamentul nr. 1546/88.

55 A se vedea Hotărârea din 13 noiembrie 2001, Franța/Comisia (C-277/98, EU:C:2001:603, punctul 36).

56 În proporție de 99 % din suma totală. A se vedea nota de subsol 20 de mai sus.

57 În sprijinul argumentului său în această privință, Italia face trimitere la Hotărârea Curții din 13 noiembrie 2001, Franța/Comisia (C-277/98, EU:C:2001:603). Cu toate acestea, hotărârea nu depășește constatările menționate la punctul 50 de mai sus, în orice privință care este relevantă pentru argumentația Italiei. De asemenea, Italia invocă trei hotărâri ale Tribunalului menționate de Comisie în cererea sa. Acestea sunt Hotărârea din 9 octombrie 2012, Italia/Comisia (T-426/08, nepublicată, EU:T:2012:526), Hotărârea din 6 iulie 2015, Italia/Comisia (T-44/11, nepublicată, EU:T:2015:469), și Hotărârea din 2 decembrie 2014, Italia/Comisia (T-661/11, EU:T:2014:1016). Italia nu face însă trimitere la niciun punct sau puncte din aceste hotărâri pentru a-și fundamenta poziția, iar o examinare a acestora nu pare să ofere niciun sprijin argumentelor pe care le prezintă. În consecință, nu vom continua analiza lor.

53. În primul rând, astfel cum arată în mod întemeiat Comisia, Curtea a statuat, în contextul atribuțiilor unui stat membru în ceea ce privește procedura de închidere a conturilor, în temeiul normelor referitoare la FEOGA, că această procedură are un scop diferit de cel al acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. În primul caz, procedura asigură faptul că sunt îndeplinite cerințele bugetului UE și nu se pune problema unei sancțiuni [58]. În al doilea caz, este vorba despre o procedură având ca obiect constatarea faptului că un stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul legislației UE. Această abordare pare a fi în mod clar valabilă în acest caz. Este evident că acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor poate urmări obiective care nu se limitează doar la a stabili poziția în ceea ce privește relația dintre statul membru și Uniunea Europeană. După cum am precizat deja [59], această procedură poate fi relevantă, de asemenea, în special pentru a determina temeiul răspunderii pe care un stat membru ar putea să o aibă față de cei care dobândesc drepturi ca urmare a neîndeplinirii obligațiilor și pentru a remedia denaturările inechitabile ale concurenței în urma neîndeplinirii obligațiilor reclamate. Aceasta nu pare însă a constitui o „sancțiune” în sensul normal al acestui termen.

54. Mai mult, interpretarea de către Italia a obligațiilor statelor membre privind taxa ar însemna că obligația de recuperare a acesteia la nivel național ar fi, de fapt, opțională. Deși este adevărat că s-a statuat de către Curte că taxa a avut un obiectiv economic, în ceea ce privește aducerea în Comunitate a fondurilor necesare pentru eliminarea laptelui produs de producători în exces față de cotele acestora, Curtea a subliniat, în același timp, că taxa avea „scopul evident” de a solicita producătorilor de lapte să respecte cantitățile de referință care le-au fost alocate [60]. Această afirmație este în conflict clar cu poziția Italiei și, din acest motiv, argumentul statului membru trebuie respins. În cazul în care Italia „absoarbe” impactul economic al taxei prin renunțarea la recuperarea acesteia de la operatorii economici în cauză, taxa își pierde efectul dorit asupra funcționării pieței laptelui.

*– Cu privire la caracterul pretins neadecvat al acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în cazurile de ajutor de stat*

55. Italia însăși pare să accepte raționamentul specificat la sfârșitul punctului 53, observând că neimplementarea de către un stat membru a regimului taxei la nivel național ar putea conduce la o concurență neloială din partea producătorilor care nu au plătit taxa. Cu toate acestea, Italia susține că soluția corespunzătoare în astfel de circumstanțe constă în inițierea de către Comisie a unei proceduri împotriva acordării de ajutoare de stat nelegale în temeiul articolului 108 TFUE. Prin urmare, Comisia ar fi greșit prin introducerea acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, întrucât această procedură nu este disponibilă în cazul în care sunt disponibile alte remedii.

56. Acest argument poate fi eliminat rapid, întrucât contrazice în mod direct jurisprudența constantă. Astfel:

„[…] Curtea a afirmat în mod constant că procedura adecvată pentru obținerea unei constatări în ceea ce privește nerespectarea normelor privind organizarea comună a piețelor este acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre în temeiul [articolului 258 TFUE]. Deși, potrivit acestei jurisprudențe, [articolul 108 alineatul (2) TFUE] instituie o procedură adaptată în mod specific la problemele deosebite create de ajutorul de stat în ceea ce privește concurența pe piața comună, existența acestei proceduri nu împiedică în niciun mod evaluarea compatibilității unei scheme de ajutor în raport cu alte norme [UE] decât cele prevăzute la [articolul 107 TFUE] în conformitate cu procedura prevăzută la [articolul 258 TFUE] […]” [61]

58 A se vedea în acest sens Hotărârea din 11 ianuarie 2001, Grecia/Comisia (C-247/98, EU:C:2001:4, punctele 13 și 14), și Hotărârea din 9 septembrie 2004, Grecia/Comisia (C-332/01, EU:C:2004:496, punctul 63).

59 A se vedea punctul 42 de mai sus.

60 A se vedea Hotărârea din 25 martie 2004, Cooperativa Lattepiù și alții (C-231/00, C-303/00 și C-451/00, EU:C:2004:178, punctul 75).

61 A se vedea Hotărârea din 12 iulie 1990, Comisia/Grecia (C-35/88, EU:C:1990:302, punctul 11 și jurisprudența citată).

57. Astfel, al doilea motiv de apărare general al Italiei trebuie respins.

### *Obiectul constatării solicitate*

58. Prin concluziile Comisiei se solicită Curții, în rezumat, să constate că Italia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul măsurilor legislative UE aplicabile taxei pentru lapte:

– pentru anii 1995/1996, acesta fiind primul an în care taxa a fost aplicată efectiv în Italia, până în anii 2008/2009, acesta fiind ultimul an în care a existat surplus de producție în statul membru respectiv;

– prin faptul că nu a asigurat că (i) taxa a fost imputată efectiv producătorilor individuali care au contribuit la depășirea producției care a dat naștere obligației de plată a taxei, (ii) taxa a fost plătită la momentul potrivit de către cumpărător sau, în cazul vânzărilor directe, de către producător și (iii) în cazul în care taxa nu a fost achitată în termenul stabilit, obligația de plată a fost executată în mod corespunzător utilizând procedurile adecvate de recuperare în conformitate cu sistemul juridic național.

59. Motivul esențial al criticii Comisiei este că Italia și-a îndeplinit într-un mod neadecvat – timp de peste 14 perioade de comercializare consecutive – atribuțiile în ansamblu la nivel național în ceea ce privește taxa. Nu s-a contestat și nu există nicio dispută referitoare la obligațiile Italiei de a plăti Uniunii Europene o sumă echivalentă cu taxa în temeiul articolului 3 din Regulamentul nr. 1788/2003 și al legislației care a succedat acestuia.

60. Întrucât criticile Comisiei sunt strâns legate, le voi examina împreună.

### *Criticile Comisiei*

61. În ceea ce privește, în primul rând, repartizarea taxei, Curtea a statuat că este esențial ca statele membre să efectueze repartizarea taxei între producători, întrucât această etapă reprezintă un element inerent al procesului de plată [62].

62. În ceea ce privește etapele inițiale ale perioadei vizate de argumentele Comisiei, este evident că aplicarea acestei obligații de către Italia nu a fost, ocazional, deloc reușită. În Hotărârea Lattepiù, de exemplu, Curtea a remarcat că, în conformitate cu deciziile de trimitere, „cantitățile individuale de referință atribuite inițial de autoritățile italiene conțineau un număr mare de erori, în special din cauza faptului că producția reală pe baza căreia au fost alocate aceste cantități fusese certificată de producătorii înșiși. Printre erorile astfel identificate, Comisia de anchetă a guvernului a constatat, în special, că peste 2 000 de ferme care au raportat producție de lapte nu aveau vaci” [63]. În aceeași cauză, Curtea a constatat că solicitanții din acțiunea principală au aflat abia în 1999 despre cantitățile de referință care le-au fost alocate [64].

62 A se vedea în acest sens Hotărârea din 25 martie 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi și alții (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00-C-491/00 și C-497/00-C-499/00, EU:C:2004:179, punctul 87), în care Curtea a statuat că alocările de cantități individuale de referință trebuie comunicate producătorilor de către autoritățile naționale competente astfel încât să le ofere persoanelor interesate toate informațiile referitoare la alocarea în cauză. Deși cumpărătorii sunt de asemenea implicați îndeaproape în procesul de plată a taxei (a se vedea de exemplu al șaptelea considerent al Regulamentului nr. 536/93, care arată că „cumpărătorii poartă răspunderea principală pentru aplicarea corectă a regimului”) și, în multe cazuri, au fost obligați să contabilizeze și să plătească taxa autorităților naționale competente, alocarea ca atare a taxei s-a efectuat către producători. A se vedea de exemplu articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3950/92.

63 Hotărârea din 25 martie 2004, Cooperativa Lattepiù și alții (C-231/00, C-303/00 și C-451/00, EU:C:2004:178, punctul 79).

64 A se vedea punctul 81 din hotărâre.

63. În general, Comisia atrage atenția asupra statisticilor privind recuperarea taxei în Italia [65]. Aceasta prezintă în continuare o serie de afirmații specifice.

*Practici legislative neadecvate: legi naționale ilegale, confuze și contradictorii*

64. Comisia critică faptul că legislația națională privind taxa a fost concepută sau redactată prost, iar această deficiență a fost asociată cu aplicarea ineficientă de către autoritățile naționale, ceea ce a condus la proceduri în fața instanțelor naționale. Comisia face aceste afirmații pe baza informațiilor furnizate de Avvocatura Generale dello Stato (Serviciul de Consultanță Juridică al Statului) ca răspuns la cererile de informații adresate Italiei de către Comisie. Ea se referă în mod special, în această privință, la:

– Legea nr. 118/1999, în cazul căreia instanțele naționale au hotărât, în cadrul unor proceduri de măsuri provizorii, că era ilegală în măsura în care a alocat taxa retroactiv și nu a existat nicio notificare corespunzătoare a sumelor alocate;

– Legea nr. 5/98, care a fost contestată cu succes în fața instanțelor naționale, întrucât întemeia alocările de taxe pe statistici inferențiale (nefiabile);

– utilizarea de către autoritățile competente a cantităților naționale de referință care au fost contestate și care continuă să fie contestate pentru anii de comercializare 1995/1996-1999/2000 a condus de asemenea la proceduri în fața instanțelor naționale. În această privință, Corte dei conti (Curtea de Conturi) a arătat [66] că „punctul slab al [Legii nr. 118/99] constă în folosirea persistentă a procedurilor și metodelor de calcul care au fost anulate ca urmare a revizuirilor privind constituționalitatea și a deciziilor instanțelor”.

65. Comisia continuă prin a sublinia că această confuzie legislativă inițială pare să fi dat naștere unui litigiu care, cel puțin atunci când legea a fost introdusă în Italia, a condus la adoptarea unor decizii în favoarea celor care contestau normele naționale și a împiedicat autoritățile competente să își îndeplinească sarcinile. Având în vedere întârzierile considerabile care caracterizează sistemul judiciar din Italia, rezultatul a fost că procesul de recuperare a taxelor a stagnat. În această privință, Comisia subliniază în această privință observațiile AGEA din 2010, conform cărora „starea de incertitudine care apare în momentul suspendării în primă instanță, solicitată de către reclamanți și acordată de urgență de instanța sesizată […] și orice hotărâre definitivă în apel generează o perturbare gravă care periclitează grav regimul cotelor de lapte”.

66. De asemenea, Comisia observă că Avvocatura Generale dello Stato a afirmat în primul răspuns la scrisoarea de punere în întârziere că, din cauza incertitudinii cu privire la legislația internă, aceasta nu a contestat deciziile de suspendare ale instanțelor naționale și, în anumite cazuri, nu a introdus memoriul în apărare cu privire la fondul cauzei deoarece aștepta „consolidarea dispozițiilor legislative și normative care se schimbau în mod constant”. În cel de al doilea răspuns la scrisoarea de punere în întârziere, Avvocatura Generale dello Stato s-a referit la lipsa de claritate și la complexitatea acestei legislații care a contribuit indubitabil la introducerea a numeroase cauze în fața instanțelor naționale și a tribunalelor administrative, având ca rezultat faptul că nu s-au introdus memorii în apărare împotriva cererilor de măsuri suspensive.

65 A se vedea punctele 44-48 de mai sus.

66 Raportul special nr. 2/2012.

*O aplicare neadecvată a compensării*

67. Comisia susține de asemenea că Italia nu a utilizat în mod corespunzător soluția compensării atunci când a efectuat plata sumelor datorate în temeiul politicii agricole comune. În această privință, Comisia remarcă faptul că articolul 1 din Regulamentul nr. 1034/2008, care a intrat în vigoare la 29 octombrie 2008, merge până la a obliga statele membre să rețină orice sumă încă datorată de către un beneficiar, care a fost stabilită în conformitate cu legislația națională, din orice plată viitoare care urmează să fie efectuată de către agenția de plăți responsabilă cu recuperarea creanței de la respectivul beneficiar[67]. În sens general, Comisia observă că Corte dei Conti (Curtea de Conturi) a declarat[68] că utilizarea compensării a fost împiedicată de „legislația confuză și neclară” și de faptul că organismul responsabil cu plata (AGEA) și organismul sau organismele care se ocupă de recuperare (regiunile și provinciile autonome) erau diferite, ceea ce a împiedicat funcționarea compensării în temeiul dreptului intern.

68. Având în vedere aceste dificultăți, în 2006 a fost încheiat un acord între Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Ministerul Politicilor Agricole, Alimentare și Forestiere), regiunile și provinciile autonome, în vederea aplicării compensării în aceste cazuri. Cu toate acestea, încercarea a eșuat. Numai 118 milioane de euro au fost recuperate în total în ceea ce privește sumele datorate cu titlu de taxă pentru toți anii 1995/1996-2008/2009, și anume abia a noua parte din sumele plătite sectorului în perioada 2010-2013.

69. Comisia susține că o parte din motivul acestei nerealizări constă în faptul că procedura a fost introdusă cu întârziere și într-o manieră contradictorie. Conform informațiilor furnizate de autoritățile italiene, numeroși producători au contestat aplicarea compensării în fața instanțelor naționale și, din nou, au beneficiat de efectul suspensiv, împiedicând astfel utilizarea acestei măsuri corective. Se pare că o mare parte din această opoziție s-a bazat pe faptul că respectiva compensare trebuia să se întemeieze pe un acord încheiat între stat și regiuni, iar nu pe legislația adoptată de stat. În consecință, s-a susținut că acordul era ilegal.

70. Un alt obstacol în calea operațiunii de compensare a fost adoptarea Legii nr. 231/2005, al cărei articol 3 alineatul 5 duodecies și terdecies prevedea că sumele datorate de agențiile de plăți din UE nu puteau fi confiscate, poprite sau supuse unor măsuri conservatorii. În temeiul articolului 1246 alineatul 3 din Codice civile (Codul civil italian), sumele care nu pot face obiectul executării nu pot face obiectul unei compensări. Ca urmare a discuțiilor dintre AGEA și Comisie, articolul 8 ter din Legea nr. 33/2009 a fost adoptat pentru a acorda recunoaștere legală dreptului la compensare prevăzut de acordul menționat la punctul 68 de mai sus. Cu toate acestea, întrucât nu s-a abrogat în același timp articolul 3 alineatul 5 duodecies și terdecies, confuzia legislativă a continuat, legislația respectivă rămânând în vigoare în prezent.

67 Articolul 1 din Regulamentul nr. 1034/2008 a modificat Regulamentul nr. 885/2006. Acest regulament a fost abrogat începând cu 7 septembrie 2014 de Regulamentul delegat (UE) nr. 907/2014 al Comisiei din 11 martie 2014 de completare a Regulamentului (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește agențiile de plăți și alte organisme, gestiunea financiară, verificarea și închiderea conturilor, garanțiile și utilizarea monedei euro (JO 2014, L 255, p. 18).

68 Raportul nr. 11/2013/G privind cotele pentru lapte.

*Tratamentul preferențial acordat celor care nu plătesc taxa*

71. Articolul 8 bis alineatul 2 din Legea nr. 33/2009 a introdus un nou articol 10 bis în Legea nr. 119/2003, cu scopul de a aloca majorările cotelor de lapte disponibile pentru Italia în temeiul Regulamentelor nr. 248/2008[69] și nr. 72/2009[70]. Acest articol prevede acordarea de prioritate producătorilor care și-au depășit cotele individuale în cursul anului 2007/2008. Comisia nu înțelege de ce ar trebui să se întâmple acest lucru și de ce aceste cote nu au fost retrase de la producătorii care au încălcat regulile.

*Legea nr. 33/2009 și mecanismul de rate eșalonate din 2009*

72. Efectul combinat al alineatelor 2 și 10 ale articolului 8 quinquies din Legea nr. 33/2009 constă în suspendarea procedurilor de recuperare (fie prin compensare, fie prin înscrierea pe rolul instanțelor judecătorești sau prin executare silită) deja inițiate împotriva debitorilor care participă la mecanismul de rate eșalonate din 2009 și, în cazul în care aceștia nu respectă programul de plată, în desfășurarea unei noi proceduri de recuperare, nu în conformitate cu Decretul prezidențial nr. 602/1973, la fel ca înainte, ci cu Decretul regal nr. 639/1910 (mult mai vechi). Procedurile prevăzute de această lege sunt considerabil mai lungi și mai complicate decât cele din legislația mai recentă, iar autoritatea competentă pentru administrarea procedurilor pe care le prevede decretul nu este regiunea sau provincia autonomă care acționează prin intermediul Equitalia, ci AGEA.

73. În acest caz, se pare că toate procedurile de recuperare au fost suspendate odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 33/2009, indiferent dacă debitorul a aderat sau nu a aderat la mecanismul de rate eșalonate din 2009. Ca răspuns la o solicitare de informații a Comisiei din noiembrie 2011, AGEA a replicat că, în ceea ce privește producătorii care *nu* au aderat la mecanismul de plată, aceasta solicitase societății Equitalia să reactiveze procedurile de recuperare, dar cea din urmă a răspuns că acest lucru este imposibil din cauza modului de redactare a articolului 8 quinquies alineatul 10 din această lege și că numai AGEA avea în continuare competența de a face acest lucru. În acest caz, a fost necesar un decret al Ministerului Economiei și Finanțelor pentru a conferi AGEA competențele necesare. În pofida solicitărilor repetate ale Comisiei de actualizare a poziției, acest decret nu a fost adoptat până la data de 12 noiembrie 2012, și anume aproape trei ani după intrarea în vigoare a Legii nr. 33/2009. Autoritățile italiene au recunoscut că această lege a condus la „un impas semnificativ în ceea ce privește recuperările”.

*Incapacitatea autorităților naționale competente de a monitoriza în mod corespunzător și de a recupera sumele restante*

74. Comisia invocă faptul că, în urma informațiilor furnizate de Italia în cursul procedurii EU pilot[71] care a precedat trimiterea scrisorii de punere în întârziere în iunie 2013, a devenit clar că AGEA, responsabilă, *inter alia*, de monitorizarea sumelor datorate în cadrul regimului de taxă, a supraestimat sumele care fac obiectul litigiului în fața instanțelor naționale. În cazul în care laptele era livrat fabricilor de produse lactate, acestea erau obligate să rețină o parte din preț și să înregistreze sumele astfel reținute în așa-numita „notificare colectivă”, indicând pentru fiecare producător taxa datorată.

69 Regulamentul (CE) al Consiliului din 17 martie 2008 de modificare a Regulamentului nr. 1234/2007 în ceea ce privește cotele naționale de lapte (JO 2008, L 76, p. 6).

70 Regulamentul (CE) al Consiliului din 19 ianuarie 2009 privind modificările aduse politicii agricole comune prin modificarea Regulamentelor (CE) nr. 247/2006, (CE) nr. 320/2006, (CE) nr. 1405/2006, (CE) nr. 1234/2007, (CE) nr. 3/2008 și (CE) nr. 479/2008 și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1883/78, (CEE) nr. 1254/89, (CEE) nr. 2247/89, (CEE) nr. 2055/93, (CE) nr. 1868/94, (CE) nr. 2596/97, (CE) nr. 1182/2005 și (CE) nr. 315/2007 (JO 2009, L 30, p. 1).

71 A se vedea punctul 9 din Concluziile noastre prezentate în cauza Suedia/Comisia (C-562/14 P, EU:C:2016:885), pentru detalii suplimentare referitoare la această procedură.

Se pare că AGEA a suspendat în mod sistematic recuperarea *tuturor* sumelor înscrise în notificare, chiar dacă numai *unul* dintre producători a introdus o acțiune și a obținut o scutire cu efect suspensiv. Această practică a condus la nerecuperarea unor sume considerabile. Comisia a fost informată de încetarea practicii abia în primul răspuns la avizul motivat din 13 octombrie 2014.

*„Legea privind stabilitatea” din 2013*

75. La mai puțin de o lună și jumătate după aprobarea instrumentului de reglementare necesar pentru reactivarea procedurilor de recuperare în conformitate cu Decretul regal nr. 639/1910[72], legislația care reglementează recuperarea taxei a fost modificată fundamental prin Legea privind stabilitatea din 2013. Această lege a abrogat articolul 8 quinquies alineatul 10 din Legea nr. 33/2009 și l-a înlocuit cu alineate noi, și anume 10, 10 bis și 10 ter. Conform noilor dispoziții, AGEA urma să își păstreze responsabilitatea finală privind recuperarea, dar avea să transmită responsabilitatea administrării sistemului către Equitalia, furnizând acestui organism informații cu privire la procedurile de executare silită care urmau să fie utilizate pentru întocmirea notificărilor de plată. În temeiul unui acord ad-hoc care trebuia să fie încheiat cu AGEA, Equitalia urma să tipărească aceste notificări, care urmau să fie comunicate debitorilor de către Guardia di Finanza (Garda Financiară). Acordul dintre AGEA și Equitalia nu a fost semnat până la data de 11 noiembrie 2013.

76. În ceea ce privește eficacitatea acestei legi, un raport al Corte dei Conti (Curtea de Conturi) din octombrie 2014[73] a constatat că, „la doi ani după a *n*-a [*sic*] lege nouă privind procedurile de recuperare, acestea încă nu au început”. Același raport a precizat de asemenea că „recuperarea pe cale de executare silită a taxei nu a înregistrat progrese de la introducerea Legii nr. 33/2009”. Comisia afirmă că nu este în măsură să înțeleagă motivul pentru care, în cazul unei reforme a Legii nr. 33/2009, societății Equitalia nu i-a fost conferită responsabilitatea de recuperarea creanțelor, astfel cum se întâmpla în temeiul Legii nr. 119/2003, în conformitate cu procedurile prevăzute în Decretul prezidențial nr. 602/1973, ci această sarcină a fost acordată, în schimb, AGEA „cu sprijinul Equitalia și al Guardia di Finanza”[74]. Recuperările au fost blocate, în mod necesar, în așteptarea semnării unui acord între părțile implicate. În avizul său motivat din iulie 2014 (și anume după mai mult de un an și jumătate de la intrarea în vigoare a Legii privind stabilitatea din 2013), Comisia a solicitat informații privind recuperările efectiv realizate în cadrul noii proceduri. Nu s-a furnizat niciun răspuns; primul și al doilea răspuns la avizul motivat se referă numai la procedurile de recuperare care erau gata să fie puse în aplicare, dar nu erau încă în desfășurare.

*Încălcarea principiilor echivalenței și efectivității*

77. Motivele de mai sus, interpretate în lumina cifrelor privind recuperarea taxei menționate la punctele 44-48 de mai sus, fundamentează *prima facie* acțiunea Comisiei?

78. În opinia noastră, răspunsul este afirmativ. Vom face însă următoarele observații.

79. În primul rând, astfel cum am arătat la punctul 59 de mai sus, aspectul esențial al criticii Comisiei constă în faptul că Italia și-a îndeplinit într-un mod neadecvat obligațiile care îi revin în temeiul reglementării privind taxa. În această privință, Comisia atrage atenția îndeosebi asupra principiilor echivalenței și efectivității.

72 A se vedea punctul 73 de mai sus.

73 Raportul nr. 12/2014 G.

74 Articolul 8 quinquies alineatul 10 din Legea nr. 33/2009, astfel cum a fost modificată prin Legea privind stabilitatea din 2013.

80. După cum se știe, cel dintâi prevede ca modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor în justiție destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii să nu fie mai puțin favorabile decât cele care privesc acțiuni similare din dreptul intern [75]. Cu toate acestea, observațiile Comisiei în această privință se limitează la a constata, pe de o parte, nivelul redus de recuperare a taxei de către Italia și, pe de altă parte, introducerea așa-numitei „proceduri speciale” în materie. În absența unor indicații relevante care să indice, în mod suficient de detaliat, procedurile corespunzătoare la nivel național, nu considerăm că acest argument poate fi acceptat.

81. În ceea ce privește principiul efectivității, acesta este cel mai frecvent descris ca regula conform căreia normele naționale nu trebuie să facă imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii [76]. Încă o dată, acest principiu nu ne oferă nicio indicație utilă.

82. Dimpotrivă, considerăm că evocarea ambelor principii servește la deturnarea atenției de la examinarea problemei fundamentale în speță, și anume dacă Italia și-a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul dreptului Uniunii în ceea ce privește plata și recuperarea taxei.

83. În al doilea rând, în ceea ce privește criticile Comisiei cu privire la compensare [77], în măsura în care aceste observații se întemeiază pe Regulamentul nr. 1034/2008, trebuie amintit că regulamentul respectiv a intrat în vigoare abia la 29 octombrie 2008 și nu se poate aplica unor situații de fapt anterioare acestei date. Este necesar, de asemenea, să se clarifice lucrurile în ceea ce privește domeniul de aplicare al acestuia. Obligația pe care o stabilește regulamentul este de a compensa „orice sumă încă datorată de către un beneficiar” din „orice plată viitoare care urmează a fi efectuată de către agenția de plăți responsabilă cu recuperarea creanței de la respectivul beneficiar”. Aceasta se aplică numai în cazul în care debitorul în cauză datorează suma în discuție agenției de plăți [78]. Prin urmare, aceasta *nu* se va aplica în cazul în care agenția de plăți este diferită de entitatea căreia i se datorează suma, astfel cum apare *de facto* situația în acest caz, cel puțin de la adoptarea Legii nr. 119/2003 [79].

84. Cu toate acestea, trebuie evidențiat considerentul (3) al regulamentului, care se referă la obligația de compensare pe care o introduce ca „un mod eficient, inclusiv din punct de vedere al costurilor”, de a permite statelor membre să recupereze sumele datorate. În măsura în care Comisia susține că, dacă Italia ar fi structurat relația debitor/creditor astfel încât să se poată aplica în mod legal o compensare, aceasta ar fi fost în măsură să recupereze cuantumul important al sumelor datorate sau, alternativ, în măsura în care Comisia susține că un rezultat similar ar fi fost obținut dacă Italia ar fi introdus o legislație la nivel național care să permită aplicarea compensației inclusiv în absența unei relații directe între debitor și creditor în timp util și eficient, nu punem în discuție poziția Comisiei.

85. În al treilea rând, în ceea ce privește afirmația potrivit căreia AGEA a suspendat în mod nejustificat recuperarea sumelor atunci când nu era cazul să facă acest lucru [80], aspectul dacă a existat o neîndeplinire a obligațiilor trebuie examinat pe baza poziției în care statul membru se găsea la sfârșitul termenului stabilit în avizul motivat [81]. În memoriile Comisiei nu există nicio sugestie conform căreia situația menționată a continuat după această dată. Rezultă că acest motiv nu poate fi luat în considerare în aprecierea poziției Italiei în ceea ce privește presupusa nerespectare a legislației în cauză.

75 A se vedea printre altele Hotărârea din 7 iunie 2007, van der Weerd și alții (C-222/05-C-225/05, EU:C:2007:318, punctul 28 și jurisprudența citată).

76 A se vedea printre altele Hotărârea din 7 iunie 2007, van der Weerd și alții (C-222/05-C-225/05, EU:C:2007:318, punctul 28 și jurisprudența citată).

77 A se vedea punctele 67-70 de mai sus.

78 Cu alte cuvinte, trebuie să existe *concursus debiti et crediti*.

79 A se vedea punctul 29 de mai sus.

80 A se vedea punctul 74 de mai sus.

81 A se vedea punctul 42 de mai sus.

86. Cu toate acestea, niciuna dintre observațiile pe care le-am prezentat la punctele 79 -85 nu pare să infirme pe fond cererea Comisiei.

87. În contextul mai larg, Curtea a statuat că acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor este obiectivă și că, „în consecință, […] există o neîndeplinire a obligațiilor din partea statului membru, independent de întinderea sau de frecvența circumstanțelor contestate”[82]. Ar trebui menționat de asemenea faptul că Curtea a statuat că termenele prevăzute de legislația privind taxa sunt obligatorii[83] și că, în ceea ce privește colectarea acesteia, statele membre sunt obligate să îndeplinească obligația de diligență generală de la actualul articol 4 alineatul (3) TUE[84].

88. Am menționat deja că, oricare ar fi baza pentru a calcula sumele datorate, este clar că, la termenul stabilit în avizul motivat, Italia nu a recuperat sume importante din taxa datorată[85]. De asemenea, am ajuns la concluzia că cele două motive de apărare generale invocate de Italia ar trebui respinse[86].

89. Cu toate acestea, se pune întrebarea dacă oricare dintre motivele de apărare specifice propuse de acest stat membru este suficient pentru ca acțiunea să fie respinsă, integral sau parțial. Pe acestea le analizăm în cele ce urmează.

### *Motivele de apărare specifice ale Italiei*

90. Ca răspuns, Italia invocă în esență patru argumente. În primul rând, Italia susține că Comisia nu a dovedit o încălcare a așa-numitei obligații de a „depune toate eforturile” impuse acestui stat membru. Ea susține că testul nu se referă la aspectul dacă a recuperat integral taxa, ci dacă a urmărit obiectivul de recuperare cu diligența corespunzătoare.

91. În al doilea rând, Italia arată (poate puțin surprinzător) că nu este posibil să se aplice principiul, relevant în cazurile de ajutor de stat, conform căruia un stat membru poate fi exonerat de responsabilitățile sale în temeiul legislației UE dacă se poate stabili că recuperarea este imposibilă, în termeni atât obiectivi, cât și absoluți.

92. Din aceasta rezultă, potrivit Italiei, că procedurile sale de recuperare au fost adaptate în orice moment la schimbările continue ale cadrului legislativ al UE, pe care îl descrie ca fiind „complex și schimbător”. Procedurile judiciare de la nivel național au urmat același curs, iar eforturile constante depuse atât de administrație, cât și de legiuitor au condus, în timp, la soluționarea dificultăților din acest domeniu. Valoarea actuală pentru sumele nerecuperate în cadrul regimului de taxă se ridică la doar 21,85 % din totalul taxelor impuse în cursul anilor în discuție. Prin urmare, Italia nu ar putea să fie acuzată de neglijență gravă în ceea ce privește executarea obligațiilor impuse de dreptul Uniunii, după cum susține Comisia.

93. Mai precis, Italia dedică o parte considerabilă din apărarea sa prezentării istoricului (incontestabil complex) al legislației UE și al legislației naționale privind taxa. În această privință, Italia susține că, în două rânduri, Curtea a statuat că legile interne ale Italiei au respectat cerințele legislației UE în vigoare, și anume în Hotărârile Gerekens și Procola[87] și Lattepiù[88], ambele pronunțate în 2004. Italia atrage de asemenea atenția asupra a ceea ce consideră a fi un nivel marcat de ameliorare a recuperărilor după intrarea în vigoare a Legii nr. 119/2003, ca urmare a transferării responsabilităților în acest sens către

82 Hotărârea din 30 ianuarie 2003, Comisia/Danemarca (C-226/01, EU:C:2003:60, punctul 32).

83 Hotărârea din 25 martie 2004, Cooperative Lattepiù și alții (C-231/00, C-303/00 și C-451/00, EU:C:2004:178, punctul 68).

84 Hotărârea din 13 noiembrie 2001, Franța/Comisia (C-277/98, EU:C:2001:603, punctul 40).

85 A se vedea punctul 48 de mai sus.

86 A se vedea punctele 54 și 57 de mai sus.

87 Hotărârea din 15 iulie 2004 (C-459/02, EU:C:2004:454).

88 Hotărârea din 25 martie 2004, Cooperativa Lattepiù și alții (C-231/00, C-303/00 și C-451/00, EU:C:2004:178).

regiuni. Nu se poate afirma același lucru în legătură cu procedurile de compensare, întrucât producătorul avea un motiv să atace aceste proceduri în fața instanțelor. Italia pune acest lucru pe seama a ceea ce consideră „o lipsă de claritate în legislația [relevantă a UE]”, întrucât cerința de compensare nu a fost introdusă în respectiva legislație până la adoptarea Regulamentului nr. 1034/2008. S-au realizat îmbunătățiri suplimentare în vederea accelerării procesului de recuperare și a gestionării litigiilor în fața instanțelor naționale, pe care Italia le acceptă drept „un obstacol major”, prin Legea nr. 33/2009, în special ca urmare a mecanismului de rate eșalonate pe care l-a introdus această lege și la care participarea depinde de renunțarea la procedurile judiciare. Succesul acestor mecanisme este înregistrat chiar de Comisie în avizul său motivat, care se referă la „o veritabilă revoluție în favoarea administrației în ceea ce privește faza de suspendare”.

94. În al treilea rând, Italia atrage atenția asupra proporției ridicate a cazurilor în care procedura de recuperare poate fi contestată în fața instanțelor naționale, iar instanțele respective au dispus suspendarea obligației de plată a taxei până la soluționarea litigiului. În opinia sa, nu i se poate atribui nicio vină în ceea ce privește sumele neachitate în astfel de circumstanțe.

95. În al patrulea rând, Italia susține că adoptarea Deciziei 2003/530 nu ar fi fost posibilă în cazul în care Italia nu și-ar fi îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul legislației UE în ceea ce privește recuperarea taxei. O instituție nu poate aproba o măsură de ajutor de stat în cazul în care un stat membru nu își îndeplinește obligațiile.

96. Voi aborda aceste mijloace de apărare pe rând.

97. În primul rând, în ceea ce privește argumentele Italiei cu privire la obligația „de a depune toate eforturile”, este adevărat că, în Hotărârea *Franța/Comisia* [89], Curtea a susținut că obligația impusă statelor membre de articolul 19 din Regulamentul nr. 1546/88 de a asigura colectarea taxei era de a depune toate eforturile, iar nu de a obține un anumit rezultat [90]. Această hotărâre s-a raportat, desigur, la legislația în vigoare înainte de reforma introdusă prin Regulamentul nr. 1788/2003, care impunea statelor membre noi obligații în ceea ce privește plata taxei. Cu toate acestea, chiar dacă se presupune (probabil corect) că conținutul obligațiilor de recuperare nu s-a schimbat ca urmare a acestor reforme [91], menționăm că obligația de a depune toate eforturile este, în orice caz, una semnificativă. Dacă suma nerecuperată a taxei ar fi fost o cifră incontestabil scăzută, s-ar acorda o atenție deosebită apărării Italiei. Întrucât am indicat mai sus că suma restantă este considerabilă [92], nu considerăm că această apărare ar fi întemeiată.

98. În al doilea rând, în ceea ce privește argumentele Italiei privind (în mod esențial) schimbările constante ale structurii legislative fundamentale a UE și dificultățile administrative și juridice care rezultă din adaptarea acestora, începem prin a observa că nu am regăsit nicio indicație în niciuna dintre cele două cauze citate de Italia în sprijinul argumentelor sale. Hotărârea Gerekens și Procola a inclus o decizie de trimitere din partea unei instanțe luxemburgheze privind legislația statului membru în materie de taxă. Curtea a statuat că niciun stat membru nu a fost împiedicat să adopte, în locul normelor inițiale considerate de Curte ca fiind discriminatorii, noi norme aplicabile retroactiv producției care depășește cotele inițiale de producție, dar în conformitate cu normele naționale care au fost înlocuite [93]. Nu există niciun element în această hotărâre care ar sprijini într-un mod semnificativ cazul Italiei. Deși este adevărat că, în Hotărârea Lattepiù [94], Curtea a statuat că legislația în

89 Hotărârea din 13 noiembrie 2001 (C-277/98, EU:C:2001:603).

90 A se vedea punctul 36 din hotărâre.

91 Ar trebui să adăugăm, din motive de exhaustivitate, că nu considerăm că cerința impusă de Regulamentul nr. 1788/2003, ca statele membre să plătească 99 % din taxă către FEOGA (a se vedea punctul 12 de mai sus) s-ar traduce printr-o obligație de recuperare a acestei sume de la producători.

92 A se vedea punctul 48 de mai sus.

93 Hotărârea din 15 iulie 2004, Gerekens și Procola (C-459/02, EU:C:2004:454, punctul 38).

94 Hotărârea din 25 martie 2004, Cooperativa Lattepiù și alții (C-231/00, C-303/00 și C-451/00, EU:C:2004:178).

vigoare în Italia la momentul respectiv nu contravenea legislației comunitare aplicabile la acel moment, ea s-a întemeiat pe faptul că legislația unui stat membru care corecta cantitățile individuale de referință eronate pentru a asigura că modalitățile de implementare a taxei au fost puse în aplicare în mod corespunzător ar trebui să fie respectată. Prin urmare, această legislație era proporțională [95]. Curtea nu a formulat constatări în sensul celor pe care Italia le sugerează.

99. În general, este adevărat, astfel cum se precizează în geneza legislației UE privind taxa descrisă anterior în prezentele concluzii, că istoria acesteia a fost departe de a fi simplă. Cu toate acestea, astfel cum a subliniat în mod repetat Curtea, un stat membru nu poate invoca practici sau situații din ordinea sa juridică internă pentru a justifica nerespectarea obligațiilor care rezultă din dreptul Uniunii [96]. Faptul că taxa pare a se dovedi problematic de administrat la nivelul UE nu oferă statelor membre „carte blanche” pentru a reduce eficacitatea acesteia la nivel național.

100. În al treilea rând, rămâne totuși chestiunea dacă raționamentul respectiv cuprinde și aspectul dacă statele membre sunt responsabile pentru deciziile instanțelor lor naționale. Suntem de părere că, în multe cazuri, acestea nu sunt responsabile. Instanțele menționate sunt, la urma urmei, independente de executiv. Statele membre nu pot împiedica niciunul dintre cetățenii lor să apeleze la o cale de atac legală pe care acesta o consideră ca fiind disponibilă. S-a constatat că ar trebui să se dea dovadă de o reținere considerabilă în privința introducerii acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre în acest context [97].

101. Cu toate acestea, Curtea a acceptat că pot exista excepții de la această afirmație generală. Încă din 1970, aceasta a considerat că neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru se poate stabili, în principiu, „indiferent care este organul acelui stat a cărui acțiune sau inacțiune constituie cauza neîndeplinirii obligațiilor sale, chiar și în cazul unei instituții independente din punct de vedere constituțional” [98]. Aceasta a aplicat jurisprudența menționată în hotărârea Comisia/Italia, în care a constatat că statul membru respectiv nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor, ca urmare a unei serii de hotărâri pronunțate de instanțele italiene care au condus la concluzia că dreptul comunitar (de atunci) referitor la dreptul la rambursarea taxelor percepute cu încălcarea normelor aplicabile este, practic, imposibil sau extrem de dificil de aplicat. Aceasta a menționat că hotărârile judecătorești izolate sau nesemnificative din punct de vedere numeric nu ar trebui luate în considerare în acest context și că legislația națională ar trebui să fie suficient de clară pentru a asigura aplicarea acesteia în conformitate cu legislația comunitară. Dispozitivul hotărârii Curții este semnificativ. Curtea nu a considerat că Italia și-a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul tratatului din cauza acțiunilor instanțelor naționale, ci a încălcat aceste obligații prin faptul că nu a modificat legislația națională în cauză, care a fost interpretată și aplicată de autoritățile administrative și de o parte importantă a instanțelor într-un astfel de mod încât recuperarea taxelor în cauză a devenit excesiv de dificilă pentru contribuabil [99].

95 A se vedea punctele 80, 84 și 85 din hotărâre.

96 A se vedea printre altele Hotărârea din 7 septembrie 2016, Comisia/Grecia (C-584/14, EU:C:2016:636, punctul 53). A se vedea de asemenea în contextul transpunerii directivelor în dreptul național, Hotărârea din 7 mai 2002, Comisia/Țările de Jos (C-364/00, EU:C:2002:282, punctele 7-10), în care Curtea a respins argumentele guvernului neerlandez cu privire la dificultățile considerabile pe care le-a întâmpinat în punerea în aplicare a unei anumite măsuri. De asemenea, trebuie să se menționeze că, atunci când a fost adresată o întrebare în ședință cu privire la rata de recuperare relativă în alte state membre, Comisia a răspuns că, pentru anii 2003/2004-2006/2007, cuantumul taxei nerecuperate în Țările de Jos a fost zero. Pe această bază, recuperarea integrală devine un obiectiv realizabil. A se vedea de asemenea, în ceea ce privește rolul instanțelor naționale în sine în contextul articolului 267 TFUE, Concluziile avocatului general Tizzano prezentate în cauza Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, punctul 60 și următoarele).

97 A se vedea în această privință 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, Haga, 2004, p. 155.

98 A se vedea Hotărârea din 5 mai 1970, Comisia/Belgia (77/69, EU:C:1970:34, punctul 15).

99 Hotărârea din 9 decembrie 2003, Comisia/Italia (C-129/00, EU:C:2003:656, punctele 32, 33, 41 și dispozitivul). Propunerea este prezentată mai succint în Avizul 1/09 (Acordul de creare a unui sistem unitar de soluționare a litigiilor în materie de brevete) din 8 martie 2011 (EU:C:2011:123, punctul 87).

102. În opinia mea, în acest caz se aplică principii similare. Nu deciziile adoptate de instanțele naționale și consecințele directe ale acestor decizii sunt cele care ar trebui să contribuie la constatarea neîndeplinirii obligațiilor de către statul membru. Problema este mai degrabă următoarea: a eșuat statul membru în a adopta o legislație care să pună în aplicare legislația UE și care să fie suficient de clară de la început ori în a lua măsuri pentru a-și modifica legislația națională având în vedere hotărârile nefavorabile pronunțate de instanțele naționale? În cazul în care comportamentul Italiei în adoptarea și punerea în aplicare a legislației privind taxa este analizat în raport cu acest criteriu, mi se pare că se poate afirma în mod clar că aceasta a eșuat.

103. În al patrulea rând, în ceea ce privește aprobarea de către Consiliu a măsurilor privind ajutoarele de stat în Decizia 2003/530, considerăm că ipoteza inițială trebuie să fie aceea că o instituție a UE nu va aproba, în cunoștință de cauză, măsuri în privința cărora un stat membru își încalcă obligațiile în temeiul dreptului Uniunii. Însă argumentația Italiei pare să se întemeieze pe premisa că instituțiile UE, altele decât Curtea, ar putea fi (și în acest caz au fost) arbitrul legalității comportamentului statului membru respectiv. Situația nu se poate prezenta în acest mod. Acest rol este rezervat în întregime Curții. Prin urmare, respingem argumentul Italiei în această privință.

104. În opinia noastră, rezultă că niciunul dintre motivele de apărare specifice invocate de Italia nu poate avea succes.

## Cheltuieli de judecată

105. În conformitate cu articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât considerăm că Curtea ar trebui să admită concluziile Comisiei, Italia trebuie să suporte cheltuielile de judecată.

## Concluzie

106. În lumina tuturor considerațiilor precedente, propunem Curții:

1) Să constate că, prin aceea că nu a asigurat:

   – faptul că taxa suplimentară datorată pentru producția realizată în Italia care depășește nivelul cotei naționale, începând cu primul an de aplicare efectivă a taxei suplimentare în Italia (1995/1996) și până la ultimul an în care în Italia s-a realizat o producție în exces (2008/2009), a fost imputată efectiv producătorilor individuali care au contribuit la fiecare depășire a producției

   – și că taxa a fost plătită în termen de către cumpărător sau către producător după notificarea cuantumului datorat, în cazul unor vânzări directe

   – ori, în cazul neplății în termenele prevăzute, faptul că taxa a fost imputată și eventual colectată prin executare silită de la acești cumpărători sau producători,

   Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile prevăzute de dispozițiile pertinente ale dreptului Uniunii aplicabile în anii în discuție și în special (i) la articolele 1 și 2 din Regulamentul (CEE) nr. 3950/92 al Consiliului din 28 decembrie 1992 de stabilire a unei prelevări suplimentare în sectorul laptelui și produselor lactate, (ii) la articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 1788/2003 al Consiliului din 29 septembrie 2003 de stabilire a unei prelevări în sectorul laptelui și al produselor lactate, (iii) la articolele 79, 80 și 83 din Regulamentul (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului din 22 octombrie 2007 de instituire a unei organizări comune a piețelor agricole și privind dispoziții

specifice referitoare la anumite produse agricole, precum și, în ceea ce privește dispozițiile de punere în executare ale Comisiei, (iv) la articolul 7 din Regulamentul (CE) nr. 536/93 al Comisiei din 9 martie 1993 de stabilire a normelor de aplicare a prelevării suplimentare în sectorul laptelui și al produselor lactate, (v) la articolul 11 alineatele (1) și (2) din Regulamentul (CE) nr. 1392/2001 al Comisiei din 9 iulie 2001 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului nr. 3950/92 și (vi) la articolele 15 și 17 din Regulamentul (CE) nr. 595/2004 al Comisiei din 30 martie 2004 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1788/2003 și

2) Să oblige Republica Italiană la plata cheltuielilor de judecată.