Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 13. juli 2017 [1]

Sag C-433/15

Europa-Kommissionen
mod

Den Italienske Republik

»Traktatbrudssøgsmål – mælk og mejeriprodukter – tillægsafgift på mælk – produktionsårene fra 1995/1996 til 2008/2009 – manglende overholdelse af artikel 79, 80 og 83 i forordning (EF) nr. 1234/2007 og artikel 15 og 17 i forordning (EF) nr. 595/2004 – undladelse af at sikre korrekt fordeling af tillægsafgiften på mælk mellem producenter, der har bidraget til overskridelser af referencemængderne – undladelse af at sikre, at afgiften blev betalt i rette tid – manglende tilbagesøgning ved undladelse af betaling af afgiften«

1. Ved stævning i henhold til artikel 258, stk. 2, TEUF anmoder Europa-Kommissionen i det væsentlige Domstolen om at fastslå, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser til (i) at sikre, at tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter blev korrekt opkrævet fra de producenter, der skulle erlægge den, (ii) at sikre, at afgiften blev betalt af de producenter og opkøbere, der skulle erlægge den på nationalt niveau, og i tilfælde af undladelser heraf at tilbagesøge den ved hjælp af tilgængelige egnede procedurer på nationalt niveau i hvert enkelt tilfælde for perioden fra 1995/1996 til 2008/2009.

EU-retten

Tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter

2. Den første afgift på mælkeproduktion i det (dagældende) Europæiske Økonomiske Fællesskab blev indført ved forordning nr. 1079/77 [2]. Den var udformet som en medansvarsafgift på mellem 1,5 og 4% af indikativprisen for mælk, der skulle betales af mælkeproducenter for så vidt angår perioden fra den 16. september 1977 til slutningen af produktionsåret 1979/1980 [3].

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Rådets forordning (EØF) nr. 1079/77 af 17.5.1977 om en medansvarsafgift og om foranstaltninger til udvidelse af markederne for mælk og mejeriprodukter (EFT 1977, L 131, s. 6).

3 – Perioden for medansvarsafgiften blev forlænget et antal gange, senest ved Rådets forordning (EØF) nr. 1894/87 af 2.7.1987 om ændring af forordning nr. 1079/77 for så vidt angår medansvarsafgiften i mejerisektoren (EFT 1987, L 182, s. 32), der forlængede den indtil produktionsåret 1987/1988.

3. Det fremgår af betragtningerne til forordning nr. 856/84[4], at mælketilførslerne på trods af opkrævningen af denne medansvarsafgift fortsat blev øget i en sådan rytme, at afsætningen af de supplerende mængder medførte finansielle belastninger og markedsvanskeligheder, som bragte selve fremtiden for den fælles landbrugspolitik i fare[5]. Forordningens artikel 1 indførte med henblik på at løse disse problemer en tillægsafgift (herefter »afgiften«) på leverede mængder mælk eller mælkeækvivalenter[6], der oversteg en referencemængde, der skulle fastsættes nærmere. Afgiften skulle betales af producenter eller opkøbere for så vidt angår fem på hinanden følgende tolvmånedersperioder, der begyndte den 1. april 1984.

4. Gennemførelsesforordning nr. 857/84[7] bestemte, at medlemsstaterne skulle tildele individuelle referencemængder til opkøbere og mælkeproducenter baseret på de mængder, der blev købt, leveret eller solgt i 1981. Afgiften på leverede mængder mælk, der oversteg en referencemængde, skulle betales af opkøbere og producenter til de nationale myndigheder i form af kvartalsvise indbetalinger. Det opkrævede afgiftsbeløb skulle betales til Fællesskabet[8].

5. Forordning nr. 1109/88[9] udvidede antallet af perioder, hvor afgiften skulle betales, fra fem til otte, og ved forordning nr. 816/92[10] blev dette antal udvidet yderligere til ni perioder.

6. Ved artikel 15 og 16 i gennemførelsesforordning nr. 1546/88[11] skulle henholdsvis opkøbere og producenter senest tre måneder efter udgangen af hver tolvmånedersperiode indbetale afgiftsbeløbet til den kompetente nationale myndighed. Forordningens artikel 19, stk. 1, bestemte bl.a., at medlemsstaterne skulle vedtage de nødvendige supplerende foranstaltninger med henblik på at sikre opkrævningen af afgiften.

7. Forordning nr. 3950/92[12] ophævede og erstattede de gældende bestemmelser med henblik på at forenkle afgiftsordningen og gøre den klarere, således at retssikkerheden for producenter og andre berørte blev sikret[13]. Der blev i henhold til artikel 1 indført en tillægsafgift, som skulle erlægges af producenter for de mængder mælk, der blev leveret til opkøbere eller solgt direkte til konsum, og som oversteg en nærmere fastsat mængde. Afgiften fandt anvendelse i syv nye på hinanden følgende tolvmånedersperioder, der begyndte den 1. april 1993. Artikel 2 bestemte, at afgiften skulle deles mellem de producenter, der bidrog til overskridelsen, og den opkøber, der som udgangspunkt skulle erlægge afgiftsbeløbet til medlemsstatens kompetente organ (beløbet skulle fratrækkes i den mælkepris, der skulle betales til de afgiftspligtige producenter).

4 – Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31.3.1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1984, L 90, s. 10).

5 – Jf. tredje betragtning til forordningen.

6 – Nedenfor samlet benævnt »mælk«.

7 – Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31.3.1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT 1984, L 90, s. 13). Forordningen blev for så vidt angår medlemsstaternes forpligtelser til at foretage betaling af den opkrævede afgift ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1305/85 af 23.5.1985 om ændring af forordning nr. 857/84 (EFT 1985, L 137, s. 12).

8 – Jf. forordningens artikel 6 og 9. Jf. endvidere dom af 13.11.2001, *Frankrig* mod Kommissionen (C-277/98, EU:C:2001:603, præmis 12).

9 – Rådets forordning (EØF) nr. 1109/88 af 25.4.1988 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT 1988, L 110, s. 27).

10 – Rådets forordning (EØF) nr. 816/92 af 31.3.1992 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT 1992, L 86, s. 83).

11 – Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3.6.1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning nr. 804/68 (EFT 1988, L 139, s. 12).

12 – Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28.12.1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT 1992, L 405, s. 1).

13 – Jf. anden betragtning.

8. Forordning nr. 536/93 [14] fastsatte gennemførelsesbestemmelser for så vidt angår forordning nr. 3950/92. Artikel 3 og 4 bestemte, at henholdsvis opkøbere og producenter skulle betale den kompetente myndighed det skyldige beløb inden den 1. september hvert år. Medlemsstaterne var i henhold til artikel 5, stk. 2, forpligtet til at »træffe supplerende foranstaltninger« til at sikre betaling af afgiften til Fællesskabet inden for den fastsatte frist. I henhold til artikel 7 skulle de træffe alle fornødne kontrolforanstaltninger til at sikre opkrævningen af afgiften og fastsættelsen af krav for så vidt angår godkendelse af opkøbere og producenter.

9. Afgiftsordningen blev ved forordning nr. 1256/1999 [15] udvidet til yderligere otte på hinanden følgende tolvmånedersperioder indtil april 2008.

10. Artikel 11, stk. 1 og 2, i gennemførelsesforordning nr. 1392/2001 [16] indførte strengere procedurer med henblik på at få medlemsstater til at spille en større rolle i forbindelse med de kontrolforanstaltninger og sanktioner, der skulle iværksættes for at sikre en korrekt opkrævning af afgiften [17].

11. Forordning nr. 1788/2003 [18] indførte en række ændringer til afgiftssystemet. I henhold til forordningens artikel 1 skulle den afgift, der var blevet indført ved forordningen, finde anvendelse i elleve på hinanden følgende tolvmånedersperioder, der begyndte den 1. april 2004.

12. Selv om tidligere lovgivning havde pålagt producenterne ansvaret for betaling af afgiften, hvor medlemsstaterne viderebetalte de opkrævede beløb til fællesskabsbudgettet [19], blev det i forordningens artikel 3 tilføjet, at medlemsstaterne selv skulle betale afgiften til Fællesskabet. Stk. 1 bestemte:

»Medlemsstaterne skal betale Fællesskabet den afgift, der følger af overskridelsen af den nationale referencemængde […] og […] indbetaler op til 99% af den afgift, der skal betales, til Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) […]« [20].

13. Artikel 4 bestemte:

»Afgiften fordeles i overensstemmelse med artikel 10 og 12 på de producenter, der har medvirket til overskridelserne af de nationale referencemængder […]

Producenterne har […] pligt til at betale medlemsstaten deres andel af den afgift, der skal betales, og som beregnes i henhold til kapitel 3, alene fordi de har overskredet deres disponible referencemængder.«

14 – Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9.3.1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter (EFT 1993, L 57, s. 12).

15 – Rådets forordning (EF) nr. 1256/1999 af 17.5.1999 om ændring af forordning nr. 3950/92 (EFT 1999, L 160, s. 73).

16 – Kommissionens forordning (EF) nr. 1392/2001 af 9.7.2001 om gennemførelsesbestemmelser for forordning nr. 3950/92 (EUT 2001, L 187, s. 19).

17 – Jf. femte betragtning.

18 – Rådets forordning (EF) nr. 1788/2003 af 29.9.2003 om en afgift på mælk og mejeriprodukter (EUT 2003, L 270, s. 123).

19 – Jf. i denne retning dom af 13.11.2001, Frankrig mod Kommissionen (C-277/98, EU:C:2001:603, præmis 34-36). Selv om gennemførelsesbestemmelserne for afgiften betød, at opkøbere i mange tilfælde var ansvarlige for betaling af afgiften til de nationale myndigheder, blev det egentlige ansvar for betalingen pålagt producenterne. Jf. endvidere fodnote 62 nedenfor.

20 – Nedsættelsen på 1% blev indført »for at tage hensyn til konkurser eller til, at visse producenter er ude af stand til at betale deres bidrag til den afgift, der skyldes« (sjette betragtning).

14. Artikel 15 i gennemførelsesforordning nr. 595/2004 [21] bestemte, at opkøbere og producenter skulle betale afgiften til den kompetente nationale myndighed inden den 1. september hvert år [22], og pålagde medlemsstaterne at anmelde de beløb, der fulgte af anvendelsen af artikel 3 i forordning nr. 1788/2003, til EUGFL. I henhold til forordningens artikel 17 skulle medlemsstaterne træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at afgiften blev opkrævet korrekt, og at den blev pålagt de producenter, der havde bidraget til overskridelsen.

15. Forordning nr. 1234/2007 [23] (bedre kendt som »fusionsmarkedsordningen«) erstattede en række særskilte forordninger [24] med en enkelt retsakt uden imidlertid at ændre den materielle politik, der lå til grund for afgiftssystemet for mælkekvoter eller betalingsordningerne.

16. Forordningens afsnit I, kapitel III, afdeling III, bar overskriften »Mælk«. Underafdeling III i afdeling III, der bærer overskriften »Kvoteoverskridelse«, omfattede artikel 78-84. Artikel 78 fastsatte en afgift på mælk og andre mejeriprodukter, der blev afsat ud over den nationale kvote. Medlemsstater skulle indbetale denne afgift til Fællesskabet for så vidt angår 99% af de forfaldne beløb ved indbetaling til Den Europæiske Garantifond for Landbruget.

17. Afgiften skulle i henhold til forordningens artikel 79 fordeles på de producenter, der havde medvirket til overskridelserne af de nationale kvoter. Producenterne var pligtige at betale medlemsstaten deres andel af den overskudsafgift, der skulle betales, »alene fordi de har overskredet deres disponible kvoter«.

18. Artikel 80, stk. 3, bestemte, at medlemsstaterne skulle træffe beslutning om de enkelte producenters andel i betalingen af overskudsafgiften efter eventuel omfordeling af den uudnyttede del af den nationale kvote, der var afsat til leverancer, enten i forhold til hver enkelt producents individuelle kvoter eller på grundlag af objektive kriterier, der skulle fastsættes af medlemsstaterne.

19. Ved direkte salg skulle medlemsstaterne i henhold til forordningens artikel 83 træffe beslutning om de enkelte producenters andel i betalingen af overskudsafgiften efter eventuel omfordeling af den uudnyttede del af den nationale kvote, der var afsat til direkte salg, på regionalt eller nationalt niveau. Kommissionen skulle fastsætte de nærmere vilkår og datoen for betalingen af overskudsafgiften til medlemsstatens ansvarlige organ [25].

21 – Kommissionens forordning (EF) nr. 595/2004 af 30.3.2004 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1788/2003 (EUT 2004, L 94, s. 22).

22 – Ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1468/2006 af 4.10.2006 om ændring af forordning nr. 595/2004 (EUT 2006, L 274, s. 6) blev dette ændret til 1.10. hvert år.

23 – Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22.10.2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (EUT 2007, L 299, s. 1).

24 – Herunder forordning nr. 1788/2003.

25 – Dette blev tilsyneladende gjort ved, at de tidsfrister, der er nedfældet i forordning nr. 595/2004, som ændret, blev bibeholdt. Jf. Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/517 af 26.3.2015 om ændring af forordning nr. 595/2004 (EUT 2015, L 82, s. 73).

20. Artikel 1 i forordning nr. 1034/2008 [26] ændrede forordning nr. 885/2006 [27] ved bl.a. at indføre en ny artikel 5b. Den bestemte følgende:

»Uanset eventuelle andre nationale håndhævelsesforanstaltninger modregner medlemsstaterne en eventuel fortsat udestående gæld for en modtager, der er fastslået i overensstemmelse med den nationale lovgivning, i en eventuel fremtidig betaling, som skal foretages af det betalingsorgan[[28]], der er ansvarlig for inddrivelsen af gæld fra den samme modtager.«

21. Ved artikel 230, stk. 1, i forordning nr. 1308/2013 [29] blev afgiften afskaffet med virkning fra den 31. marts 2015.

Statsstøtte

22. Følgende fremgår af anden til femte og ottende betragtning til beslutning 2003/530 [30]:

»(2) De italienske mælkeproducenter har produceret mælk ud over deres referencemængder i perioden fra 1995/96 til 2001/02 og skal betale Fællesskabet et beløb på 1 386 475 250 EUR i henhold til den tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter, der blev indført ved forordning (EØF) nr. 3950/92.

(3) Dette beløb har de italienske myndigheder for en stor del ikke inddrevet, fordi disse producenter har opnået betalingssuspensioner fra de nationale administrative domstole.

(4) Den nuværende situation i Italien er karakteriseret ved, at inddrivelsen af tillægsafgiften er ved at løbe ind i en række vanskeligheder, hvilket især har medført et stort antal verserende retstvister, som fortsat vil kunne forsinke de faktiske betalinger i lang tid fremover.

(5) De italienske myndigheder overvejer at træffe foranstaltninger til at bilægge disse verserende retstvister og til at fjerne de sociale spændinger, der hersker for øjeblikket, ved at tillade disse mælkeproducenter at afdrage deres udestående gæld ved hjælp af betalingshenstand uden renter over et antal år.

[…]

(8) Da hensigten er at undgå de uovervindelige finansielle problemer, som sandsynligvis ville opstå for de berørte individuelle italienske mælkeproducenter, hvis alle de skyldige beløb blev inddrevet straks, og dermed at lette de nuværende sociale spændinger, er der således tale om ganske særlige omstændigheder, der berettiger til at betragte den støtte, som Den Italienske Republik agter at yde disse mælkeproducenter i form af forskudsbetaling og betalingshenstand, som forenelig med fællesmarkedet uanset artikel 87 i traktaten, forudsat at betingelserne i denne beslutning overholdes.«

26 – Kommissionens forordning (EF) nr. 1034/2008 af 21.10.2008 om ændring af forordning (EF) nr. 885/2006 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EF) nr. 1290/2005 for så vidt angår godkendelse af betalingsorganer og andre organer og regnskabsafslutning for EGFL og ELFUL (EUT 2008, L 279, s. 13). Denne forordning trådte i kraft den 29.10.2008.

27 – Denne forordning indførte gennemførelsesbestemmelser i forbindelse med Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21.6.2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT 2005, L 209, s. 1), der bl.a. erstattede EUGFL med Den Europæiske Garantifond for Landbruget med virkning fra den 1.1.2007.

28 – Som defineret i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1290/2005.

29 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17.12.2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og nr. 1234/2007 (EUT 2013, L 347, s. 671).

30 – Rådets beslutning af 16.7.2003 om foreneligheden mellem en støtte, som Den Italienske Republik agter at yde sine mælkeproducenter, og fællesmarkedet (EUT 2003, L 184, s. 15).

23. Beslutningens artikel 1 havde følgende ordlyd:

»Den støtte, som Den Italienske Republik agter at yde mælkeproducenterne ved at træde ind og betale Fællesskabet det beløb, som disse skylder Fællesskabet i henhold til tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter for perioden 1995/96 til 2001/02, og ved at tillade disse producenter at tilbagebetale deres gæld ved hjælp af betalingshenstand[31] uden renter over et antal år, betragtes undtagelsesvis som forenelig med fællesmarkedet på betingelse af:

– at gælden tilbagebetales fuldt ud i lige store årlige rater

– at tilbagebetalingsperioden ikke overstiger 14 år fra 1. januar 2004.«

24. I afgørelse 2013/665[32] bemærkede Kommissionen, at Italien havde indført lovgivning, der forlængede perioden for tilbagebetalingen af visse rater som henvist til i beslutning 2003/530, og havde dermed overtrådt den betingelse, der var fastlagt i denne beslutnings artikel 1, om, at alle tilbagebetalinger skulle foretages i lige store rater. Artikel 1 og 2 i afgørelse 2013/665 fastslog, at den omhandlede betalingshenstand udgjorde statsstøtte, der var uforenelig med det indre marked, og pålagde Italien at tilbagesøge den uforenelige støtte fra modtagerne af henstanden.

National ret

25. En fuldstændig gennemgang af den relevante italienske lovgivning på dette område er ikke mulig af pladsmæssige grunde. En stor del af lovgivningen er ekstremt kompliceret. Følgende er derfor nødvendigvis en kortfattet gennemgang.

26. Selv om afgiften på mælkeproduktion oprindeligt blev indført på fællesskabsplan i 1984, følger det af dommen i sagen Cooperativa Lattepiù m.fl.[33], at de lovgivningsmæssige ordninger for så vidt angår Italien først blev vedtaget i 1992[34]. Det forekommer mig, at disse ordninger mislykkedes, for så vidt som, på den ene side, de individuelle referencemængder, der blev tildelt af de italienske myndigheder, indeholdt et stort antal fejl, der navnlig skyldtes, at den faktiske produktion var oplyst af producenterne selv[35], og, på den anden side, noget af den efterfølgende nationale lovgivning blev erklæret ugyldig af Corte costituzionale (forfatningsdomstolen)[36].

27. Artikel 2 i lov nr. 5/98 tillagde Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (det italienske interventionsorgan på landbrugsområdet, herefter »AIMA«) en række beføjelser til at administrere mælkeafgiftsordningen, herunder navnlig fastlæggelsen af referencemængder og meddelelsen af disse til producenterne[37].

31 – Jeg henviser nedenfor til disse ordninger om betalingshenstand som »henstandsordningerne fra 2003«.

32 – Kommissionens afgørelse af 17.7.2013 om statsstøtte SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) – ydet af Italien (henstand med betalingen af mælkeafgifter i Italien) (EUT 2013, L 309, s. 40).

33 – Dom af 25.3.2004, *Cooperativa Lattepiù m.fl.* (C-231/00, C-303/00 og C-451/00, EU:C:2004:178).

34 – Jf. dommens præmis 15. Den primære gennemførelseslovgivning var lov nr. 468/92 af 26.11.1992, selv om Kommissionen i dens stævning også henviser til ministerielt dekret nr. 258/89 og lov nr. 209/91. Det fremgår af denne præmis, at lov nr. 468/92 er »blevet fulgt op af en omfattende regulering, som er blevet ændret flere gange«.

35 – Jf. dommens præmis 79.

36 – Jf. dommens præmis 16.

37 – Jf. dommens præmis 20.

28. Efter en rapport fra regeringens undersøgelseskommission blev der vedtaget adskillige yderligere foranstaltninger, herunder lovdekret nr. 43/99 (efter ændring lov nr. 118 af 27.4.1999[, herefter »lov nr. 118/1999«]). Lovdekretets artikel 1 gav AIMA en periode på 60 dage til at foretage egnede nationale tilpasninger for produktionsårene 1995/1996 og 1996/1997. De individuelle referencemængder, i givet fald som tilpasset af AIMA, skulle i henhold til samme bestemmelse være endelige med henblik på betalingen af afgiften [38].

29. Lovdekret nr. 49/2003 af 28. marts 2003 (efter ændring konverteret til lov nr. 119/2003) bestemte, at forpligtelserne vedrørende overvågningen af efterlevelsen af afgiftsordningen og tvangsmæssige tilbagesøgningsprocedurer påhvilede regionerne og de selvstyrende provinser. Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (det nationale udbetalingskontor i Italien, herefter »AGEA«) [39] skulle være eneansvarlig for administrationen af den nationale reserve og for beregninger af de relevante mængder og skyldige beløb.

30. Artikel 3, stk. 5, litra k) og l), i lov nr. 231/2005 indførte et forbud mod modregning for så vidt angår skyldige beløb for godkendte betalingsorganer i henhold til forordning nr. 1663/95 [40] til ansøgere.

31. (Navnlig) artikel 8d i lov nr. 33/2009 indførte nye bestemmelser vedrørende henstand med betalingen af afgiften i lovdekret nr. 49/2003 [41]. Debitorerne kunne ansøge AGEA om henstand i en periode på op til 30 år, forudsat at der var enighed om at indstille enhver verserende retssagsbehandling, som de måtte have anlagt. Såfremt en producent ikke ansøgte inden for den fastsatte frist for deltagelse i de nye ordninger, ophørte med at deltage i den eller undlod at foretage en betaling, der var omfattet af den, på forfaldsdatoen, kunne gælden tilbagesøges umiddelbart og ved håndhævelsesprocedurer i henhold til kongeligt dekret nr. 639/1910.

32. Lov nr. 228/2012 [42] indførte væsentlige ændringer i artikel 8d i lov nr. 33/2009. Selv om AGEA vedblev med at være hovedansvarlig for tilbagesøgningen af ubetalte afgifter, skulle den foretage tilbagesøgningen ved hjælp af en bedømmelsesprocedure, hvor den blev bistået af medlemmer af Equitalia-koncernen [43] og Guardia di Finanza (det italienske skatte- og toldpoliti).

Den administrative procedure

33. I brevvekslingen i perioden mellem juli 2008 og juli 2012, hvoraf de fleste fandt sted i henhold til EU-pilotprojektproceduren, søgte Kommissionen om at få oplysninger fra Italien vedrørende tildelingen af afgiften til de betalingspligtige og de skridt, der skulle tages med henblik på at tilbagesøge den i tilfælde af manglende betaling. Kommissionen gav udtryk for sine bekymringer med hensyn til det, der efter dens opfattelse var betydelige ubetalte beløb.

34. Eftersom Kommissionen var utilfreds med de oplysninger, som Italien fremlagde, sendte den medlemsstaten en åbningsskrivelse den 21. juni 2013 med en opfordring til, at den fremkom med sine bemærkninger. Italien svarede i en række breve af 23. september 2013 og efterfølgende datoer.

38 – Jf. dommens præmis 19, 21 og 22.

39 – AGEA erstattede AIMA i 1999.

40 – Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 af 7.7.1995 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 for så vidt angår proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen (EFT 1995, L 158, s. 6).

41 – Jeg henviser nedenfor til disse henstandsordninger som »henstandsordningerne fra 2009«.

42 – Endvidere kendt som »stabilitetsloven af 2013«.

43 – Equitalia SpA er et selskab, der kontrolleres af den italienske stat.

35. I lyset af det, som den beskrev som den »vedvarende stagnation af tilbagesøgningsprocedurerne og de betydelige udestående beløb«, sendte Kommissionen den 10. juli 2014 en begrundet udtalelse. Italien anmodede om en forlængelse af fristen for indgivelse af sit svar, der var fastsat til den 11. oktober 2014. Den afgav sit svar den 13. oktober 2014.

Retsforhandlingerne og parternes påstande

36. Idet det var Kommissionens opfattelse, at Italien havde undladt at fremlægge oplysninger, der imødekom dens bekymringer, anlagde Kommissionen den 6. august 2015 den foreliggende sag.

37. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de relevante bestemmelser i EU-retten for de pågældende produktionsår, nærmere bestemt i henhold til (i) artikel 1 og 2 i forordning nr. 3950/92, (ii) artikel 4 i forordning nr. 1788/2003, (iii) artikel 79, 80 og 83 i forordning nr. 1234/2007 samt hvad angår Kommissionens gennemførelsesbestemmelser (iv) artikel 7 i forordning nr. 536/93, (v) artikel 11, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1392/2001 og (vi) artikel 15 og 17 i forordning nr. 595/2004, idet den har undladt at sikre, at den skyldige tillægsafgift for overskudsproduktionen i Italien i forhold til størrelsen af den nationale kvote fra det første produktionsår, hvor tillægsafgiften reelt blev pålagt i Italien (1995/1996), til det sidste produktionsår, hvor der i Italien blev foretaget overproduktion (2008/2009), rent faktisk blev opkrævet fra de enkelte producenter, der havde bidraget til hver produktionsoverskridelse, samt betalt i rette tid efter meddelelse om det skyldige beløb af opkøberen eller producenten i tilfælde af direkte salg eller, når den ikke blev betalt i rette tid, registreret og eventuelt krævet betalt af disse opkøbere eller producenter.

– Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

38. Den Italienske Republik har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

39. Kommissionen og Italien afgav mundtlige indlæg i retsmødet den 8. september 2016 og besvarede spørgsmålene fra Domstolen.

Bedømmelse

Indledende bemærkninger

Formaliteten

40. Selv om Italien ikke formelt har påstået sagen afvist, har Italien i sit svarskrift gjort gældende, at Kommissionen ikke har nogen retlig interesse i at anlægge sagen, eftersom afgiften nu er blevet afskaffet [44]. Såfremt dette argument accepteres, vil sagen ikke kunne antages til realitetsbehandling, og den omstændighed, at Italien ikke formelt har påstået sagen afvist, er uden betydning, eftersom Domstolen af egen drift kan prøve, hvorvidt betingelserne i artikel 258 TEUF for at anlægge en traktatbrudssag er opfyldt [45].

41. Jeg mener imidlertid ikke, at Italiens argument kan accepteres.

42. Det følger af Domstolens faste praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse [46]. Følgelig vil Domstolen afvise et søgsmål, såfremt den omhandlede medlemsstat har afhjulpet det påståede traktatbrud inden udløbet af fristen [47]. Omvendt vil Domstolen ikke gøre dette, såfremt overtrædelsen er ophørt efter udløbet af denne periode. Den har i denne forbindelse fastslået, at en interesse knyttet til sagens forfølgning nærmere bestemt kan bestå i fastlæggelsen af grundlaget for det ansvar, som en medlemsstat kan pådrage sig over for dem, der kan støtte ret på traktatbruddet [48].

43. De samme argumenter vil efter min opfattelse finde anvendelse, såfremt den lovgivning, der er genstanden for den begrundede udtalelse, er blevet ophævet efter udløbet af den periode, der er fastsat i den, således som det her er tilfældet [49]. Som Kommissionen med rette har fremhævet, har undladelsen af at opkræve afgiften fra de betalingspligtige skadet de producenter, der faktisk betalte den, da den forfaldt, eftersom de har lidt økonomisk skade i forhold til personer, der ikke har betalt eller først betalte meget sent. En sådan situation vil nødvendigvis kunne føre til (og fortsætte med at føre til) ulovlige konkurrencefordrejninger, der potentielt ikke kun berørte producenter inden for selve Italien, men endvidere producenter inden for hele Den Europæiske Union. Kommissionen har derfor en retlig interesse i at anlægge sagen, og sagen kan følgelig antages til realitetsbehandling.

Størrelsen på den afgift, der ikke er blevet tilbagesøgt

44. Parterne er uenige om det nøjagtige afgiftsbeløb, der ikke er blevet tilbagesøgt.

44 – Jf. punkt 21 ovenfor.

45 – Jf. bl.a. dom af 31.3.1992, *Kommissionen mod Italien* (C-362/90, EU:C:1992:158, præmis 8).

46 – Jf. bl.a. dom af 27.10.2005, *Kommissionen mod Italien* (C-525/03, EU:C:2005:648, præmis 14).

47 – Jf. dom af 27.10.2005, *Kommissionen mod Italien* (C-525/03, EU:C:2005:648, præmis 16 og 17).

48 – Jf. bl.a. dom af 14.9.2004, *Kommissionen mod Spanien* (C-168/03, EU:C:2004:525, præmis 24).

49 – Fristen, der var fastlagt i den begrundede udtalelse, udløb efter en forlængelse den 11.10.2014 (jf. punkt 35 ovenfor). Afgiften blev afskaffet med virkning fra den 31.3.2015 (jf. punkt 21 ovenfor).

45. Uagtet at Kommissionen ikke har præciseret et beløb i sin påstand, har den anført i sin stævning, at det samlede afgiftsbeløb, der kunne opkræves i Italien ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse [50], udgjorde ca. 2,305 mia. EUR. Dette beløb er sammensat som følger:

– Afgiftsbeløbet, der er blevet tilbagesøgt, er på ca. 282 mio. EUR (dette beløb omfatter ikke beløb, der er omfattet af henstandsordningerne fra 2003 [51] på ca. 469 mio. EUR).

– Det skyldige beløb, efter at begge disse beløb er fratrukket, udgør 1,554 mia. EUR.

– Ud af dette beløb skal ca. 211 mio. EUR fratrækkes for så vidt angår beløb, der ikke længere kan tilbagesøges, eksempelsvis som følge af producenters insolvens eller retsafgørelser, der annullerer betalingsforpligtelsen, hvorved der resterer et beløb på ca. 1,343 mia. EUR.

– Dette beløb omfatter beløb, der er genstand for sager ved de italienske domstole, og hvor disse domstole har truffet afgørelse om at suspendere forpligtelsen til at betale, der af Kommissionen anslås til at udgøre ca. 500 mio. EUR.

– Det hidtil tilbagesøgte beløb udgør 21% af det samlede udestående beløb, efter at beløb, der ikke længere kan tilbagesøges, er fratrukket [52].

46. Italien indtager en anderledes tilgang. Medlemsstaten har accepteret de af Kommissionen ovenfor anførte beløb. Den har imidlertid gjort gældende, at beløbet på 1,343 mia. EUR, der henvises til ovenfor i punkt 45, ikke skal tages i betragtning, idet det omfatter beløb, der ikke kan tilbagesøges som følge af retsafgørelser, der suspenderer betalingen. Medlemsstaten mener i stedet, at det udestående beløb bør fastsættes til 827,39 mio. EUR. Det skal ses i forhold til beløbet på 962 mio. EUR, der udgør den samlede værdi af (i) beløb, der er blevet tilbagesøgt på den relevante dato, herunder beløb, der er blevet tilbagesøgt som følge af henstandsordninger og ved modregning, (ii) beløb, »der er i gang med at blive tilbagesøgt« i henhold til henstandsordninger, og (iii) beløb, der ikke kan tilbagesøges som følge af producenters insolvens, retsafgørelser, der annullerer betalingsforpligtelsen, eller af andre grunde. På denne baggrund har Italien gjort gældende, at det beløb, der er blevet tilbagesøgt eller »må anses for at kunne tilbagesøges«, udgør 42% af den samlede afgift på 2,289,77 mia. EUR, det endnu ikke forfaldne beløb udgør 21,85% af dette beløb, og det beløb, der verserer tvangsmæssige tilbagesøgningsprocedurer om, udgør 36,13% af dette beløb.

47. Kommissionens tal kan anses for misvisende, idet det, såfremt beløb, der er blevet tilbagesøgt eller kan tilbagesøges i henhold til henstandsordninger, ikke medregnes, er umuligt at danne et »korrekt« billede af omfanget af Italiens traktatbrud. Imidlertid kan Italiens beskrivelse ligeledes hævdes at gøre det samme, eftersom (i) medlemsstaten fratrækker beløb, der lovligt kan undlades at tilbagesøges, hvor, såfremt Italien havde handlet med omhu, det i det mindste delvist ikke nødvendigvis havde været tilfældet, og (ii) det ikke ville have været nødvendigt med henstandsordninger, såfremt Italien (angiveligt) havde administreret tilbagesøgningsordningerne for afgiften korrekt i første omgang.

50 – Dvs. den 11.10.2014 efter forlængelsen fra Kommissionens side (jf. punkt 35 ovenfor).

51 – Jf. punkt 22 ff. ovenfor.

52 – Kommissionen fremlægger endvidere et alternativt beløb i sin stævning, der viser, at det udestående beløb er på 1,068 mia. EUR, hvoraf den procentdel, der er blevet tilbagesøgt, er på 23%. Da den blev bedt om at præcisere disse beløb i retsmødet, anførte Kommissionen, at beløbet på 1,068 mia. EUR udgør det udestående beløb, efter at der er fratrukket beløb, som Italien ikke havde foreslået, at der skulle ses bort fra, idet de var genstand for retssager ved de nationale domstole. Eftersom Kommissionen imidlertid endvidere har anført, at de 1,343 mia. EUR, der henvises til ovenfor, udgjorde det restbeløb, der skulle tilbagesøges, og eftersom beløbet, der er genstand for retsafgørelser, i stævningen opføres som 500 mio. EUR, kan jeg ikke forene disse beløb. Af de grunde, jeg har anført i punkt 48 nedenfor, mener jeg ikke, at det er nødvendigt at behandle dette punkt yderligere.

48. Jeg mener ikke, at det er nødvendigt at nå en samlet konklusion for så vidt angår disse argumenter. Som jeg har anført, nævner Kommissionens stævning ikke et beløb [53]. Selv om de statiske oplysninger, der er fremlagt af begge parter, generelt kan være informative, er en præcis beregning af det skyldige beløb ikke afgørende i det foreliggende tilfælde for nogen af parternes sag. Det spørgsmål, der skal tages stilling til i denne sag, er, hvorvidt Kommissionen har underbygget sine påstande over for Italien om traktatbrud, og, såfremt dette er tilfældet, hvorvidt Italien har fremført gyldige argumenter. Jeg vil rette min bedømmelse nedenfor mod disse aspekter. I mellemtiden skal jeg blot bemærke, at det er klart, at uanset hvilket beregningsgrundlag der anvendes, har Italien undladt at tilbagesøge væsentlige skyldige afgiftsbeløb ved den i den begrundede udtalelse fastsatte frists udløb.

Italiens generelle indsigelser

49. Italien har fremsat to generelle indsigelser, der hver især, såfremt de er gyldige, kræver, at Domstolen afviser sagen. Jeg vil derfor tage stilling til dem forud for en detaljeret gennemgang af Kommissionens påstande.

– Tilsidesættelse af ne bis in idem-princippet

50. Italien har anført, at Kommissionen ved at anlægge en traktatbrudssag har tilsidesat ne bis in idem-princippet. Den baserer dette på den generelle afgiftsordning, der blev indført ved forordning nr. 1788/2003. Forud for, at denne forordning trådte i kraft, har EU-lovgivningen kun udtrykkeligt fastsat, at opkøbere og producenter er ansvarlige for og skal betale afgiften til den kompetente nationale myndighed. Selv om medlemsstaterne var forpligtet til at sikre opkrævningen af afgiften [54], var de ikke udtrykkeligt underlagt en forpligtelse til at betale hele afgiften til Fællesskabet. Idet Domstolen afviste Kommissionens argument om, at der skulle bestå en sådan forpligtelse, fastslog Domstolen i 2001, at medlemsstaterne var underlagt en forpligtelse til at iværksætte bestemte foranstaltninger for så vidt angår betaling af afgiften og ikke en forpligtelse til at opnå et bestemt resultat [55]. Følgelig blev forordning nr. 1788/2003 vedtaget. Forordningens artikel 3, stk. 1, pålagde medlemsstaterne en yderligere forpligtelse til at betale afgiften til (hvad der nu er) Den Europæiske Union [56].

51. Italien har ikke bestridt, at der består en forpligtelse til at opkræve afgiften på nationalt niveau og at betale den til Den Europæiske Union. Den har snarere foreslået, at den finansielle korrektionsprocedure for så vidt angår skyldige beløb i henhold til den fælles landbrugspolitik udgør den sanktion, der pålægges medlemsstater for så vidt angår deres manglende opkrævning, eftersom denne undladelse nødvendigvis vil påvirke budgetterne for enhver medlemsstat, der ikke foretager en fuldstændig opkrævning af afgiften. At straffe Italien yderligere ved at anlægge en traktatbrudssag mod den ville være i strid med ne bis in idem-princippet og være uforholdsmæssig [57].

52. Dette argument kan efter min opfattelse ikke tiltrædes.

53 – Jf. punkt 45 ovenfor.

54 – Jf. bl.a. artikel 15, 16 og 19 i forordning nr. 1546/88.

55 – Jf. dom af 13.11.2001, *Frankrig* mod Kommissionen (C-277/98, EU:C:2001:603, præmis 36).

56 – Indtil 99% af det samlede beløb. Jf. endvidere fodnote 20 ovenfor.

57 – Italien har i denne forbindelse til støtte for sit argument henvist til Domstolens dom af 13.11.2001, *Frankrig* mod Kommissionen (C-277/98, EU:C:2001:603). Afgørelsen går dog ikke videre end konklusionerne i punkt 50 ovenfor på en måde, der er relevant for Italiens argumenter. Italien har endvidere påberåbt sig tre afgørelser fra Retten, der blev nævnt af Kommissionen i dens stævning. Der er tale om dom af 9.10.2012, *Italien* mod Kommissionen (T-426/08, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:526), af 6.7.2015, *Italien* mod Kommissionen (T-44/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:469), og af 2.12.2014, *Italien* mod Kommissionen (T-661/11, EU:T:2014:1016). Imidlertid har Italien ikke henvist til nogle af afgørelsernes præmisser til støtte for dens opfattelse, og en gennemgang af disse synes ikke at støtte de argumenter, den har fremført. Jeg vil derfor ikke foretage en yderligere behandling af disse domme.

53. For det første, som Kommissionen med rette har bemærket, har Domstolen i forbindelse med en medlemsstats forpligtelser for så vidt angår regnskabsafslutningsprocedurerne i henhold til reglerne vedrørende EUGFL fastslået, at denne procedure tjener et andet formål end traktatbrudssager. I førstnævnte tilfælde tjener proceduren til at sikre, at kravene til EU's budgetter opfyldes, og der er ikke tale om en sanktion [58]. Sidstnævnte er en procedure, hvorved det søges fastslået, at en medlemsstat har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til EU-retten. Denne tilgang forekommer mig klart at være gyldig i dette tilfælde. Det er klart, at traktatbrudssager kan tjene andre formål end blot at fastslå retsstillingen for så vidt angår forholdet mellem medlemsstaten og Den Europæiske Union. Som jeg allerede har anført [59], kan disse sager endvidere bl.a. være relevante med henblik på at fastslå grundlaget for det ansvar, en medlemsstat kan pådrage sig over for dem, der kan støtte ret på traktatbruddet, og for at afhjælpe ulovlige konkurrencefordrejninger, der kan være opstået som følge af det traktatbrud, der gøres gældende. De forekommer mig dog ikke at udgøre en »sanktion« i dette udtryks normale forstand.

54. Endvidere ville Italiens fortolkning af medlemsstaternes forpligtelser vedrørende afgiften betyde, at forpligtelsen til at tilbagesøge den på nationalt niveau reelt ville være valgfri. Selv om det er korrekt, at Domstolen har fastslået, at afgiften havde et økonomisk formål, for så vidt som den skulle tilvejebringe de nødvendige midler for Fællesskabet til afsætning af den produktion af mælk, producenterne havde skabt ud over deres kvoter, har den samtidig fremhævet, at afgiften havde det »åbenbare formål« at forpligte mælkeproducenterne til at overholde de referencemængder, der var tildelt dem [60]. Denne udtalelse går klart imod Italiens opfattelse, og denne medlemsstats argument bør derfor også af denne grund afvises. Såfremt Italien »absorberer« den økonomiske virkning af afgiften ved at afstå fra at tilbagesøge den fra de pågældende erhvervsdrivende, mister afgiften dens ønskede virkning på, hvordan mælkemarkedet fungerer.

– Spørgsmålet om, hvorvidt traktatbrudssøgsmål er hensigtsmæssige i sager om statsstøtte

55. Italien synes selv at acceptere den begrundelse, der fremføres hen imod slutningen af punkt 53, hvoraf fremgår, at en medlemsstats undladelse af at gennemføre afgiftsordningen på nationalt plan kan føre til illoyal konkurrence for så vidt angår de producenter, der ikke betaler afgiften. Medlemsstaten har imidlertid gjort gældende, at det korrekte retsmiddel under sådanne omstændigheder er, at Kommissionen anlægger en sag om ulovlig statsstøtte i henhold til artikel 108 TEUF. Det var derfor ikke korrekt, at Kommissionen indledte en traktatbrudssag, eftersom denne procedure ikke står til rådighed, såfremt andre retsmidler kan anvendes i stedet.

56. Dette argument kan hurtigt afvises, idet det er direkte i strid med fast retspraksis. Det forholder sig nemlig således, at:

»[…] ifølge Domstolens faste praksis er den procedure, der skal anvendes ved konstateringen af, om en fælles markedsordnings regler er tilsidesat, den i [artikel 258 TEUF] fastsatte procedure til konstatering af traktatbrud. Skønt der, jf. retspraksis, ved [artikel 108, stk. 2, TEUF] er indført en procedure, der specielt er tilpasset de særlige problemer, som statsstøtte skaber for konkurrencen på fællesmarkedet, er denne procedures eksistens på ingen måde til hinder for, at en støtteordnings forenelighed med andre [EU-retlige bestemmelser] end [artikel 107 TEUF] bedømmes efter den i [artikel 258 TEUF] fastsatte procedure […]« [61].

57. Idet dette er tilfældet, skal Italiens andet argument afvises.

58 – Jf. i denne retning dom af 11.1.2001, *Grækenland* mod Kommissionen (C-247/98, EU:C:2001:4, præmis 13 og 14), og af 9.9.2004, *Grækenland* mod Kommissionen (C-332/01, EU:C:2004:496, præmis 63).

59 – Jf. punkt 42 ovenfor.

60 – Jf. dom af 25.3.2004, *Cooperativa Lattepiù m.fl.* (C-231/00, C-303/00 og C-451/00, EU:C:2004:178, præmis 75).

61 – Jf. dom af 12.7.1990, *Kommissionen mod Grækenland* (C-35/88, EU:C:1990:302, præmis 11 og den deri nævnte retspraksis).

Rækkevidden af den ønskede afgørelse

58. Kommissionen har i sin stævning i det væsentlige nedlagt påstand om, at det fastslås, at Italien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retlige foranstaltninger, der finder anvendelse på mælkeafgiften:

– for så vidt angår årene fra 1995/1996, hvilket var det første år, hvor afgiften faktisk blev anvendt i Italien, til 2008/2009, hvilket var det sidste år, hvor der var overskudsproduktion i denne medlemsstat

– ved at undlade at sikre, at (i) afgiften faktisk blev opkrævet fra de enkelte producenter, der havde bidraget til produktionsoverskridelsen, der førte til forpligtelsen til at betale afgiften, (ii) afgiften blev betalt i rette tid af opkøberen eller producenten i tilfælde af direkte salg, og (iii) såfremt afgiften ikke blev betalt i rette tid, at betalingspligten blev håndhævet korrekt ved hjælp af egnede tilbagesøgningsprocedurer i henhold til det nationale retssystem.

59. Kernen i Kommissionens klage er, at Italien henover 14 på hinanden følgende regnskabsperioder tilsidesatte sine forpligtelser på nationalt niveau for så vidt angår afgiften som helhed. Det bestrides ikke, og det er uomtvistet, at det påhviler Italien at betale Den Europæiske Union et beløb svarende til afgiften i henhold til artikel 3 i forordning nr. 1788/2003 og den lovgivning, der efterfulgte den.

60. Eftersom Kommissionens klagepunkter er tæt indbyrdes forbundne, vil jeg behandle dem samlet.

Kommissionens klagepunkter

61. For så vidt angår fordelingen af afgiften har Domstolen fastslået, at det er væsentligt, at medlemsstaterne fordeler afgiften mellem producenterne, eftersom dette skridt udgør en iboende del af den proces, der fører til afgiftens betaling [62].

62. For så vidt angår de indledende faser af den periode, der er omfattet af Kommissionens påstande, er det klart, at Italiens anvendelse af denne forpligtelse ved flere lejligheder har været uheldig. Domstolen bemærkede eksempelvis i dommen i sagen Cooperativa Lattepiù m.fl., at ifølge forelæggelsesafgørelsen var »de individuelle referencemængder, som oprindeligt blev tildelt af de italienske myndigheder, […] behæftet med et stort antal fejl, der navnlig skyldtes, at den faktiske produktion, som tildelingen af kvoter var baseret på, var oplyst af producenterne selv. Blandt disse fejl har regeringens undersøgelseskommission særligt konstateret, at over 2 000 af de landbrugsbedrifter, som havde erklæret at producere mælk, ikke havde køer« [63]. I den samme sag fastslog Domstolen, at det først var i 1999, at sagsøgerne i hovedsagen fik kendskab til de tildelte referencemængder [64].

63. Generelt har Kommissionen henledt opmærksomheden på statistikkerne for tilbagesøgning af afgiften i Italien [65]. Den har dernæst fremsat en række specifikke påstande.

62 – Jf. i denne retning dom af 25.3.2004, *Azienda Agricola Ettore Ribaldi m.fl.* (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 – C-491/00 og C-497/00 – C-499/00, EU:C:2004:179, præmis 87), hvor Domstolen fastslog, at tildeling af individuelle referencemængder skal meddeles de omhandlede producenter af de kompetente nationale myndigheder på en sådan måde, at de omhandlede personer får samtlige oplysninger vedrørende den pågældende tildeling. Selv om opkøbere også er tæt involverede i den proces, der fører til betalingen af afgiften (jf. eksempelvis syvende betragtning til forordning nr. 536/93, hvoraf det følger, at »opkøberen [er] det centrale led i ordningens korrekte gennemførelse«), og i mange tilfælde er ansvarlige for og skal betale afgiften til de kompetente nationale myndigheder, blev tildelingen af afgiften som sådan foretaget til producenterne. Jf. eksempelvis artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92.

63 – Dom af 25.3.2004, *Cooperativa Lattepiù m.fl.* (C-231/00, C-303/00 og C-451/00, EU:C:2004:178, præmis 79).

64 – Jf. dommens præmis 81.

65 – Jf. punkt 44-48 ovenfor.

Dårlig lovgivningspraksis: ulovlig, forvirrende og modstridende national lovgivning

64. Kommissionen har gjort gældende, at den nationale lovgivning om afgiften var dårligt udformet eller formuleret, og denne undladelse blev koblet sammen med de nationale myndigheders ineffektive anvendelse af den, hvilket førte til sager ved de nationale domstole. Den har baseret disse påstande på oplysninger fra Avvocatura Generale dello Stato (den italienske stats juridiske rådgivningstjeneste) i dens svar på anmodninger om oplysninger til Italien fra Kommissionen. Den har i denne forbindelse nærmere bestemt henvist til:

– lov nr. 118/1999, hvor de nationale domstole i sager om foreløbige foranstaltninger fastslog, at denne lov var ulovlig, for så vidt som den tildelte afgiften med tilbagevirkende kraft, og at der ikke havde været foretaget nogen korrekt meddelelse om de tildelte beløb

– lov nr. 5/98, der blev anfægtet ved søgsmål ved de nationale domstole, og hvor der blev givet sagsøgerne medhold, eftersom den baserede tildelingen af afgifter på (upålidelige) inferentielle statistikker

– anvendelsen fra de kompetente myndigheders side af nationale referencemængder, der var omtvistede og fortsatte med at være omtvistede for årene fra 1995/1996 til 1999/2000, der endvidere førte til retssager ved de nationale domstole. I denne forbindelse anførte Corte dei Conti (revisionsretten) [66], at »svagheden ved [lov nr. 118/99] er dens vedvarende anvendelse af procedurer og beregningsmetoder, der blev annulleret i forbindelse med prøvelse af deres forfatningsmæssighed og retsafgørelser«.

65. Kommissionen har dernæst anført, at den oprindelige forvirring om lovgivningen synes at have givet anledning til retssager, der, i det mindste da afgiften blev indført i Italien, medførte, at der blev truffet afgørelser til fordel for de parter, der anfægtede de nationale regler, og forhindrede de kompetente myndigheder i at opfylde deres opgaver. Henset til de lange forsinkelser, der må siges at karakterisere retssystemet i Italien, var resultatet, at processen med tilbagesøgning af afgift stagnerede. Kommissionen har i denne forbindelse henvist til AGEA's betragtninger fra 2010, hvorefter »den uklarhed, der opstod på tidspunktet for afgørelsen om suspensionen i første instans, som sagsøgerne havde anmodet om, og som er afsagt som hastesag af den domstol, som sagen er anlagt ved […] samt enhver endelig appelafgørelse fra retten i anden instans, medfører alvorlige forstyrrelser, der underminerer mælkekvotesystemet«.

66. Kommissionen har endvidere bemærket, at Avvocatura Generale dello Stato i det første svar på åbningsskrivelsen anførte, at den som følge af usikkerheden om den nationale lovgivning ikke anfægtede afgørelser om suspension, der var afsagt af de nationale domstole, og i visse sager ikke gjorde indsigelse for så vidt angår sagens realitet, idet den afventede »konsolideringen af love og administrative bestemmelser, der var i konstant forandring«. I det andet svar på åbningsskrivelsen henviste Avvocatura Generale dello Stato til den manglende klarhed i og kompleksiteten af denne lovgivning, der uden tvivl bidrog til, at der blev anlagt adskillige sager ved de nationale og administrative domstole med det resultat, at der ikke blev gjort indsigelse mod anmodninger om suspenderende foranstaltninger.

Den manglende anvendelse af modregning

67. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at Italien undlod at gøre passende brug af retsmidlet modregning, når den foretog betalinger af skyldige beløb i henhold til den fælles landbrugspolitik. Den har i denne forbindelse bemærket, at artikel 1 i forordning nr. 1034/2008, der trådte i kraft den 29. oktober 2008, gik så vidt som til at pålægge medlemsstaterne at foretage modregning hos

66 – Særberetning nr. 2/2012.

modtageren af disse betalinger ved udestående gæld, der var blevet fastslået i henhold til national ret, i fremtidige betalinger, der skulle foretages af betalingsorganet med ansvar for tilbagesøgningen af gælden til den samme modtager[67]. Kommissionen har generelt anført, at Corte dei Conti (revisionsretten) har fastslået[68], at anvendelsen af modregning var blevet forhindret af »forvirrende og uklar lovgivning« og af den omstændighed, at det organ, der var ansvarlig for betaling (AGEA), var forskelligt fra organerne, der foretog tilbagesøgning (regionerne og de selvstyrende provinser), et forhold, der var til hinder for modregning i henhold til national ret.

68. I lyset af disse vanskeligheder blev der indgået en aftale mellem Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (ministeriet for skovbrug og landbrug), regionerne og de selvstyrende provinser i 2006 med henblik på at anvende modregning i disse tilfælde. Imidlertid mislykkedes dette forsøg. Der blev kun tilbagesøgt et samlet beløb på 118 mio. EUR for så vidt angår skyldige afgiftsbeløb for samtlige år fra 1995/1996 til 2008/2009, dvs. næppe mere end en niendedel af de beløb, der blev betalt til sektoren mellem 2010 og 2013.

69. Kommissionen har anført, at en del af grunden til denne undladelse hænger sammen med, at proceduren blev indført for sent og på en modstridende måde. Ifølge de oplysninger, der blev fremlagt for Kommissionen af de italienske myndigheder, anfægtede mange af producenterne anvendelsen af modregning ved de nationale domstole og blev endnu en gang indrømmet suspensive foranstaltninger, hvorved de afskar anvendelsen af dette retsmiddel. Det fremgår, at meget af denne modstand var baseret på det forhold, at den omhandlede modregning skulle baseres på en aftale mellem staten og regionerne og ikke på lovgivning vedtaget af staten. Det blev følgelig gjort gældende, at aftalen var ulovlig.

70. En yderligere hindring for anvendelsen af modregning fulgte med vedtagelsen af lov nr. 231/2005, artikel 3, stk. 5, litra k) og l), der bestemte, at skyldige beløb fra EU-betalingsorganer ikke kunne gøres til genstand for udlæg eller beskyttende foranstaltninger. I henhold til artikel 1246, stk. 3, i Codice civile (den italienske borgerlige retsbog) kan der ikke foretages modregning i beløb, der ikke kan gøres til genstand for udlæg. Efter drøftelser mellem AGEA og Kommissionen blev artikel 8b i lov nr. 33/2009 vedtaget med henblik på at skabe en lovbestemt anerkendelse af den ret til modregning, der blev påtænkt ved den aftale, der henvises til i punkt 68 ovenfor. Eftersom der imidlertid ikke fandt nogen samtidig ophævelse sted af artikel 3, stk. 5, litra k) og l), fortsatte den lovgivningsmæssige forvirring, eftersom denne bestemmelse stadig er i kraft.

Fortrinsstilling for dårlige betalere af afgiften

71. Artikel 8a, stk. 2, i lov nr. 33/2009 indsatte en ny artikel 10a i lov nr. 119/2003, der havde til hensigt at tildele de forøgede mælkekvoter, der var tilgængelige for Italien som følge af forordning nr. 248/2008[69] og nr. 72/2009[70]. Denne artikel bestemmer, at der skal gives forrang til producenter, der havde overskredet deres individuelle kvoter i løbet af året 2007/2008. Kommissionen er uforstående over for, hvorfor dette skulle være tilfældet, og hvorfor disse kvoter ikke blev trukket tilbage fra producenter, der havde overtrådt reglerne.

67 – Artikel 1 i forordning nr. 1034/2008 ændrede forordning nr. 885/2006. Denne forordning blev ændret med virkning fra den 7.9.2014 af Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 907/2014 af 11.3.2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår betalingsorganer og andre organer, finansiel forvaltning, regnskabsafslutning, sikkerhedsstillelse og brug af euroen (EUT 2014, L 255, s. 18).

68 – Rapport nr. 11/2013/G om mælkekvoter.

69 – Rådets forordning (EF) nr. 248/2008 af 17.3.2008 om ændring af forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår de nationale mælkekvoter (EUT 2008, L 76, s. 6).

70 – Rådets forordning (EF) nr. 72/2009 af 19.1.2009 om ændringer af den fælles landbrugspolitik ved ændring af forordning (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 320/2006, (EF) nr. 1405/2006, (EF) nr. 1234/2007, (EF) nr. 3/2008 og (EF) nr. 479/2008 samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 1883/78, (EØF) nr. 1254/89, (EØF) nr. 2247/89, (EØF) nr. 2055/93, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 2596/97, (EF) nr. 1182/2005 og (EF) nr. 315/2007 (EUT 2009, L 30, s. 1).

Lov nr. 33/2009 og henstandsordningerne fra 2009

72. Den kombinerede virkning af artikel 8d, stk. 2 og 10, i lov nr. 33/2009 er at suspendere tilbagesøgningsprocedurer (uanset om dette sker ved hjælp af modregning, registrering i retsbøger eller tvangsmæssig tilbagesøgning), der allerede er indledt mod debitorer, der deltager i henstandsordningerne fra 2009, og – i tilfælde af deres undladelse af at efterleve betalingsprogrammet – at den nye tilbagesøgningsprocedure ikke gennemføres i overensstemmelse med præsidentielt dekret nr. 602/1973 som tidligere, men i stedet i henhold til det (langt tidligere) kongelige dekret nr. 639/1910. Procedurerne i henhold i denne lov er betydeligt længere og mere komplicerede end i henhold til den nyere lov, og den kompetente myndighed, der administrerer de deri fastsatte procedurer, er ikke regionerne eller de selvstyrende provinser, der handler via Equitalia, men derimod AGEA.

73. Samtlige tilbagesøgningsprocedurer blev tilsyneladende suspenderet i forbindelse med, at lov nr. 33/2009 trådte i kraft, uanset hvorvidt debitor havde tilmeldt sig henstandsordningerne fra 2009 eller ej. Som svar på Kommissionens anmodning om oplysninger i november 2011 svarede AGEA, at for så vidt angår producenter, der *ikke* havde tilmeldt sig betalingsordningen, havde AGEA anmodet Equitalia om at genaktivere tilbagesøgningsprocedurerne, men at sidstnævnte havde svaret, at dette ikke var muligt som følge af lovens artikel 8d, stk. 10, og at det fremover kun var AGEA, der havde kompetence til at gøre dette. Såfremt dette var tilfældet, var det påkrævet med et dekret fra økonomi- og finansministeriet med henblik på at give AGEA de nødvendige beføjelser. Trods Kommissionens anmodninger om, at der blev rettet op herpå, blev dette dekret ikke vedtaget før den 12. november 2012, dvs. næsten tre år efter, at lov nr. 33/2009 trådte i kraft. De italienske myndigheder indrømmede selv, at denne lov havde ført til »en væsentlig hindring for tilbagesøgninger«.

Undladelse fra den kompetente nationale myndigheds side af korrekt overvågning og tilbagesøgning af udestående beløb

74. Kommissionen har gjort gældende, at det som følge af oplysningerne fra Italien i henhold til EU-pilotprojektproceduren [71], der lå forud for fremsendelsen af åbningsskrivelsen i juni 2013, stod klart, at AGEA, der bl.a. var ansvarlig for overvågningen af skyldige beløb i henhold til afgiftsordningen, havde overvurderet de beløb, der var genstand for retssager ved de nationale domstole. Såfremt mælk blev leveret til mejerier, var sidstnævnte forpligtet til at tilbageholde en del af prisen og opføre de således tilbageholdte beløb i det, den kaldte en »kollektiv meddelelse«, der for så vidt angår hver producent angav den skyldige afgift. AGEA synes systematisk at suspendere tilbagesøgningen af *samtlige* beløb, der var opført i meddelelsen, selv om kun *én* af producenterne havde anlagt sag og var blevet indrømmet suspension. Denne praksis førte til, at betydelige beløb ikke blev tilbagesøgt. Kommissionen blev først informeret om, at denne praksis var ophørt, i det første svar på den begrundede udtalelse af 13. oktober 2014.

Stabilitetsloven af 2013

75. Mindre end halvanden måned efter den godkendelse af de administrative bestemmelser, der var nødvendig for at genaktivere tilbagesøgningsprocedurerne i overensstemmelse med kongeligt dekret nr. 639/1910 [72], blev lovgivningen vedrørende tilbagesøgningen af afgiften ændret grundlæggende ved stabilitetsloven af 2013. Denne lov erstattede artikel 8d, stk. 10, i lov nr. 33/2009 og erstattede den med et nyt stk. 10, 10a og 10b. Ved disse nye bestemmelser skulle AGEA i sidste ende være ansvarlig for tilbagesøgningen, men skulle overdrage ansvaret for administrationen af systemet til Equitalia ved at forsyne dette organ med oplysninger om de tvangsmæssige tilbagesøgningsprocedurer, der skulle

71 – Jf. for yderligere oplysning om denne procedure punkt 9 i mit forslag til afgørelse *Sverige* mod Kommissionen (C-562/14 P, EU:C:2016:885).

72 – Jf. punkt 73 ovenfor.

anvendes til at udfærdige opkrævninger. Equitalia skulle på grundlag af en ad hoc aftale, der skulle indgås med AGEA, udskrive disse opkrævninger, der dernæst skulle forkyndes for debitorerne af Guardia di Finanza (det italienske skatte- og toldpoliti). Aftalen mellem AGEA og Equitalia blev ikke underskrevet før den 11. november 2013.

76. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt denne lov er effektiv, fremgår det af en rapport fra Corte dei Conti (revisionsretten) fra oktober 2014[73], at »to år efter den n'te [sic] nye lovgivning om tilbagesøgningsprocedurer er de stadig ikke begyndt«. Det fremgår endvidere af samme rapport, at »tvangsmæssig tilbagesøgning af afgiften ikke er skredet frem siden indførelsen af lov nr. 33/2009«. Kommissionen har anført, at den ikke kan forstå, hvorfor Equitalia ikke blev gjort ansvarlig for tilbagesøgningen af gæld, såfremt lov nr. 33/2009 skulle ændres, således som den havde været i henhold til lov nr. 119/2003, i overensstemmelse med de procedurer, der var fastlagt i henhold til præsidentielt dekret nr. 602/1973. Denne opgave blev i stedet givet til AGEA »med støtte fra Equitalia og Guardia di Finanza«[74]. Tilbagesøgninger blev nødvendigvis blokeret, indtil der blev underskrevet en aftale mellem de pågældende parter. I dens begrundede udtalelse fra juli 2014 (dvs. mere end halvandet år efter, at stabilitetsloven af 2013 trådte i kraft) anmodede Kommissionen om oplysninger om de tilbagesøgninger, der faktisk var foretaget i henhold til den nye procedure. Denne anmodning blev ikke besvaret. Det første og det andet svar på den begrundede udtalelse henviser kun til tilbagesøgningsprocedurer, der var klar til at blive gennemført, men endnu ikke var undervejs.

Tilsidesættelse af ækvivalens- og effektivitetsprincippet

77. Udgør ovennævnte påstande i lyset af de afgiftsbeløb for tilbagesøgning, der henvises til i punkt 44-48 ovenfor, en prima facie-sag for Kommissionen?

78. Det gør de efter min opfattelse. Jeg skal imidlertid fremkomme med følgende betragtninger.

79. Som jeg for det første har antydet i punkt 59 ovenfor, er det væsentlige i Kommissionens klage, at der forelå en beklagelig undladelse fra Italiens side af at efterleve lovgivningen vedrørende afgiften. Kommissionen har i denne forbindelse særligt henledt opmærksomheden på ækvivalens- og effektivitetsprincippet.

80. Som bekendt kræver førstnævnte, at nationale processuelle regler om sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, ikke kan være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret[75]. Kommissionens indlæg er i denne forbindelse imidlertid begrænset til på den ene side at notere sig Italiens ringe tilbagesøgningsniveau og på den anden side indførelsen af det, den kalder »særlige procedurer« i denne forbindelse. I mangel af relevante indikationer, der i tilstrækkelig detaljeret grad dækker de tilsvarende procedurer på nationalt plan, forekommer det mig ikke, at denne påstand kan opretholdes.

81. For så vidt angår effektivitetsprincippet beskrives det normalt som princippet om, at sådanne nationale bestemmelser ikke i praksis må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten[76]. Jeg kan heller ikke udlede nogen nyttig vejledning af dette princip.

73 – Rapport nr. 12/2014 G.

74 – Artikel 8e, *stk.* 10, i lov nr. 33/2009, som ændret ved stabilitetsloven af 2013.

75 – Jf. bl.a. dom af 7.6.2007, *van der Weerd m.fl.* (C-222/05 – C-225/05, EU:C:2007:318, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

76 – Jf. bl.a. dom af 7.6.2007, *van der Weerd m.fl.* (C-222/05 – C-225/05, EU:C:2007:318, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

82. Det forekommer mig snarere, at påberåbelsen af begge disse principper tjener til at fjerne opmærksomheden fra behandlingen af det underliggende spørgsmål i sagen, der er, hvorvidt Italien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten for så vidt angår betaling og tilbagesøgning af afgiften.

83. For så vidt angår Kommissionens kritik af modregningen [77] skal det, i det omfang disse betragtninger baseres på forordning nr. 1034/2008, for det andet bemærkes, at denne forordning først trådte i kraft den 29. oktober 2008 og ikke kan finde anvendelse på forhold, der ligger forud for denne dato. Det er endvidere nødvendigt, at der er klarhed med hensyn til modregningens anvendelsesområde. Den indeholder en pligt til at modregne »en eventuel fortsat udestående gæld for en modtager« i »en eventuel fremtidig betaling, som skal foretages af det betalingsorgan, der er ansvarlig for inddrivelsen af gæld fra den samme modtager«. Den finder kun anvendelse, såfremt den pågældende debitor skylder betalingsorganet det pågældende beløb [78]. Forpligtelsen finder som følge heraf *ikke* anvendelse, såfremt betalingsorganet er et andet end det organ, som gælden skyldes til, som det synes de facto at være tilfældet i denne sag i det mindste siden vedtagelsen af lov nr. 119/2003 [79].

84. Når dette imidlertid er sagt, er det værd at bemærke tredje betragtning til forordningen, der henviser til modregningsforpligtelsen, som den indfører som »en omkostningseffektiv metode« for medlemsstater til at tilbagesøge skyldige beløb. For så vidt som Kommissionen har gjort gældende, at Italien, såfremt Italien havde udformet forholdet mellem debitor og kreditor således, at der lovligt kunne foretages modregning, ville have været i en bedre position til at tilbagesøge de betydelige udestående beløb, eller, alternativt, i det omfang den har gjort gældende, at der kunne være opnået et tilsvarende resultat, såfremt Italien havde indført lovgivning på nationalt plan, der ville have gjort det muligt at modregne på rettidig og effektiv måde, selv om der ikke forelå et direkte forhold mellem debitor og kreditor, er jeg ikke uenig med Kommissionen.

85. For så vidt angår påstanden om, at AGEA uberettiget suspenderede tilbagesøgningen af beløb, når dette ikke var påkrævet [80], skal spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en tilsidesættelse af forpligtelser, for det tredje behandles på grundlag af den situation, som medlemsstaten befandt sig i ved udløbet af den periode, der er fastsat i den begrundede udtalelse [81]. Der er intet i Kommissionens indlæg, der tyder på, at den tilstand, der henvises til, varede ved efter denne dato. Følgelig kan der ikke tages hensyn til dette klagepunkt ved bedømmelsen af Italiens position for så vidt angår dens påståede manglende efterlevelse af den omhandlede lovgivning.

86. Ingen af de betragtninger, jeg har fremført i punkt 79-85 ovenfor, forekommer mig imidlertid at fjerne noget væsentligt fra Kommissionens sag.

87. Når man ser på sagen i en bredere kontekst, har Domstolen fastslået, at en traktatbudsprocedure er undergivet objektive regler, og at »medlemsstaternes tilsidesættelse af deres forpligtelser […] anses derfor for et traktatbrud, uanset omfanget og hyppigheden af de påtalte tilfælde« [82]. Det skal endvidere bemærkes, at Domstolen har fastslået, at fristerne i lovgivningen vedrørende afgiften er bindende [83], og at for så vidt angår dens opkrævning skal medlemsstaterne respektere den gældende generelle pligt til at udvise omhu som omhandlet i den nuværende artikel 4, stk. 3, TEU [84].

77 – Jf. punkt 67-70 ovenfor.

78 – Der skal med andre ord være *concursus debiti et crediti*.

79 – Jf. punkt 29 ovenfor.

80 – Jf. punkt 74 ovenfor.

81 – Jf. punkt 42 ovenfor.

82 – Dom af 30.1.2003, *Kommissionen mod Danmark* (C-226/01, EU:C:2003:60, præmis 32).

83 – Dom af 25.3.2004, *Cooperative Lattepiù m.fl.* (C-231/00, C-303/00 og C-451/00, EU:C:2004:178, præmis 68).

84 – Dom af 13.11.2001, *Frankrig* mod Kommissionen (C-277/98, EU:C:2001:603, præmis 40).

88. Jeg har allerede nævnt, at uanset hvilket grundlag der vælges til beregningen af de skyldige beløb, er det klart, at Italien ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse havde undladt at tilbagesøge væsentlige skyldige afgiftsbeløb [85]. Jeg har endvidere konkluderet, at de to generelle indsigelser, der er fremsat af Italien, bør afvises [86].

89. Spørgsmålet er imidlertid fortsat, hvorvidt nogle af de specifikke indsigelser, der er fremsat af denne medlemsstat, er tilstrækkelige til, at sagen helt eller delvist skal afvises. Jeg vil tage stilling til dette i det følgende.

Italiens specifikke indsigelser

90. Italien har i det væsentlige fremført fire argumenter i sit svar. Italien gør for det første gældende, at Kommissionen ikke har bevist, at der foreligger en tilsidesættelse af det, den betegner som forpligtelsen »til at iværksætte bestemte foranstaltninger«, der er pålagt denne medlemsstat. Den har gjort gældende, at det afgørende ikke er, hvorvidt den har foretaget en fuldstændig tilbagesøgning af afgiften, men derimod hvorvidt den har forfulgt formålet med tilbagesøgning med tilstrækkelig omhu.

91. Den har for det andet (måske en smule overraskende) gjort gældende, at det ikke er muligt at anvende det princip, der er relevant i sager om statsstøtte, hvorefter en medlemsstat kan fritages for sine forpligtelser i henhold til EU-lovgivning, såfremt den kan fastslå, at det både objektivt og absolut er umuligt at foretage tilbagesøgning.

92. Heraf følger ifølge Italien, at dens tilbagesøgningsprocedure er blevet tilpasset de til enhver tid løbende ændringer til den EU-retlige lovgivning, som den beskriver som »kompliceret og under konstant forandring«. Retssagsbehandlingen på nationalt plan har fulgt det samme spor, og en vedvarende indsats fra både administrationens og lovgiverens side over tid har ført til, at problemerne på dette område er blevet løst. Det nuværende beløb, der ikke er blevet tilbagesøgt i henhold til afgiftsordningen, udgør kun 21,85% af de samlede afgifter, der er pålagt i løbet af de pågældende år. Italien kan derfor ikke beskyldes for at have udvist grov forsømmelse i forbindelse med gennemførelsen af de forpligtelser, der er pålagt ved EU-retten, således som Kommissionen har gjort gældende.

93. Italien tilegner nærmere bestemt en betydelig del af dens forsvar til at gengive den (utvivlsomt komplicerede) tilblivelseshistorie for den EU-retlige og nationale lovgivning vedrørende afgiften. Den har i denne forbindelse gjort gældende, at Domstolen i to tilfælde har fastslået, at national ret i Italien var i overensstemmelse med kravene i den dagældende EU-lovgivning, navnlig dommen i sagen Gerekens og Procola [87] og i sagen Cooperativa Lattepiù m.fl. [88], der begge blev afsagt i 2004. Italien har endvidere henledt opmærksomheden på det, den betragter som en væsentlig forbedring i tilbagesøgninger, efter at lov nr. 119/2003 trådte i kraft, som følge af uddelegeringen af ansvaret i denne forbindelse til regionerne. Det samme kan siges at gøre sig gældende for så vidt angår modregningsprocedurerne, fordi producenten havde et incitament til at anfægte disse procedurer ved domstolene. Den tilskriver dette den »manglende klarhed i den [relevante EU-retlige] lovgivning«, eftersom kravet om modregning ikke blev indført i lovgivningen før vedtagelsen af forordning nr. 1034/2008. Der blev foretaget yderligere forbedringer med henblik på at fremme tilbagesøgningsprocessen og behandle tvister ved de nationale domstole, som Italien medgiver var »en

85 – Jf. punkt 48 ovenfor.

86 – Jf. punkt 54 og 57 ovenfor.

87 – Dom af 15.7.2004 (C-459/02, EU:C:2004:454).

88 – Dom af 25.3.2004, *Cooperativa Lattepiù m.fl.* (C-231/00, C-303/00 og C-451/00, EU:C:2004:178).

væsentlig hindring«, ved lov nr. 33/2009, navnlig som følge af den yderligere henstandsordning, der blev indført ved denne lov, og hvor deltagelsen var afhængig af, at retsforfølgningen ophørte. Disse ordningers succes nævnes selv af Kommissionen i dens begrundede udtalelse, hvor den anfører, at der er tale om »en sand revolution for administrationen for så vidt angår den suspensive fase«.

94. Italien har for det tredje henledt opmærksomheden på det store antal sager, hvor tilbagesøgningsproceduren er genstand for retssager ved de nationale domstole, og hvor disse domstole havde truffet en foreløbig afgørelse, der suspenderede forpligtelsen til at betale afgiften, indtil tvisten var løst. Efter Italiens opfattelse kunne der ikke rettes kritik af Italien for så vidt angår ubetalte beløb under sådanne omstændigheder.

95. Italien har for det fjerde gjort gældende, at vedtagelsen af beslutning 2003/530 ikke ville have været mulig, såfremt Italien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-lovgivning for så vidt angår tilbagesøgning af afgiften. Det tilkommer ikke en institution at godkende en statsstøtteforanstaltning, såfremt en medlemsstat tilsidesætter sine forpligtelser.

96. Jeg vil en efter en tage stilling til disse indsigelser.

97. For så vidt angår Italiens argumenter vedrørende forpligtelsen »til at iværksætte bestemte foranstaltninger« er det for det første korrekt, at Domstolen i dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen [89] fastslog, at den forpligtelse, der blev pålagt medlemsstater ved artikel 19 i forordning nr. 1546/88 til at sikre opkrævningen af afgiften, bestod i at iværksætte bestemte foranstaltninger og ikke i en forpligtelse til at opnå et bestemt resultat [90]. Denne afgørelse var selvsagt baseret på gældende lovgivning forud for den reform, der blev indført ved forordning nr. 1788/2003, der pålagde medlemsstaterne nye forpligtelser for så vidt angår betaling af afgiften. Selv såfremt det (formentlig med rette) imidlertid antages, at tilbagesøgningsforpligtelsen ikke ændrede resultatet af disse reformer [91], skal jeg bemærke, at forpligtelsen til at iværksætte bestemte foranstaltninger under alle omstændigheder er streng. Italiens indsigelser fortjener kun grundigere overvejelser, såfremt størrelsen af det afgiftsbeløb, der ikke var blevet tilbagesøgt, var åbenlyst lavt. Eftersom jeg ovenfor har anført, at det udestående beløb er betydeligt [92], kan jeg ikke se, hvordan dette har nogen berettigelse.

98. For så vidt angår Italiens argumenter vedrørende de (i det væsentlige) konstante ændringer i den underliggende EU-retlige lovgivning og de deraf følgende administrative og retlige problemer med at vedtage dem vil jeg for det andet indlede med at anføre, at jeg ikke kan udlede nogen vejledning overhovedet af nogle af de to sager, der nævnes af Italien til støtte for dens argumenter. Dommen i sagen Gerekens og Procola drejede sig om en forelæggelsesafgørelse fra en luxembourgsk domstol vedrørende denne medlemsstats lovgivning om afgiften. Domstolen fastslog, at ingen medlemsstat var afskåret fra at udstede ny lovgivning i stedet for tidligere lovgivning, der ifølge Domstolen var udtryk for forskelsbehandling, hvorefter der for overskridelser af produktionskvoter, der har fundet sted, efter at fællesskabsbestemmelserne var trådt i kraft, men under den erstattede nationale lovgivnings gyldighedsperiode, blev pålagt sanktioner med tilbagevirkende kraft [93]. Der er ikke noget i afgørelsen, der meningsfuldt støtter Italiens opfattelse. Selv om Domstolen i dommen i sagen Cooperativa Lattepiù m.fl. [94] fastslog, at den gældende lovgivning i Italien på det relevante tidspunkt ikke var i strid med den

89 – Dom af 13.11.2001 (C-277/98, EU:C:2001:603).

90 – Jf. dommens præmis 36.

91 – Jeg bør for fuldstændighedens skyld tilføje, at jeg ikke betragter kravet, der blev indført ved forordning nr. 1788/2003, om, at medlemsstater betaler 99% af afgiften til EUGFL (jf. punkt 12 ovenfor), som en forpligtelse for dem til at tilbagesøge dette beløb fra producenterne.

92 – Jf. punkt 48 ovenfor.

93 – Dom af 15.7.2004, *Gerekens og Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, præmis 38).

94 – Dom af 25.3.2004, *Cooperativa Lattepiù m.fl.* (C-231/00, C-303/00 og C-451/00, EU:C:2004:178).

dagældende lovgivning i Fællesskabet, gjorde den dette på den baggrund, at en medlemsstats lovgivning, der berigtigede de fejlagtige individuelle referencemængder for at sikre, at ordningerne til gennemførelse af afgiften blev gennemført korrekt, skulle opretholdes. Denne lovgivning var følgelig forholdsmæssig [95]. Domstolen drog ikke dernæst konklusioner af den art, som Italien foreslår.

99. Det er generelt korrekt, som det klart fremgår af baggrunden for EU-lovgivningen vedrørende afgiften, der er beskrevet ovenfor i dette forslag til afgørelse, at dens tilblivelseshistorie har været langt fra ligetil. Som Domstolen ikke desto mindre har fremhævet gentagne gange, kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af EU-retten, ikke overholdes [96]. Den omstændighed, at afgiften synes at være problematisk at administrere på EU-plan, giver ikke medlemsstaterne carte blanche til at nedsætte dens effektivitet på nationalt niveau.

100. For det tredje står imidlertid tilbage spørgsmålet om, hvorvidt denne begrundelse går så langt som til at holde medlemsstater ansvarlige for deres nationale domstoles afgørelser. Det forekommer mig, at dette i mange situationer ikke er tilfældet. Disse domstole er trods alt uafhængige. Medlemsstaterne kan ikke afskære en af deres borgere fra at anvende et retsmiddel, som borgeren mener er tilgængeligt for ham. Det er blevet bemærket, at der skal udvises betydelig tilbageholdenhed, når der anlægges traktatbrudssager mod medlemsstater i denne forbindelse [97].

101. Domstolen har ikke desto mindre anerkendt, at der kan være undtagelser til denne generelle påstand. Så langt tilbage som i 1970 fastslog den, at en medlemsstats traktatbrud i princippet kan fastslås, »uanset hvilket statsorgan der ved sin handling eller undladelse har været årsag til traktatbruddet, endog selv om der er tale om en forfatningsmæssigt uafhængig institution« [98]. Den anvendte denne retspraksis i dommen i sagen Kommissionen mod Italien, hvor den fastslog, at denne medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten, efter en række afgørelser fra de italienske domstole, der fastslog, at de (dagældende) fælleskabsretlige bestemmelser om retten til tilbagebetaling af afgifter, der var opkrævet i strid med gældende regler, i praksis gjorde håndhævelsen umulig eller uforholdsmæssig vanskelig. Den bemærkede, at der ikke i denne forbindelse skulle tages hensyn til isolerede retsafgørelser eller til afgørelser, der var kraftigt i mindretal, og at national lovgivning skulle være tilstrækkelig klar til at sikre en anvendelse, der var forenelig med fællesskabsretten. Afgørelsens konklusion er vigtig. Det blev ikke fastslået, at Italien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten som følge af dens nationale domstoles handlinger, men snarere at den havde tilsidesat sine forpligtelser ved at undlade at ændre den omhandlede nationale lovgivning, der var blevet fortolket og anvendt af de administrative myndigheder og en betydelig del af domstolene på en sådan måde, at det i praksis blev gjort uforholdsmæssigt vanskeligt for den afgiftspligtige at hævde retten til tilbagesøgning af de omhandlede afgifter [99].

95 – Jf. dommens præmis 80, 84 og 85.

96 – Jf. bl.a. dom af 7.9.2016, *Kommissionen mod Grækenland* (C-584/14, EU:C:2016:636, præmis 53). Jf. endvidere for så vidt angår gennemførelsen af direktiver i national ret dom af 7.5.2002, *Kommissionen mod Nederlandene* (C-364/00, EU:C:2002:282, præmis 7-10), hvor Domstolen afviste den nederlandske regerings argumenter vedrørende de utvivlsomt betydelige problemer, den stødte på i forbindelse med en særlig foranstaltning. Det er endvidere værd at bemærke, at Kommissionen, da den blev stillet et spørgsmål ved retsmødet vedrørende den relative tilbagesøgningsrate i andre medlemsstater, svarede, at for årene fra 2003/2004 til 2006/2007 var størrelsen på afgift, der ikke var blevet tilbagesøgt i Nederlandene, nul. På denne baggrund er fuldstændig tilbagesøgning et mål, som det kan lade sig gøre at opnå. Jf. endvidere for så vidt angår de nationale domstoles egen rolle i forbindelse med artikel 267 TEUF generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, punkt 60 ff.).

97 – Jf. i denne forbindelse C.W.A. Timmermans, »Use of the Infringement Procedure in Cases of Judicial Errors«, *The European Union, an Ongoing Process of Integration*, T.M.C. Asser Press, Haag, 2004, s. 155.

98 – Jf. dom af 5.5.1970, *Kommissionen mod Belgien* (77/69, EU:C:1970:34, præmis 15).

99 – Dom af 9.12.2003, *Kommissionen mod Italien* (C-129/00, EU:C:2003:656, præmis 32, 33, 41 og dommens konklusion). Påstanden er blevet fremført mere præcist i udtalelse 1/09 (Aftale om indførelse af en fælles patentdomstolsordning) af 8.3.2011 (EU:C:2011:123, præmis 87).

102. Tilsvarende principper finder efter min opfattelse anvendelse i dette tilfælde. Det er ikke de afgørelser, der træffes af de nationale domstole, og de direkte konsekvenser af disse afgørelser, der bør bidrage til, at det fastslås, at medlemsstaten har tilsidesat sine forpligtelser. Spørgsmålet er snarere: Undlod medlemsstaten at vedtage lovgivning til gennemførelse af EU-retten, der i første omgang var tilstrækkelig klar, eller at tage skridt i retning af ændring af dens nationale lovgivning i lyset af afvisninger fra de nationale retsinstanser? Såfremt Italiens adfærd i forbindelse med vedtagelsen og gennemførelsen af lovgivningen vedrørende afgiften holdes op imod denne målestok, forekommer det mig, at den klart har fejlet.

103. For så vidt angår Rådets godkendelse af statsstøtteforanstaltninger i beslutning 2003/530 forekommer det mig for det fjerde, at udgangspunktet skal være, at en EU-institution aldrig bevidst vil godkende foranstaltninger, hvorved en medlemsstat tilsidesætter sine forpligtelser i henhold til EU-retten. Italiens argument forekommer mig at være baseret på den præmis, at andre EU-institutioner end Domstolen kan være (og i dette tilfælde var) dommer over, hvorvidt denne medlemsstats adfærd var lovlig, hvilket ikke må være tilfældet. Denne rolle tilkommer udelukkende Domstolen. Jeg afviser derfor i denne sammenhæng Italiens argument.

104. Følgelig skal ingen af de specifikke indsigelser, der er fremsat af Italien, efter min opfattelse lægges til grund.

Sagsomkostninger

105. I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Idet jeg mener, at Domstolen bør give Kommissionen medhold i sine påstande, bør Italien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Forslag til afgørelse

106. I lyset af ovenstående betragtninger mener jeg, at Domstolen bør:

1) fastslå, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de relevante bestemmelser i EU-retten for de pågældende produktionsår, nærmere bestemt i henhold til (i) artikel 1 og 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter, (ii) artikel 4 i Rådets forordning (EF) nr. 1788/2003 af 29. september 2003 om en afgift på mælk og mejeriprodukter, (iii) artikel 79, 80 og 83 i Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22. oktober 2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter samt hvad angår Kommissionens gennemførelsesbestemmelser (iv) artikel 7 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter, (v) artikel 11, stk. 1 og 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1392/2001 af 9. juli 2001 om gennemførelsesbestemmelser for forordning nr. 3950/92 og (vi) artikel 15 og 17 i Kommissionens forordning (EF) nr. 595/2004 af 30. marts 2004 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1788/2003, ved undladelsen af at sikre

   – at den skyldige tillægsafgift for så vidt angår overskudsproduktion i Italien i forhold til størrelsen af den nationale kvote for det første produktionsår, hvor tillægsafgiften reelt blev pålagt i Italien (1995/1996), til det sidste produktionsår, hvor der i Italien blev foretaget overskudsproduktion (2008/2009), rent faktisk blev opkrævet fra de enkelte producenter, der havde bidraget til hver produktionsoverskridelse, og

   – at tillægsafgiften blev betalt i rette tid af opkøberen eller producenten i tilfælde af direkte salg efter meddelelse om det skyldige beløb, eller

– at tillægsafgiften, når den ikke blev betalt i rette tid, blev registreret og eventuelt krævet betalt i forbindelse med håndhævelse over for disse opkøbere eller producenter,

og

2) tilpligte Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.