Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 13. srpnja 2017.[1]

Predmet C-433/15

Europska komisija
protiv

Talijanske Republike

„Povreda obveze države članice – Mlijeko i mliječni proizvodi – Dodatna pristojba na mlijeko – Tržišne godine 1995./1996. do 2008./2009. – Povreda osobito članaka 79., 80. i 83. Uredbe (EZ) br. 1234/2007 i članaka 15. i 17. Uredbe (EZ) br. 595/2004 – Država članica obvezu plaćanja dodatne pristojbe na mlijeko nije pravilno raspodijelila među proizvođačima koji su pridonijeli prekoračenju referentnih količina – Država članica nije osigurala plaćanje pristojbe u predviđenim rokovima – Država članica nije prisilno naplatila pristojbu u slučaju njezina neplaćanja”

1. Europska komisija ovom tužbom, koju je podnijela na temelju članka 258. drugog stavka UFEU-a, od Suda u biti zahtijeva da utvrdi da je Talijanska Republika, u pogledu razdoblja od 1995./96. do 2008./09., povrijedila svoju obvezu (i) da osigura da se dodatna pristojba na mlijeko i mliječne proizvode pravilno potražuje od proizvođača koji su je bili obvezni plaćati i (ii) da osigura plaćanje pristojbe od strane proizvođača i kupaca koji su je bili obvezni plaćati na nacionalnoj razini te da, u slučaju neplaćanja, prisilno naplati pristojbu putem odgovarajućih postupaka dostupnih na nacionalnoj razini.

Pravo Unije

Dodatna pristojba na mlijeko i mliječne proizvode

2. Prva pristojba na proizvodnju mlijeka u (nekadašnjoj) Europskoj ekonomskoj zajednici uvedena je Uredbom br. 1079/77[2]. Imala je oblik pristojbe suodgovornosti u iznosu od 1,5 do 4 % ciljane cijene mlijeka, a plaćali su je proizvođači mlijeka u razdoblju od 16. rujna 1977. do kraja tržišne godine 1979./80.[3]

1 Izvorni jezik: engleski

2 Uredba Vijeća (EEZ) br. 1079/77 od 17. svibnja 1977. o pristojbi suodgovornosti i mjerama za širenje tržišta mlijeka i mliječnih proizvoda [neslužbeni prijevod] (SL 1977., L 131, str. 6.).

3 Razdoblje plaćanja pristojbe suodgovornosti produljeno je nekoliko puta, posljednji put Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1894/87 od 2. srpnja 1987. o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1079/77 o pristojbi suodgovornosti na tržištu mlijeka i mliječnih proizvoda [neslužbeni prijevod] (SL 1987., L 182, str. 32.), kojom je to razdoblje produljeno do tržišne godine 1987./1988.

3. U uvodnim izjavama Uredbe br. 856/84[4] bilo je navedeno da su se količine isporučenog mlijeka, unatoč primjeni pristojbe suodgovornosti, povećavale takvim tempom da je prodaja viškova stvarala financijski teret i poteškoće na tržištu, što je ugrožavalo samu budućnost zajedničke poljoprivredne politike[5]. Kako bi se riješili ti problemi, člankom 1. uredbe uvedena je dodatna pristojba (u daljnjem tekstu: pristojba) na količine isporučenog mlijeka ili mlijeku ekvivalentnih proizvoda[6] koje su premašivale utvrđenu referentnu količinu. Bilo je predviđeno da pristojbu plaćaju proizvođači ili kupci, u pogledu pet uzastopnih razdoblja od dvanaest mjeseci počevši od 1. travnja 1984.

4. Provedbenom uredbom br. 857/84[7] od država članica se zahtijevalo da kupcima i proizvođačima mlijeka dodijele individualne referentne količine s obzirom na količine koje su kupljene, isporučene ili prodane u 1981. Proizvođači i kupci pristojbu na količine isporučenog mlijeka koje su premašivale referentnu količinu plaćali su nacionalnim tijelima u obliku tromjesečnih obroka. Iznos prikupljene pristojbe trebao se isplatiti Zajednici[8].

5. Broj razdoblja za koje se pristojba plaćala Uredbom br. 1109/88[9] povećan je s pet na osam, dok je Uredbom br. 816/92[10] taj broj dodatno povećan na devet.

6. Članci 15. i 16. Provedbene uredbe br. 1546/88[11] obvezivali su kupce, odnosno proizvođače, da nadležnoj nacionalnoj agenciji isplate pristojbu za svako razdoblje od dvanaest mjeseci, u roku od tri mjeseca od isteka tog razdoblja. U članku 19. stavku 1. te uredbe bilo je predviđeno, među ostalim, da države članice trebaju usvojiti sve dodatne mjere koje su potrebne da bi se osiguralo prikupljanje pristojbe.

7. Uredbom br. 3950/92[12] stavljene su izvan snage i zamijenjene postojeće odredbe kako bi se pojednostavnilo i pojasnilo uređenje pristojbe, s ciljem osiguravanja pravne sigurnosti proizvođača i drugih zainteresiranih strana[13]. U skladu s člankom 1., proizvođači mlijeka morali su plaćati dodatnu pristojbu na količine mlijeka isporučene kupcima ili prodane izravno za potrošnju koje su premašivale količinu koju je trebalo utvrditi. Bilo je predviđeno da se pristojba primjenjuje tijekom sedam novih uzastopnih razdoblja od dvanaest mjeseci, počevši od 1. travnja 1993. U članku 2. bilo je predviđeno da obvezu plaćanja pristojbe dijele proizvođači koji su pridonijeli prekoračenju, pri čemu je, kao opće pravilo, iznos pristojbe nadležnom tijelu države članice plaćao kupac (koji je taj iznos trebao odbiti od cijene mlijeka plaćene proizvođačima koji su dugovali pristojbu).

4 Uredba Vijeća (EEZ) br. 856/84 od 31. ožujka 1984. o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 804/68 o zajedničkoj organizaciji tržišta mlijeka i mliječnih proizvoda [neslužbeni prijevod] (SL 1984., L 90, str. 10.)

5 Vidjeti treću uvodnu izjavu uredbe.

6 Koje u nastavku zajedno nazivam „mlijeko”.

7 Uredba Vijeća (EEZ) br. 857/84 od 31. ožujka 1984. o općim pravilima za primjenu pristojbe iz članka 5.c Uredbe (EEZ) br. 804/68 u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda [neslužbeni prijevod] (SL 1984., L 90, str. 13.). Ta je uredba, u pogledu obveze država članica da isplate prikupljenu pristojbu, izmijenjena Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1305/85 od 23. svibnja 1985. o izmjeni Uredbe br. 857/84 [neslužbeni prijevod] (SL 1985., L 137, str. 12.).

8 Vidjeti članke 6. i 9. navedene uredbe. Također vidjeti presudu od 13. studenoga 2001., Francuska/Komisija (C-277/98, EU:C:2001:603, t. 12.).

9 Uredba Vijeća (EEZ) br. 1109/88 od 25. travnja 1988. o izmjeni Uredbe br. 804/68 (SL 1988., L 110, str. 27.)

10 Uredba Vijeća (EEZ) br. 816/92 od 31. ožujka 1992. o izmjeni Uredbe br. 804/68 (SL 1992., L 86, str. 83.)

11 Uredba Komisije (EEZ) br. 1546/88 od 3. lipnja 1988. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu dodatne pristojbe iz članka 5.c Uredbe br. 804/68 [neslužbeni prijevod] (SL 1988., L 139, str. 12.)

12 Uredba Vijeća (EEZ) br. 3950/92 od 28. prosinca 1992. o uvođenju dodatne pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda [neslužbeni prijevod] (SL 1992., L 405, str. 1.)

13 Vidjeti uvodnu izjavu 2.

8. Uredbom br. 536/93[14] utvrđena su detaljna pravila za primjenu Uredbe br. 3950/92. U skladu s člancima 3. i 4., kupci, odnosno proizvođači, morali su dugovani iznos nadležnom tijelu platiti do 1. rujna svake godine. Članak 5. stavak 2. obvezivao je države članice da „poduzmu sve dodatne mjere koje su potrebne" da bi se osiguralo da pristojbe koje se duguju Zajednici budu plaćene u predviđenom roku. U skladu s člankom 7., morale su poduzeti sve mjere provjere kako bi osigurale plaćanje pristojbe i utvrditi uvjete za odobrenje kupaca i proizvođača.

9. Primjena pristojbe Uredbom br. 1256/1999[15] produljena je za još osam uzastopnih razdoblja od dvanaest mjeseci, do travnja 2008.

10. Člankom 11. stavcima 1. i 2. Provedbene uredbe br. 1392/2001[16] uvedeni su stroži postupci kako bi države članice imale veću ulogu u kontrolama i kaznama koje su trebale propisati radi osiguravanja pravilne naplate pristojbe[17].

11. Uredbom br. 1788/2003[18] izvršeno je nekoliko izmjena sustava pristojbi. U članku 1. bilo je predviđeno da se pristojba uvedena tom uredbom primjenjuje tijekom jedanaest uzastopnih razdoblja od dvanaest mjeseci, počevši od 1. travnja 2004.

12. Dok su prema ranijim propisima proizvođači bili obvezni plaćati pristojbu, pri čemu su države članice prikupljene iznose prosljeđivale u proračun Zajednice[19], člankom 3. te uredbe taj je sustav proširen tako što je samim državama članicama uvedena obveza njezina plaćanja Zajednici. U stavku 1. tog članka bilo je predviđeno:

„Države članice odgovaraju Zajednici za pristojbu koja se plaća za prekoračenje nacionalne referentne količine […] te […] je uplaćuju, do granice od 99 % dugovanog iznosa Europskom fondu za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP)." [neslužbeni prijevod][20]

13. U skladu s člankom 4.:

„Obvezu plaćanja pristojbe, u skladu s člancima 10. i 12., u potpunosti dijele proizvođači koji su pridonijeli svakom prekoračenju nacionalnih referentnih količina […]

[…] proizvođači odgovaraju državama članicama za svoj dio dugovane pristojbe, koja se izračunava u skladu s odredbama poglavlja 3., zbog same činjenice da su prekoračili referentne količine kojima su raspolagali." [neslužbeni prijevod]

14 Uredba Komisije (EEZ) br. 536/93 od 9. ožujka 1993. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu dodatne pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda [neslužbeni prijevod] (SL 1993., L 57, str. 12.)

15 Uredba Vijeća (EZ) br. 1256/1999 od 17. svibnja 1999. o izmjeni Uredbe br. 3950/92 [neslužbeni prijevod] (SL 1999., L 160, str. 73.)

16 Uredba Komisije (EZ) br. 1392/2001 od 9. srpnja 2001. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe br. 3950/92 [neslužbeni prijevod] (SL 2001., L 187, str. 19.)

17 Vidjeti uvodnu izjavu 5.

18 Uredba Vijeća (EZ) br. 1788/2003 od 29. rujna 2003. o uvođenju pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda [neslužbeni prijevod] (SL 2003., L 270, str. 123.)

19 U tom pogledu vidjeti presudu od 13. studenoga 2001., *Francuska/Komisija* (C-277/98, EU:C:2001:603, t. 34. do 36.). Iako su detaljna pravila o provedbi pristojbe značila da su je kupci u mnogim slučajevima morali plaćati nacionalnim tijelima, sama obveza njezina plaćanja bila je na proizvođačima. Dodatno vidjeti bilješku 62. u nastavku.

20 Smanjenje od 1 % je predviđeno je kako bi se „uzeli u obzir slučajevi insolventnosti ili definitivne nemogućnosti određenih proizvođača da doprinesu plaćanju dugovane pristojbe" [neslužbeni prijevod] (uvodna izjava 6.).

14. U skladu s člankom 15. Provedbene uredbe br. 595/2004 [21], kupci i proizvođači morali su pristojbu nadležnom nacionalnom tijelu platiti do 1. rujna svake godine [22] te je njime državama članicama uvedena obveza EFSJP-u prijaviti iznose prikupljene primjenom članka 3. Uredbe br. 1788/2003. U skladu s člankom 17. te uredbe, države članice bile su obvezne poduzeti sve mjere koje su potrebne da bi se osigurala pravilna naplata pristojbe i da njezin teret snose proizvođači koji su pridonijeli prekoračenju.

15. Uredbom br. 1234/2007 [23] (koja je poznata kao „Uredba o jedinstvenom ZOT-u") nekoliko zasebnih uredbi [24] zamijenjeno je jedinstvenim zakonodavnim instrumentom a da, međutim, nije izmijenjen sadržaj politike na kojoj se temeljio sustav pristojbe na kvote za mlijeko niti su izmijenjena pravila o njezinu plaćanju.

16. Odjeljak III. poglavlja III. glave I. te uredbe nosio je naslov „Mlijeko". Pododjeljak III. tog odjeljka, naslovljen „Prekoračenje kvote", sastojao se od članaka 78. do 84. Člankom 78. bilo je predviđeno da se za mlijeko i druge mliječne proizvode koji su stavljeni na tržište u količinama koje prekoračuju nacionalnu kvotu plaća pristojba. Države članice za tu su pristojbu Zajednici odgovarale do 99 % dugovanog iznosa te su je uplaćivale EFJP-u.

17. U skladu s člankom 79. te uredbe, obveza plaćanja pristojbe u cijelosti se dijelila među proizvođačima koji su pridonijeli svakom prekoračenju nacionalne kvote. Ti proizvođači bili su dužni državi članici platiti svoj dio dugovane pristojbe „zbog same činjenice da su prekoračili kvote kojima su raspolagali".

18. U članku 80. stavku 3. bilo je predviđeno da se sudjelovanje svakog proizvođača u plaćanju pristojbe utvrđuje odlukom države članice, nakon eventualne ponovne raspodjele svih neiskorištenih dijelova nacionalne kvote dodijeljene za isporuke, i to razmjerno individualnim kvotama svakog proizvođača ili u skladu s objektivnim mjerilima koje bi utvrdile države članice.

19. Člankom 83. te uredbe bilo je predviđeno da se, kada je riječ o izravnim prodajama, udio svakog proizvođača u plaćanju pristojbe utvrđuje odlukom države članice, nakon eventualne ponovne raspodjele svih neiskorištenih dijelova nacionalne kvote dodijeljene za izravne prodaje, i to na odgovarajućoj teritorijalnoj razini ili na nacionalnoj razini. Komisija je određivala na koji način i kada se pristojba morala platiti nadležnom tijelu države članice [25].

21 Uredba Komisije (EZ) br. 595/2004 od 30. ožujka 2004. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe br. 1788/2003 [neslužbeni prijevod] (SL 2004., L 94, str. 22.)

22 Uredbom Komisije (EZ) br. 1468/2006 od 4. listopada 2006. o izmjeni Uredbe br. 595/2004 (SL 2006., L 274, str. 6.) taj je datum promijenjen na 1. listopada svake godine.

23 Uredba Vijeća (EZ) br. 1234/2007 od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode (SL 2007., L 299, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 9., str. 61.)

24 Uključujući Uredbu br. 1788/2003.

25 Čini se da je to učinjeno zadržavanjem na snazi rokova iz Uredbe br. 595/2004, kako je izmijenjena. Vidjeti Provedbenu uredbu Komisije (EU) 2015/517 od 26. ožujka 2015. o izmjeni Uredbe br. 595/2004 (SL 2015., L 82, str. 73.).

20. Člankom 1. Uredbe br. 1034/2008 [26] izmijenjena je Uredba br. 885/2006 [27] tako što je uveden, među ostalim, novi članak 5.b. U njemu je bilo predviđeno:

„Ne dovodeći u pitanje bilo koje druge mjere izvršavanja predviđene nacionalnim zakonodavstvom, države članice izvršavaju prijeboj bilo kojeg još nepodmirenog duga korisnika koji je utvrđen u skladu s nacionalnim zakonodavstvom s bilo kojim budućim plaćanjem [koji agencija za plaćanja [28] odgovorna za osiguravanje povrata duga mora izvršiti istom korisniku]."

21. Pristojba je ukinuta člankom 230. stavkom 1. Uredbe br. 1308/2013 [29], s učinkom od 31. ožujka 2015.

Državne potpore

22. U uvodnim izjavama 2. do 5. i 8. Odluke 2003/530 [30] bilo je navedeno:

„(2) Talijanski proizvođači mlijeka su u razdoblju od 1995./1996. do 2001./2002. proizveli mlijeka u količini većoj od njihovih referentnih količina te moraju Zajednici platiti iznos od 1 386 475 250 eura na ime dodatne pristojbe na mlijeko i mliječne proizvode koja je predviđena Uredbom (EEZ) br. 3950/92.

(3) Talijanska tijela većinu tog iznosa nisu naplatila jer su nacionalni upravni sudovi odnosnim proizvođačima odobrili prekid plaćanja.

(4) Trenutno stanje u Italiji obilježava činjenica da se pri naplati dodatne pristojbe javlja niz poteškoća, koje su rezultirale velikim brojem sudskih predmeta koji su u tijeku i koji bi mogli prilično dugo onemogućavati plaćanja.

(5) Talijanska tijela predviđaju mjere radi rješavanja tekućih sudskih sporova i uklanjanja socijalnih napetosti koje trenutno postoje, a u skladu s kojima ti proizvođači mlijeka mogu svoje preostale dugove, bez kamata, otplatiti u nekoliko godina putem odgođenog plaćanja.

[…]

(8) Kako se pojedinačnim talijanskim proizvođačima mlijeka o kojima je riječ ne bi nametnuli teški financijski tereti koje bi im vjerojatno uzrokovala obveza trenutnog plaćanja čitavih dugovanih iznosa, i kako bi se time ublažile postojeće socijalne napetosti, postoje iznimne okolnosti koje opravdavaju to da se potporu koju Talijanska Republika namjerava tim proizvođačima mlijeka dodijeliti u obliku predplaćanja i odgođenog plaćanja smatra, ako su ispunjeni uvjeti iz ove Odluke, spojivom sa zajedničkim tržištem, što predstavlja odstupanje od članka 87. Ugovora." [neslužbeni prijevod]

26 Uredba Komisije (EZ) br. 1034/2008 od 21. listopada 2008. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 885/2006 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe (EZ) br. 1290/2005 u pogledu akreditacije agencija za plaćanja i drugih tijela te poravnanja računa Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2008., L 279, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 185.). Uredba je stupila na snagu 29. listopada 2008.

27 Tom su uredbom uvedene provedbene odredbe za Uredbu Vijeća (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL 2005., L 209, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 44.), kojom je, među ostalim, EFSJP zamijenjen Europskim fondom za jamstva u poljoprivredi, s učinkom od 1. siječnja 2007.

28 Kako je definirana u članku 6. stavku 1. Uredbe br. 1290/2005.

29 Uredba (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 (SL 2013., L 347, str. 671. i ispravak u SL-u 2014., L 189, str. 261., ispravak u SL-u 2015., L 114, str. 25. i ispravak u SL-u 2016., L 130, str. 8.).

30 Odluka Vijeća 2003/530/EZ od 16. srpnja 2003. o spojivosti potpore koju Talijanska Republika namjerava dodijeliti svojim proizvođačima mlijeka s načelima zajedničkog tržišta [neslužbeni prijevod] (SL 2003., L 184, str. 15.).

23. U članku 1. te odluke bilo je predviđeno:

„Potpora koju Talijanska Republika namjerava dodijeliti proizvođačima mlijeka tako što će sama izvršiti plaćanje Zajednici iznosa koji oni duguju Zajednici na temelju dodatne pristojbe na mlijeko i mliječne proizvode za razdoblje od 1995./1996. do 2001./2002. i tako što će tim proizvođačima dopustiti otplatu njihova duga odgođenim plaćanjem [31] u razdoblju od nekoliko godina bez kamata, iznimno se smatra spojivom s načelima zajedničkog tržišta pod uvjetom da:

– proizvođači otplate iznos u cijelosti u jednako velikim godišnjim obrocima,

– rok otplate nije dulji od 14 godina, počevši od 1. siječnja 2004.” [neslužbeni prijevod]

24. Komisija je u Odluci 2013/665 [32] istaknula da je Italija usvojila zakonodavstvo kojim je produljila rok za plaćanje određenih obroka iz Odluke 2003/530, čime je povrijedila uvjet iz članka 1. da se dug mora vratiti u obrocima jednake veličine. U člancima 1. i 2. Odluke 2013/665 navedeno je da odnosna odgoda plaćanja predstavlja državnu potporu koja je nespojiva s unutarnjim tržištem te je Italiji naloženo da od korisnika odgode osigura povrat nespojive potpore.

Nacionalno pravo

25. Zbog pomanjkanja prostora nije moguć cjelovit prikaz relevantnih talijanskih propisa u ovom području. Većina ih je iznimno složena. Zato je u nastavku izložen samo kratak pregled.

26. Iako je na razini Zajednice pristojba na proizvodnju mlijeka prvi put uvedena 1984., u presudi Suda u predmetu Cooperativa Lattepiù i dr. [33] navedeno je da je uređenje o toj pristojbi u Italiji prvi put usvojeno 1992. [34] Čini se da je to uređenje bilo neuspješno zato što su, s jedne strane, individualne referentne količine koje su dodijelila talijanska tijela sadržavale mnogo pogrešaka, osobito zato što su ih potvrđivali sami proizvođači [35], te zato što je, s druge strane, Corte costituzionale (Ustavni sud, Italija) neke od kasnijih nacionalnih propisa proglasio nevaljanima [36].

27. Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (Državna agencija za intervencije na poljoprivrednom tržištu; u daljnjem tekstu: AIMA) na temelju članka 2. Zakona br. 5/98 dobila je nekoliko ovlasti za upravljanje sustavom pristojbe na mlijeko, osobito za određivanje referentnih količina i njihovu dodjelu proizvođačima [37].

28. Nakon izvješća vladine istražne Komisije usvojeno je nekoliko dodatnih mjera, uključujući Zakonodavni dekret br. 43/99 (koji je, u izmijenjenom obliku, pretvoren u Zakon br. 118 od 27. travnja 1999.; u daljnjem tekstu: Zakon br. 118/1999). Članak 1. tog zakonodavnog dekreta davao je AIMA-i rok od 60 dana za provedbu odgovarajućih nacionalnih prilagodbi u pogledu tržišnih godina 1995./1996. i 1996./1997. Tom je istom odredbom bilo predviđeno da su individualne referentne količine, kako ih je AIMA po potrebi prilagodila, bile konačne za potrebe plaćanja pristojbe [38].

31 U nastavku ću taj program odgođenog plaćanja nazivati „programom odgođenog plaćanja iz 2003.”.

32 Odluka Komisije 2013/665/EU od 17. srpnja 2013. o državnoj potpori SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] – koju je dodijelila Italija (odgoda plaćanja pristojbe na mlijeko u Italiji) (SL 2013., L 309, str. 40.).

33 Presuda od 25. ožujka 2004., *Cooperativa Lattepiù i dr.* (C-231/00, C-303/00 i C-451/00, EU:C:2004:178.)

34 Ibidem, točka 15. Glavni provedbeni propisi bili su Zakon br. 468/92 od 26. studenoga 1992., iako Komisija u svojoj tužbi upućuje i na Ministarski dekret br. 258/89 i Zakon br. 209/91. U toj se točki presude navodi da je Zakonu br. 468/92 uslijedilo „mnoštvo znatno izmijenjenih propisa”.

35 Ibidem, točka 79.

36 Ibidem, točka 16.

37 Ibidem, točka 20.

38 Ibidem, točke 19., 21. i 22.

29. Zakonodavnim dekretom br. 49/2003 od 28. ožujka 2003. (koji je, u izmijenjenom obliku, pretvoren u Zakon br. 119/2003) bilo je predviđeno da su regije i autonomne pokrajine obveze nadzirati poštovanje sustava pristojbe i provoditi postupke prisilne naplate. Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Agencija za plaćanja u poljoprivredi; u daljnjem tekstu: AGEA)[39] određena je kao isključivo odgovorna za upravljanje nacionalnom rezervom i izračunavanje relevantnih količina i dugovanih iznosa.

30. Člankom 3. stavcima 5.k i 5.l Zakona br. 231/2005 uvedena je zabrana prijeboja u odnosu na iznose koje ovlaštene agencije za plaćanja u smislu Uredbe br. 1663/95[40] duguju korisnicima.

31. Člankom 8.d (osobito) Zakona br. 33/2009 u Zakonodavni dekret br. 49/2003 uvedene su nove odredbe o odgođenim plaćanjima pristojbe[41]. Dužnici su od AGEA-e mogli zatražiti odgođeno plaćanje tijekom razdoblja do 30 godina, pod uvjetom da pristanu povući sve tužbe koje su eventualno podnijeli sudovima. Ako proizvođač ne bi u predviđenom roku podnio zahtjev za sudjelovanje u novom programu, ako bi prestao u njemu sudjelovati ili ako ne bi u skladu s tim programom izvršio uplatu u predviđenom roku, njegov bi dug postao trenutno naplativ te podložan postupcima prisilne naplate iz Kraljevskog dekreta br. 639/1910.

32. Zakonom br. 228/2012[42] izvršene su značajne izmjene članka 8.d Zakona br. 33/2009. Iako je AGEA ostala primarno odgovorna za naplatu neplaćenih pristojbi, morala je to činiti na temelju postupka ocjene uz pomoć članova grupe Equitalia[43] i Guardie di Finanza (Porezna i financijska policija).

Predsudski postupak

33. Komisija je putem niza razmjena dopisa tijekom razdoblja od srpnja 2008. do srpnja 2012., koje su se većinom odvijale u okviru postupka EU Pilot, nastojala od Italije pribaviti informacije u vezi raspodjele plaćanja pristojbe među onima koji su je bili obvezni plaćati i mjera poduzetih za njezinu prisilnu naplatu u slučajevima neplaćanja. Komisija je izrazila zabrinutost u pogledu, kako je smatrala, značajnih iznosa neplaćenih pristojbi.

34. Budući da Komisija nije bila zadovoljna informacijama koje joj je Italija pružila, toj je državi članici 21. lipnja 2013. poslala pismo opomene pozivajući je da se očituje. Italija je odgovorila nizom dopisa od 23. rujna 2013. i kasnije.

35. S obzirom na, kako se izrazila, „ustrajnu stagnaciju postupaka naplate i značajne neplaćene iznose", Komisija je 10. srpnja 2014. poslala obrazloženo mišljenje. Italija je zatražila produljenje roka za odgovor, koji je bio određen na 11. listopada 2014. Svoj je odgovor dostavila 13. listopada 2014.

Postupak i zahtjevi stranaka

36. Zauzevši stajalište da Italija nije pružila informacije u vezi njezinih zabrinutosti, Komisija je 6. kolovoza 2015. podnijela predmetnu tužbu.

39 AGEA je 1999. zamijenila AIMA-u.

40 Uredba Komisije (EZ) od 7. srpnja 1995. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 729/70 u pogledu postupka poravnanja računa Komponente za jamstva EFSJP-a [neslužbeni prijevod] (SL 1995., L 158, str. 6.)

41 U nastavku ću taj program odgođenog plaćanja nazivati „programom odgođenog plaćanja iz 2009.".

42 Također poznat kao „Zakon o stabilnosti iz 2013."

43 Equitalia SpA društvo je kojim upravlja talijanska država.

37. Komisija od Suda zahtijeva da:

– utvrdi da Talijanska Republika, time što nije osigurala da se dodatna pristojba koja se morala platiti na višak koji je u odnosu na nacionalnu kvotu proizveden u Italiji od prve godine primjene dodatne pristojbe u Italiji (1995./1996.) do posljednje godine u kojoj je postojao proizvodni višak (2008./2009.) doista potražuje od pojedinačnih proizvođača koji su pridonijeli svakom prekoračenju proizvodnje i da je potom kupac ili, u slučaju izravnih prodaja, proizvođač pravodobno plate nakon što bi ih se obavijestilo o dugovanom iznosu, ili, kada pristojba nije plaćena u predviđenom roku, da se dugovani iznos evidentira za naplatu i eventualno prisilno naplati od tih kupaca ili proizvođača, povrijedila obveze koje je imala na temelju relevantnih odredbi prava Unije koje su se primjenjivale tijekom odnosnih godina, osobito na temelju: (i) članaka 1. i 2. Uredbe br. 3950/92, (ii) članka 4. Uredbe br. 1788/2003, (iii) članaka 79., 80. i 83. Uredbe br. 1234/2007 te, u pogledu Komisijinih provedbenih odredbi, na temelju (iv) članka 7. Uredbe br. 536/1993, (v) članka 11. stavaka 1. i 2. Uredbe br. 1392/2001, i (vi) članaka 15. i 17. Uredbe br. 595/2004; i

– naloži Talijanskoj Republici snošenje troškova.

38. Talijanska Republika od Suda zahtijeva da:

– odbije tužbu, i

– naloži Komisiji snošenje troškova.

39. Komisija i Italija na raspravi održanoj 8. rujna 2016. iznijele su usmena očitovanja i odgovorile na pitanja Suda.

Analiza

Uvodne napomene

Dopuštenost

40. Iako Italija ne ističe službeni prigovor nedopuštenosti, tvrdi da Komisija nema pravni interes za pokretanje postupka u ovom predmetu jer se pristojba danas više ne primjenjuje [44]. Ako bi se tu tvrdnju prihvatilo, predmet bi bio nedopušten te činjenica da Italija nije istaknula službeni prigovor ne bi bila relevantna, s obzirom na to da Sud može po službenoj dužnosti razmatrati jesu li zadovoljeni uvjeti iz članka 258. UFEU-a za podnošenje tužbe zbog povrede obveze [45].

41. Međutim, smatram da argument Italije nije moguće prihvatiti.

44 Vidjeti gornju točku 21.

45 Vidjeti osobito presudu od 31. ožujka 1992., Komisija/Italija (C-362/90, EU:C:1992:158, t. 8.).

42. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, postojanje povrede obveze treba ocjenjivati s obzirom na stanje u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženome mišljenju [46]. Sud će stoga tužbu proglasiti nedopuštenom ako je država članica s navodnom povredom prestala prije isteka tog roka [47]. S druge strane, Sud to neće učiniti ako je povreda prestala tek nakon isteka tog roka. U tom je pogledu presudio da svrha podnošenja tužbe osobito može biti utvrđivanje osnove odgovornosti koja za državu članicu može nastati prema onima koji zbog njezine povrede obveze steknu prava [48].

43. Smatram da ista logika vrijedi i ako je zakonodavstvo koje je predmet obrazloženog mišljenja stavljeno izvan snage nakon isteka roka predviđenog u tom mišljenju, kao što je slučaj u ovom predmetu [49]. Naime, kako Komisija pravilno ističe, nenaplata pristojbe od onih koji su je obvezni platiti šteti onim proizvođačima koji su je doista platili kada je dospjela jer će biti u gospodarski nepovoljnom položaju u odnosu na subjekte koji nisu platili pristojbu ili su je vrlo kasno platili. Takva će situacija neizbježno uzrokovati (a mogla bi posljedično i nastaviti uzrokovati) neopravdane poremećaje tržišnog natjecanja, koji možda neće utjecati samo na proizvođače u Italiji nego i na one iz ostatka Europske unije. Komisija ima pravni interes za podnošenje tužbe te je tužba stoga dopuštena.

Iznos nenaplaćene pristojbe

44. Stranke se ne slažu oko točnog iznosa nenaplaćene pristojbe.

45. Iako Komisija u zahtjevima koje ističe ne navodi nikakve konkretne brojke, u svojoj tužbi iznosi da je na kraju roka predviđenog u obrazloženom mišljenju [50] ukupan iznos dospjele pristojbe u Italiji iznosio približno 2 305 milijuna eura. Tu je brojku moguće raščlaniti na sljedeći način:

– iznos naplaćene pristojbe je približno 282 milijuna eura (ta brojka ne uključuje iznose obuhvaćene programom odgođenog plaćanja iz 2003. [51] od oko 469 milijuna eura);

– nenaplaćeni iznos, nakon odbitka oba gornja iznosa, je 1 554 milijuna eura;

– od tog iznosa treba odbiti približno 211 milijuna eura na ime iznosa koje više nije moguće naplatiti, primjerice zbog insolventnosti proizvođača ili sudskih rješenja o ništavosti obveze plaćanja, čime preostaje iznos od približno 1 343 milijuna eura;

– ta brojka uključuje iznose o kojima se spori pred talijanskim sudovima te u pogledu kojih su ti sudovi donijeli rješenja o prekidu obveze plaćanja, a radi se o iznosima od približno 500 milijuna eura;

– do sada naplaćeni iznos predstavlja 21 % ukupnog iznosa koji se još duguje, nakon odbitka iznosa koji nisu više naplativi [52].

46 Vidjeti osobito presudu od 27. listopada 2005., Komisija/Italija (C-525/03, EU:C:2005:648, t. 14.).

47 Ibidem, t. 16. i 17.

48 Vidjeti osobito presudu od 14. rujna 2004., Komisija/Španjolska (C-168/03, EU:C:2004:525, t. 24.).

49 Rok predviđen u obrazloženom mišljenju, kako je produljen, istekao je 11. listopada 2014. (vidjeti gornju točku 35.). Pristojba je ukinuta s učinkom od 31. ožujka 2015. (vidjeti gornju točku 21.).

50 Odnosno 11. listopada 2014., nakon što je Komisija odobrila produljenje roka (vidjeti gornju točku 35.).

51 Vidjeti gornju točku 22. i sljedeće.

52 Komisija u svojoj tužbi navodi i drugačije iznose, u skladu s kojima još nije plaćeno 1 068 milijuna eura, a postotak plaćene pristojbe iznosi 23 %. Kada je upitana da pojasni te brojke, Komisija je istaknula da brojka od 1 068 milijuna eura predstavlja iznos koji se duguje nakon odbitka iznosa za koje Italija nije navodila da ih treba isključiti jer se o njima vode sporovi pred nacionalnim sudovima. Međutim, budući da je Komisija u svojoj tužbi istaknula i da gore navedeni iznos od 1 343 milijuna eura predstavlja još neplaćeni iznos i da su sudska rješenja donesena u pogledu iznosa od 500 milijuna eura, ne mogu uskladiti te brojke. Zbog razloga koje navodim u točki 48. u nastavku, smatram da ovo pitanje nije potrebno dodatno razmatrati.

46. Italija ima drukčiji pristup. Prihvaća gore navedene brojke koje Komisija iznosi. Međutim, tvrdi da brojku od 1 343 milijuna eura iz točke 45. ne treba uzeti u obzir, zato što uključuje iznose koje nije moguće naplatiti zbog činjenice da je sud donio rješenja o prekidu plaćanja. Zato smatra da je dugovani iznos 827,39 milijuna eura. To je u suprotnosti s iznosom od 962 milijuna eura koji predstavlja zbroj (i) iznosa plaćenih do relevantnog datuma, koji uključuju iznose plaćene putem programa odgođenog plaćanja i prijeboja, (ii) iznosa koji su „u tijeku naplate" na temelju programa odgođenog plaćanja i (iii) iznosa koje nije moguće naplatiti zbog insolventnosti proizvođača, sudskih rješenja o ništavosti obveze plaćanja ili bilo kojeg drugog razloga. S obzirom na to, po mišljenju Italije, iznos koji je „plaćen ili se može takvim smatrati" predstavlja 42 % ukupnog iznosa pristojbe od 2 289,77 milijuna eura, iznos koji se trenutno ne duguje predstavlja 21,85 % te brojke, a iznosi u vezi kojih se vode postupci prisilne naplate predstavljaju 36,13 % te brojke iznosa.

47. Za Komisijine brojke moglo bi se reći da su zavaravajuće utoliko što nije moguće uvidjeti „stvarnu" sliku povrede koju je Italija počinila ako se ne uzmu u obzir iznosi koji su naplaćeni ili se mogu naplatiti na temelju programa odgođenog plaćanja. Međutim, to bi se moglo reći i za opis koji Italija iznosi, zato što ona (i) odbija iznose koji su na temelju zakona postali nenaplativi, a to se možda, barem djelomično, ne bi dogodilo da je Italija postupala s dužnom pažnjom, i zato što (ii) programi odgođenog plaćanja (možda) ne bi bili potrebni da je Italija od početka pravilno naplaćivala pristojbu.

48. Ne smatram potrebnim donijeti definitivan zaključak o tim tvrdnjama. Kako sam navela, u Komisijinu tužbenom zahtjevu ne spominje se nikakva brojka [53]. Iako statistički podaci koje su obje stranke iznijele mogu biti informativni u općem smislu, točan izračun dugovanog iznosa u predmetnom postupku nije od ključne važnosti za argumente ijedne strane. Pitanje na koje se u ovom predmetu treba odgovoriti odnosi se na to je li Komisija potkrijepila tvrdnje o tome da je Italija počinila povredu te, ako jest, je li Italija iznijela valjane protuargumente. Upravo ću se na te aspekte usredotočiti u svojoj analizi u nastavku. U međuvremenu bih samo istaknula da je jasno da Italija, koju god osnovu izračuna koristili, nije do isteka roka predviđenog u obrazloženom mišljenju naplatila znatne iznose dugovane pristojbe.

Opći argumenti koje Italija iznosi

49. Italija ističe dva opća argumenta, a Sud bi na temelju svakog od njih, ako su valjani, trebao odbiti tužbu. Stoga ću ih razmotriti prije nego što krenem s detaljnom analizom Komisijinih navoda.

– Povreda načela ne bis in idem

50. Italija tvrdi da je Komisija pokretanjem postupka zbog povrede obveze prekršila načelo *ne bis in idem*. Svoju tvrdnju temelji na općem sustavu pristojbe koji je uspostavljen Uredbom br. 1788/2003. Zakonodavstvo Unije prije stupanja te uredbe na snagu samo kupcima i proizvođačima izričito je nalagalo da obračunaju i plate pristojbu nadležnoj nacionalnoj agenciji. Iako su države članice morale osigurati naplatu pristojbe [54], nisu bile izričito obvezne Zajednici platiti čitavu pristojbu. Odbacivši Komisijinu tvrdnju da se takva obveza podrazumijeva, Sud je 2001. presudio da su države članice obvezne uložiti najbolje napore da bi osigurale plaćanje pristojbe Komisiji, ali da nemaju obveze u pogledu postizanja ikakvog konkretnog rezultata [55]. Zato je donesena Uredba br. 1788/2003; njezinim je člankom 3. stavkom 1. državama članicama uvedena dodatna obveza plaćanja pristojbe (sada) Europskoj uniji [56].

53 Vidjeti gornju točku 45.

54 Vidjeti, među ostalim, članke 15., 16. i 19. Uredbe br. 1546/88.

55 Vidjeti presudu od 13. studenoga 2001., *Francuska/Komisija* (C-277/98, EU:C:2001:603, t. 36.).

56 Do granice od 99 % ukupnog iznosa. Dodatno vidjeti gornju bilješku 20.

51. Italija ne poriče postojanje obveze naplate pristojbe na nacionalnoj razini i plaćanja Europskoj uniji. Umjesto toga, navodi da postupak financijske korekcije u pogledu iznosa koji se duguju u okviru Zajedničke poljoprivredne politike predstavlja kaznu koja se državama članicama izriče za nenaplatu pristojbe jer ta nenaplata nužno utječe na proračun svake države članice koja pristojbu ne naplati u cijelosti. Bilo bi u suprotnosti s načelom *ne bis in idem* te bi bilo neproporcionalno ako bi se Italiju dodatno kaznilo pokretanjem postupka zbog povrede obveze protiv nje [57].

52. Po mojemu mišljenju, tu tvrdnju nije moguće prihvatiti.

53. Kao prvo, kako Komisija pravilno ističe, Sud je u kontekstu obveza država članica u vezi postupka poravnanja računa na temelju pravila o EFSJP-u zaključio da taj postupak ima drugačiju svrhu od postupka zbog povrede obveze. Prvonavedeni postupak služi tomu da se osigura poštovanje zahtjeva proračuna Unije te se nipošto ne radi o kazni [58]. Potonjim se postupkom od Suda traži da utvrdi da država članica nije ispunila svoje obveze iz prava Unije. Taj mi se pristup čini očito valjan u ovom slučaju. Jasno je da svrha postupka zbog povrede obveze može nadilaziti puko utvrđenje stanja kada je riječ o odnosu između države članice i Europske unije. Kako sam već navela [59], taj postupak može biti relevantan i za, među ostalim, utvrđivanje osnove odgovornosti koja za državu članicu može nastati prema onima koji zbog njezine povrede obveze steknu određena prava i za uklanjanje nepoštenih poremećaja u tržišnom natjecanju koji su eventualno nastali zbog povrede na koju se prigovara. Međutim, ne čini mi se da taj postupak predstavlja „kaznu" u uobičajenom smislu te riječi.

54. Osim toga, tumačenje obveza država članica u pogledu pristojbe koje Italija zagovara značilo bi da bi obveza njezine naplate na nacionalnoj razini zapravo bila fakultativna. Iako je točno da je Sud presudio da je pristojba imala gospodarski cilj, u smislu da je Zajednica njome pribavljala sredstva potrebna za prodaju mlijeka koje su proizvođači proizveli u količinama iznad svojih kvota, istodobno je naglasio da je „očit cilj" pristojbe bio da se proizvođače mlijeka obveže da poštuju referentne količine koje su im dodijeljene [60]. Taj je navod u očitoj suprotnosti sa stajalištem Italije te se tvrdnja te države članice mora i zbog tog razloga odbiti. Ako Italija „ublaži" financijske učinke pristojbe tako da je ne naplati od odnosnih gospodarskih subjekata, pristojba gubi svoj željeni učinak na funkcioniranje tržišta mlijeka.

– Navodna neprikladnost postupka zbog povrede obveze u slučajevima državnih potpora

55. Čini se da i sama Italija prihvaća stajalište izneseno na kraju točke 53., navodeći da činjenica da država članica nije provela sustav pristojbe na nacionalnoj razini može rezultirati nepoštenim tržišnim natjecanjem od strane proizvođača koji nisu platili pristojbu. Međutim, tvrdi da bi adekvatno pravno sredstvo u takvim okolnostima bilo da Komisija na temelju članka 108. UFEU-a pokrene postupak zbog nezakonite državne potpore. Komisija je stoga pogriješila pokrenuvši postupak zbog povrede obveze jer taj postupak nije na raspolaganju kada je moguće primijeniti druga pravna sredstva.

57 Italija se u prilog svojoj tvrdnji u tom pogledu poziva na presudu Suda od 13. studenoga 2001., Francuska/Komisija (C-277/98, EU:C:2001:603). Međutim, u toj se presudi ne iznose nikakvi zaključci pored onih iz gornje točke 50. koji bi na bilo koji način bili relevantni za tvrdnje koje Italija iznosi. Italija se poziva i na tri presude Općeg suda koje je Komisija navela u svojoj tužbi. To su presude od 9. listopada 2012., *Italija/Komisija* (T-426/08, neobjavljena, EU:T:2012:526); od 6. srpnja 2015., *Italija/Komisija* (T-44/11, neobjavljena, EU:T:2015:469); i od 2. prosinca 2014., *Italija/Komisija* (T-661/11, EU:T:2014:1016). Međutim, Italija se ne poziva na nijednu točku iz tih presuda kako bi potkrijepila svoje stajalište, a njihova analiza ne pruža nikakvu potporu tvrdnjama koje iznosi. Stoga te presude neću dalje razmatrati.

58 U tom smislu vidjeti presude od 11. siječnja 2001., Grčka/Komisija (C-247/98, EU:C:2001:4, t. 13. i 14.), i od 9. rujna 2004., Grčka/Komisija (C-332/01, EU:C:2004:496, t. 63.).

59 Vidjeti gornju točku 42.

60 Vidjeti presudu od 25. ožujka 2004., *Cooperativa Lattepiù i dr.*. (C-231/00, C-303/00 i C-451/00, EU:C:2004:178, t. 75.).

56. Tu je tvrdnju moguće lako odbaciti jer je u izravnoj suprotnosti s ustaljenom sudskom praksom. Tako:

„[…] u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, postupak koji se primjenjuje za utvrđenje povrede pravila o zajedničkoj organizaciji tržišta jest postupak radi utvrđivanja povrede obveze predviđen [člankom 258. UFEU-a]. Iako je, sukladno toj sudskoj praksi, [člankom 108. stavkom 2. UFEU-a] uspostavljen postupak posebno prilagođen za probleme koje u tržišnom natjecanju na zajedničkom tržištu prouzroče državne potpore, postojanje tog postupka ni na koji način ne sprečava da se spojivost programa potpore s pravilima [Unije] različitima od onih iz [članka 107. UFEU-a] ocjenjuje u okviru postupka predviđenog u [članku 258. UFEU-a]” [61].

57. S obzirom na to, drugi opći argument koji Italija ističe mora se odbiti.

Opseg traženog utvrđenja

58. Komisija tužbenim zahtjevom od Suda zahtijeva, ukratko, da utvrdi da je Italija povrijedila svoje obveze na temelju zakonodavnih mjera Unije koje su se primjenjivale na pristojbu na mlijeko:

– u pogledu razdoblja od 1995./1996., što je prva godina u kojoj se pristojba primjenjivala u Italiji, do 2008./2009., što je zadnja godina u kojoj je u toj državi članici postojao proizvodni višak;

– time što nije osigurala (i) da se pristojba doista potražuje od pojedinačnih proizvođača koji su pridonijeli prekoračenju proizvodnje zbog čega su bili obvezni plaćati pristojbu, (ii) da kupac ili, u slučaju izravnih prodaja, proizvođač, pravodobno plati pristojbu niti je, (iii) kada pristojba nije bila pravodobno plaćena, osigurala prisilno izvršenje obveze plaćanja putem odgovarajućih postupaka naplate na temelju nacionalnog prava.

59. Komisija u biti prigovara da je Italija potpuno podbacila – tijekom 14 uzastopnih obračunskih razdoblja – da na nacionalnoj razini izvrši svoje obveze u pogledu pristojbe kao cjeline. Ništa se ne navodi o obvezi Italije da Europskoj uniji na temelju članka 3. Uredbe br. 1788/2003 i kasnijih propisa plati iznos ekvivalentan pristojbi, te stoga u tom pogledu nema spora.

60. Budući da su Komisijini prigovori usko povezani, zajedno ću ih razmotriti.

Komisijini prigovori

61. Kao prvo, Sud je u pogledu raspodjele obveze plaćanja pristojbe presudio da je ključno da države članice tu obvezu podijele među proizvođačima jer taj korak predstavlja sastavni dio postupka koji vodi do njezina plaćanja [62].

62. Što se tiče početnih faza razdoblja na koje se odnose Komisijini navodi, očito je da način na koji je Italija izvršavala tu obvezu povremeno nije bio baš idealan. Primjerice, Sud je u presudi Cooperativa Lattepiù i dr. istaknuo da su, u skladu s prethodnim pitanjima koja su mu upućena, „individualne referentne količine koje su talijanska tijela izvorno dodijelila sadržavale velik broj pogrešaka, osobito zbog toga što su sami proizvođači potvrđivali stvarnu proizvodnju na temelju koje su te količine

61 Vidjeti presudu od 12. srpnja 1990., Komisija/Grčka, C-35/88 (EU:C:1990:302, t. 11. i navedenu sudsku praksu.

62 Vidjeti u tom smislu presudu od 25. ožujka 2004., *Azienda Agricola Ettore Ribaldi i dr.* (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 do C-491/00 i C-497/00 do C-499/00, EU:C:2004:179, t. 87.), u kojoj je Sud presudio da nadležna nacionalna tijela moraju o dodjeli individualnih referentnih količina proizvođače obavijestiti na takav način da se svim predmetnim osobama pruže sve potrebne informacije s tim u vezi. Iako su i kupci usko uvelike sudjelovali u postupku koji vodi do plaćanja pristojbe (vidjeti, primjerice, sedmu uvodnu izjavu Uredbe br. 536/93, u kojoj se navodi da su „kupci primarno odgovorni za pravilnu provedbu pravila”), i da su u mnogim slučajevima bili obvezni obračunati pristojbu i platiti ju nadležnim nacionalnim tijelima, obveza plaćanja pristojbe se kao takva dijelila među proizvođačima. Vidjeti, primjerice, članak 2. stavak 2. Uredbe br. 3950/92.

dodijeljene. Među tim pogreškama, vladin istražni odbor je posebno utvrdio da više od 2 000 gospodarstava koje je prijavilo proizvodnju mlijeka nije imalo nijednu kravu”[63]. Sud je u istoj presudi naveo da su tužitelji iz glavnog postupka tek 1999. doznali za referentne količine koje su im dodijeljene[64].

63. Općenitije, Komisija skreće pozornost na statistike o naplati pristojbe u Italiji[65]. Potom iznosi nekoliko konkretnih navoda.

Loša zakonodavna praksa: nezakoniti, zbunjujući i međusobno sukobljeni nacionalni propisi

64. Komisija prigovara da su nacionalni propisi o pristojbi loše osmišljeni ili nekvalitetno oblikovani i da su ih, pored toga, nacionalna tijela neučinkovito provodila, što je dovelo do postupaka pred nacionalnim sudovima. Te navode temelji na informacijama koje je Avvocatura Generale dello Stato (Glavno državno odvjetništvo) dostavila kao odgovor na zahtjeve za informacije koje je Komisija podnijela Italiji. U tom pogledu posebno upućuje na:

– Zakon br. 118/1999, u pogledu kojeg su nacionalni sudovi, u okviru postupaka za izdavanje privremenih mjera, zaključili da je bio nezakonit jer se obveza plaćanja pristojbe njime retroaktivno raspodjeljivala i zato što dodijeljene količine nisu pravilno priopćene;

– Zakon br. 5/98, koji je više puta uspješno osporen pred nacionalnim sudovima jer je raspodjelu obveze plaćanja pristojbe temeljio na (nepouzdanim) izvedenim statistikama;

– to da je i način uporabe referentnih količina od strane nadležnih tijela, koji je bio i još uvijek jest osporavan u pogledu razdoblja od 1995./1996. do 1999./2000., doveo do pokretanja postupaka pred nacionalnim sudovima. Corte dei conti (Revizorski sud) je u tom pogledu istaknuo[66] da „slabu točku [Zakona br. 118/99] predstavlja činjenica da se u njemu neprestano koriste postupci i metode izračuna koje se poništilo na temelju ocjena ustavnosti i odluka sudova”.

65. Komisija potom navodi da se čini da je početna zakonodavna pomutnja rezultirala pokretanjem sporova u okviru kojih su, barem kada je pristojba uvedena u Italiji, donesene odluke u korist onih koji su osporavali nacionalna pravila i da je nadležna tijela spriječila u izvršavanju njihovih zadaća. Proces naplate pristojbe stagnirao je zbog dugih kašnjenja koja, moglo bi se reći, obilježavaju pravosudni sustav u Italiji. Komisija u tom pogledu ističe očitovanja koja je AGEA iznijela 2010., a u skladu s kojima je „stanje nesigurnosti nastalo u trenutku donošenja mjera prekida od strane prvostupanjskih sudova, koje su oni hitno donosili povodom zahtjeva tužitelja […] i eventualne pravomoćne presude u žalbenim ili drugostupanjskim postupcima stvaraju znatne poremećaje koji opasno ugrožavaju sustav kvota za mlijeko”.

66. Komisija također ističe da je Avvocatura Generale dello Stato u prvom odgovoru na pismo opomene navela da zbog nesigurnosti u vezi domaćeg zakonodavstva nije osporavala rješenja nacionalnih sudova o prekidu plaćanja te da, u određenim slučajevima, nije osporavala meritum tužbi jer je „čekala konsolidaciju zakonodavnih i regulatornih odredaba koje su se neprestano mijenjale”. U svojem drugom odgovoru na pismo opomene Avvocatura Generale dello Stato navela je da je to zakonodavstvo bilo nejasno i složeno, što je nedvojbeno doprinijelo pokretanju brojnih predmeta pred nacionalnim i upravnim sudovima, posljedica čega je bila da tužbe za izdavanje mjera prekida plaćanja nisu osporavane.

63 Presuda od 25. ožujka 2004., *Cooperativa Lattepiù i dr.* (C-231/00, C-303/00 i C-451/00, EU:C:2004:178, t. 79.)

64 Ibidem, t. 81.

65 Vidjeti gornje točke 44. do 48.

66 Posebno izvješće br. 2/2012.

Neuporaba prijeboja

67. Komisija također navodi da Italija nije adekvatno upotrijebila instrument prijeboja prilikom plaćanja iznosa dugovanih u okviru Zajedničke poljoprivredne politike. U tom pogledu ističe da je članak 1. Uredbe br. 1034/2008, koja je stupila na snagu 29. listopada 2008., čak obvezao države članice da izvrše prijeboj bilo kojeg još nepodmirenog duga korisnika tih plaćanja koji je utvrđen u skladu s nacionalnim zakonodavstvom s bilo kojim budućim plaćanjem koji agencija za plaćanja odgovorna za osiguravanje povrata duga mora izvršiti istom korisniku [67]. Općenitije, Komisija ističe da je Corte dei Conti (Revizorski sud) naveo [68] da je uporabu prijeboja otežalo „zbunjujuće i nejasno zakonodavstvo" kao i činjenica da tijelo odgovorno za plaćanje (AGEA) i tijelo ili tijela koja su vršila naplatu pristojbe (regije i autonomne pokrajine) nisu bila ista, što je onemogućilo uporabu prijeboja na temelju nacionalnog prava.

68. S obzirom na te poteškoće, između Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Ministarstvo poljoprivrede, hrane i šumarstva), regija i autonomnih pokrajina je 2006. sklopljen sporazum kako bi se u tim slučajevima moglo primijeniti prijeboj. Međutim, taj je pokušaj propao. Na taj je način naplaćeno samo 118 milijuna eura pristojbe dugovane za čitavo razdoblje od 1995./96. do 2008./09., odnosno jedva nešto više od jedne devetine iznosa koji su odnosnom sektoru uplaćeni između 2010. i 2013.

69. Komisija ističe da je djelomičan razlog za taj neuspjeh bila činjenica da je postupak kasno uveden i to na kontradiktoran način. Prema informacijama koje su joj dostavila talijanska tijela, mnogi su proizvođači pred nacionalnim sudovima osporili prijeboj te su, još jednom, ishodili mjere prekida plaćanja, čime su spriječili njegovu uporabu. Čini se da se većina tužbi temeljila na činjenici da se odnosni prijeboj zasnivao na sporazumu između države i regija, a ne na propisima koje je država usvojila. Stoga se tvrdilo da je sporazum nezakonit.

70. Dodatna prepreka primjeni prijeboja bilo je usvajanje članka 3. stavaka 5.k i 5.l Zakona br. 231/2005, u kojima je bilo predviđeno da iznose koje duguju agencije za plaćanja nije moguće zaplijeniti, ovršiti ili u odnosu na njih odrediti zaštitne mjere. U skladu s člankom 1246. stavkom 3. Codice civilea (talijanski građanski zakonik), iznosi koje nije moguće ovršiti ne mogu biti predmet prijeboja. Nakon rasprava između AGEA-e i Komisije, usvojen je članak 8.b Zakona br. 33/2009 kako bi se zakonski priznalo pravo na prijeboj zamišljeno u sporazumu navedenom u gornjoj točki 68. Međutim, budući da članak 3. stavci 5.k i 5.l nisu pritom stavljeni izvan snage, zakonodavna pomutnja se nastavila jer je to zakonodavstvo još uvijek na snazi.

Povlašten tretman subjekata koji nisu plaćali pristojbu

71. Člankom 8.a stavkom 2. Zakona br. 33/2009 je u Zakon br. 119/2003 ubačen novi članak 10.a, namijenjen raspodjeli povećane kvote za mlijeko koja je Italiji bila dostupna na temelju uredbi br. 248/2008 [69] i 72/2009 [70]. Tim je člankom predviđeno da se prioritet dâ proizvođačima koji su godine 2007./2008. prekoračili svoje individualne kvote. Komisija ne shvaća zašto bi se to učinilo i zašto te kvote nisu oduzete proizvođačima koji su povrijedili pravila.

67 Člankom 1. Uredbe br. 1034/2008 izmijenjena je Uredba br. 885/2006. Ta je uredba s učinkom od 7. rujna 2014. stavljena izvan snage Delegiranom uredbom Komisije (EU) br. 907/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu agencija za plaćanja i ostalih tijela, financijskog upravljanja, poravnanja računa, jamstava i upotrebe eura (SL 2014., L 255, str. 18.).

68 Izvješće br. 11/2013/G u vezi kvota za mlijeko.

69 Uredba Vijeća (EZ) br. 248/2008 od 17. ožujka 2008. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1234/2007 u pogledu nacionalnih kvota za mlijeko (SL 2008., L 76, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 37., str. 22.)

70 Uredba Vijeća (EZ) br. 72/2009 od 19. siječnja 2009. o promjenama Zajedničke poljoprivredne politike izmjenom uredbi (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 320/2006, (EZ) br. 1405/2006, (EZ) br. 1234/2007, (EZ) br. 3/2008 i (EZ) br. 479/2008 te stavljanje izvan snage uredbi (EEZ) br. 1883/78, (EEZ) br. 1254/89, (EEZ) br. 2247/89, (EEZ) br. 2055/93, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 2596/97, (EZ) br. 1182/2005 i (EZ) br. 315/2007 (SL 2009., L 30, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 68., str. 85.)

Zakon br. 33/2009 i program odgođenog plaćanja iz 2009.

72. Stavci 2. i 10. članka 8.d Zakona br. 33/2009 zajedno djeluju na način da prekidaju postupke naplate (bilo prijebojem, upisom u sudske registre ili prisilnom naplatom) koji su već pokrenuti protiv dužnika koji sudjeluju u programu odgođenog plaćanja iz 2009., a u pogledu dužnika koji u tom programu ne sudjeluju, na način da predviđaju provedbu novog postupka naplate, ne u skladu s Predsjedničkim dekretom br. 602/1973 kao ranije, nego u skladu s (mnogo ranijim) Kraljevskim dekretom br. 639/1910. Postupci iz tog zakona su znatno dulji i složeniji nego oni iz novijeg zakona te je AGEA određena kao tijelo nadležno za vođenje njime predviđenih postupaka, a ne regije ili autonomne pokrajine koje djeluju putem društva Equitalia.

73. U svakom slučaju, čini se da su stupanjem na snagu Zakona br. 33/2009 prekinuti svi postupci naplate, neovisno o tome je li dužnik sudjelovao u programu odgođenog plaćanja iz 2009. AGEA je na Komisijin zahtjev za pružanje informacija iz studenoga 2011. odgovorila da je, u pogledu proizvođača koji *nisu* sudjelovali u programu plaćanja, od Italije zatražila da ponovno pokrene postupke naplate, ali da je potonja odgovorila da to nije moguće zbog teksta članka 8.d stavka 10. tog zakona i da je od tada nadalje samo AGEA to nadležna učiniti. S obzirom na to, bio je potreban dekret Ministarstva gospodarstva i financija kako bi se AGEA-i dale potrebne ovlasti. Unatoč opetovanim zahtjevima Komisije da se to učini, taj je dekret usvojen tek 12. studenoga 2012., odnosno gotovo tri godine nakon što je Zakon br. 33/2009 stupio na snagu. Sama su talijanska tijela priznala da je taj zakon uzrokovao „značajan zastoj u naplati".

Propust nadležnih nacionalnih tijela da pravilno nadziru i naplate dugovane iznose

74. Komisija ističe da je na temelju informacija koje je Italija pružila tijekom postupka EU Pilot [71], koji je prethodio uručenju pisma opomene u lipnju 2013., postalo jasno da je AGEA, koja je bila odgovorna za, među ostalim, nadzor dugovanih iznosa pristojbe, precijenila iznose koji su bili predmet sporova pred nacionalnim sudovima. Kada se mlijeko isporučivalo mljekarama, potonje su bile obvezne zadržati dio cijene i tako zadržane iznose zabilježiti u takozvanoj „zajedničkoj obavijesti", u kojoj je u pogledu svakog proizvođača bio naveden dugovani iznos pristojbe. Čini se da je AGEA sustavno prekinula naplatu *svih* iznosa zabilježenih u obavijesti, iako je samo *jedan* od proizvođača pokrenuo postupak i ishodio mjere prekida plaćanja. Ta je praksa dovela do nenaplate znatnih iznosa. Komisija je o prestanku te prakse obaviještena tek u prvom odgovoru na obrazloženo mišljenje od 13. listopada 2014.

„Zakon o stabilnosti" iz 2013.

75. Manje od mjesec i pol dana nakon što je odobren regulatorni instrument potreban za nastavak postupaka naplate u skladu s Kraljevskim dekretom br. 639/1910 [72], zakonodavstvo o naplati pristojbe bitno je izmijenjeno Zakonom o stabilnosti iz 2013. Tim je zakonom članak 8.d stavak 10. Zakona br. 33/2009 stavljen izvan snage i zamijenjen novim stavcima 10., 10.a i 10.b. Tim je novim odredbama bilo predviđeno da AGEA zadrži konačnu odgovornost za naplatu, ali da odgovornost za upravljanje sustavom prepusti društvu Equitalia, tako da mu pruži informacije o postupcima prisilne naplate koje bi se koristile za sastavljanje opomena za plaćanje. Bilo je predviđeno da društvo Equitalia, na temelju *ad hoc* sporazuma koje bi sklopilo s AGEA-om, ispiše te opomene koje bi dužnicima potom dostavila Guardia di Finanza (Porezna i financijska policija). Sporazum između AGEA-e i društva Equitalia sklopljen je tek 11. studenoga 2013.

71 Za više pojedinosti o tom postupku, vidjeti moje mišljenje u predmetu Švedska/Komisija (C-562/14 P, EU:C:2016:885., t. 9.).

72 Vidjeti gornju točku 73.

76. Što se tiče učinkovitosti tog zakona, u izvješću Corti dei Conti (Revizorski sud) iz listopada 2014.[73] bilo je navedeno da „postupci naplate nisu počeli ni dvije godine nakon n-tog [sic] novog zakona o tim postupcima". U tom je izvješću navedeno i da „prisilna naplata pristojbe nije napredovala od usvajanja Zakona br. 33/2009". Komisija ističe da ne razumije zašto društvo Equitalia, ako je bila predviđena izmjena Zakona br. 33/2009, nije određeno odgovornim za naplatu duga, kao što je to bilo na temelju Zakona br. 119/2003, u skladu s postupcima utvrđenima u Predsjedničkom dekretu br. 602/1973, nego je ta zadaća povjerena AGEA-i „uz potporu društva Equitalia i Guardie di Finanza"[74]. Stoga je naplata nužno prekinuta do potpisivanja sporazuma između odnosnih stranaka. Komisija je u svojem obrazloženom mišljenju iz srpnja 2014. (odnosno, više od jedne i pol godine nakon stupanja na snagu Zakona o stabilnosti iz 2013.) zatražila informacije o stvarno provedenoj naplati na temelju novog postupka. Nije dobila odgovor; u prvom i drugom odgovoru na obrazloženo mišljenje govori se samo o postupcima naplate koji su bili spremni za provedbu, ali nisu još pokrenuti.

Povreda načela ekvivalentnosti i učinkovitosti

77. Uzimajući u obzir gore iznesene navode, tumačene s obzirom na brojke o naplati pristojbe navedene u gornjim točkama 44. do 48., je li Komisijina tužba na prvi pogled utemeljena?

78. Smatram da jest. Međutim, iznijela bih sljedeća zapažanja.

79. Kao prvo, kako sam navela u gornjoj točki 59., bit Komisijina prigovora je potpuni podbačaj Italije u provedbi propisa o pristojbi. U tom pogledu, Komisija osobitu pozornost skreće na načela ekvivalentnosti i učinkovitosti.

80. Kao što je dobro poznato, načelo ekvivalentnosti zahtijeva da nacionalna postupovna pravila o pravnim sredstvima čija je svrha zaštita prava koja pojedinci imaju na temelju prava Unije nisu manje povoljna od onih koja uređuju slična pravna sredstva nacionalnog prava[75]. Međutim, Komisija u tom pogledu samo ističe, s jedne strane, da je razina naplate pristojbe u Italiji bila niska i da su, s druge strane, u tom pogledu uvedeni, kako ih naziva, „posebni postupci". U nedostatku bilo kakvih relevantnih navoda o odgovarajućim nacionalnim postupcima, čini mi se da tu tvrdnju nije moguće prihvatiti.

81. Što se tiče načela učinkovitosti, ono se najčešće opisuje kao pravilo koje nalaže da nacionalna pravila ne smiju onemogućiti ili pretjerano otežati ostvarivanje prava koja se dodjeljuju pravnim poretkom Unije[76]. Ni iz tog načela ne mogu izvući nikakve korisne smjernice.

82. Umjesto toga, čini mi se da pozivanje na oba ta načela samo odvraća pozornost od razmatranja temeljnog pitanja u ovom predmetu, odnosno, je li Italija povrijedila svoje obveze iz prava Unije kada je riječ o plaćanju i naplati pristojbe.

83. Kao drugo, što se tiče Komisijinih kritika u vezi prijeboja[77], u dijelu u kojem se one temelje na Uredbi br. 1034/2008 treba istaknuti da je ta uredba stupila na snagu 29. listopada 2008. te se ne može primijeniti na događaje koji su prethodili tom datumu. Također treba biti jasan u pogledu njezina područja primjene. Njome je predviđena obveza prijeboja „bilo kojeg još nepodmirenog duga korisnika" s „bilo kojim budućim plaćanjem [koji agencija za plaćanja odgovorna za osiguravanje

73 Izvješće br. 12/2014 G.

74 Članak 8.d stavak 10. Zakona br. 33/2009, kako je izmijenjen Zakonom o stabilnosti iz 2013.

75 Vidjeti, među mnogima, presudu od 7. lipnja 2007., *van der Weerd i dr.* (C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, t. 28. i navedenu sudsku praksu).

76 Ibidem.

77 Vidjeti gornje točke 67. do 70.

povrata duga mora izvršiti istom korisniku]". To vrijedi samo ako predmetni dužnik mora dug platiti agenciji za plaćanja [78]. Slijedom toga, *ne* vrijedi ako tijelo kojem se dug mora platiti nije agencija za plaćanja, a u ovom se predmetu doista čini da je tako, barem nakon usvajanja Zakona br. 119/2003 [79].

84. Međutim, unatoč tomu, valja istaknuti uvodnu izjavu 3. te uredbe, u kojoj se prijeboj navodi kao „učinkovit i troškovno primjeren način" na koji države članice mogu naplatiti dugovane iznose. Slažem se s Komisijom u dijelu u kojem tvrdi da bi Italija, da je odnos dužnik/vjerovnik oblikovala na način koji bi omogućio zakonitu primjenu prijeboja, bila u boljem položaju da naplati značajne dugovane iznose ili, podredno, u dijelu u kojem tvrdi da bi se sličan rezultat ostvario da je Italija pravodobno i na učinkovit način usvojila propise na nacionalnoj razini koji bi omogućili primjenu prijeboja čak i bez postojanja izravnog odnosa između dužnika i vjerovnika.

85. Kao treće, što se tiče navoda da je AGEA pogrešno prekinula naplatu iako to nije morala učiniti [80], pitanje je li se radilo o povredi obveze mora se razmotriti s obzirom na položaj u kojem se država članica našla na kraju roka predviđenog u obrazloženom mišljenju [81]. Komisija u svojim očitovanjima ne navodi da je stanje ostalo nepromijenjeno nakon tog datuma. Iz toga proizlazi da taj prigovor nije moguće uzeti u obzir prilikom ocjene položaja Italije u odnosu na njezino navodno nepoštovanje odnosnog zakonodavstva.

86. Međutim, ne čini mi se da ijedno od zapažanja koje sam iznijela u gornjim točkama 79. do 85. bitno umanjuje utemeljenost Komisijine tužbe.

87. Promatrajući širi kontekst, Sud je zaključio da postupak zbog povrede obveze jest objektivne prirode i da, „posljedično, ako država članica ne ispuni svoje obveze […], povreda postoji neovisno o učestalosti ili razmjeru spornih okolnosti" [82]. Također valja istaknuti da je Sud presudio da su rokovi predviđeni propisima o pristojbi imperativni [83] i da su države članice u pogledu njezine naplate dužne postupati s uobičajenom pažnjom u skladu sa sadašnjim člankom 4. stavkom 3. UEU-a [84].

88. Već sam navela da je, neovisno o tome koja se osnova izabere za izračunavanje dugovanih iznosa, jasno da Italija do isteka roka iz obrazloženog mišljenja nije naplatila znatne iznose dugovane pristojbe [85]. Također sam zaključila da treba odbiti dva opća argumenta koja je Italija iznijela [86].

89. Međutim, ostaje pitanje može li se tužba, u cijelosti ili djelomično, odbiti na temelju ijednog posebnog argumenta te države članice. Sada ću se na njih osvrnuti.

Posebni argumenti koje Italija iznosi

90. Italija odgovara s četiri tvrdnje. Kao prvo, navodi da Komisija nije dokazala da je ta država članica povrijedila svoju, kako je naziva, obvezu „ulaganja maksimalnih napora". Ističe da kriterij nije je li u potpunosti naplatila pristojbu, nego je li s odgovarajućom pažnjom nastojala ostvariti cilj naplate.

91. Kao drugo, ističe (možda pomalo iznenađujuće) da nije moguće primijeniti načelo, relevantno u predmetima o državnim potporama, u skladu s kojim država članica može biti oslobođena svojih obveza iz prava Unije ako dokaže da je naplata i objektivno i apsolutno nemoguća.

78 Drugim riječima, mora postojati *uzajamnost tražbina*.

79 Vidjeti gornju točku 29.

80 Vidjeti gornju točku 74.

81 Vidjeti gornju točku 42.

82 Presuda od 30. siječnja 2003., Komisija/Danska (C-226/01, EU:C:2003:60, t. 32.)

83 Presuda od 25. ožujka 2004., *Cooperative Lattepiù i dr.* (C-231/00, C-303/00 i C-451/00, EU:C:2004:178, t. 68.)

84 Presuda od 13. studenoga 2001., *Francuska/Komisija* (C-277/98, EU:C:2001:603, t. 40.)

85 Vidjeti gornju točku 48.

86 Vidjeti gornje točke 54. i 57.

92. Po mišljenju Italije, iz toga proizlazi da su se njezini postupci naplate stalno prilagođavali neprestanim promjenama zakonodavnog okvira Unije, za koji navodi da je „složen i stalno se mijenja”. Nacionalni sudski postupci slijedili su isti put te su trajni napori uprave i zakonodavca s vremenom doveli do rješavanja problema u tom području. Trenutna svota nenaplaćenih iznosa na temelju sustava pristojbi predstavlja samo 21,85 % ukupnog iznosa pristojbi koje su se morale platiti u razdoblju o kojem je riječ. Stoga se Italiju ne može optužiti za krajnju nepažnju prilikom provedbe obveza iz prava Unije, za kakvu je Komisija tereti u svojoj tužbi.

93. Konkretnije, Italija velik dio svojeg odgovora na tužbu posvećuje opisivanju (nedvojbeno složene) povijesti Unijinih i nacionalnih propisa o pristojbi. U tom pogledu tvrdi da je Sud dvaput, u presudama Gerekens i Procola [87] i Cooperativa Lattepiù i dr. [88] koje su obje donesene 2004., zaključio da su talijanski zakoni bili u skladu sa zahtjevima propisa Unije koji su tada bili na snazi. Italija također skreće pozornost na ono što smatra znatnim napretkom u naplati nakon stupanja na snagu Zakona br. 119/2003, do kojeg je došlo zato što je odgovornost za naplatu u tom pogledu prenesena na regije. To se ne može reći za postupke prijeboja jer je proizvođačima bilo u interesu te postupke osporavati pred sudovima. Smatra da je za to kriva bila „nejasnoća [relevantnog Unijinog] zakonodavstva”, jer zahtjev u pogledu prijeboja u to zakonodavstvo nije uveden do usvajanja Uredbe br. 1034/2008. Zakonom br. 33/2009 uvedena su daljnja poboljšanja s ciljem ubrzavanja naplate i upravljanja sporovima pred nacionalnim sudovima, za koje Italija prihvaća da su predstavljali „veliku prepreku”, a takvu je mjeru osobito predstavljao novi program odgođenog plaćanja koji je uveden tim zakonom, u kojem se moglo sudjelovati ako bi se odustalo od sudskih postupaka. I sama Komisija priznaje uspjeh tih mjera u svojem obrazloženom mišljenju, u kojem govori o „istinskoj revoluciji u korist uprave u pogledu faze prekida”.

94. Kao treće, Italija skreće pozornost na velik broj predmeta u kojima je postupak naplate osporen pred nacionalnim sudovima te u kojima su ti sudovi donijeli privremena rješenja o prekidu obveze plaćanja pristojbe do konačne odluke u sporovima. Smatra da u takvim okolnostima nije bila kriva za neplaćene iznose.

95. Kao četvrto, Italija tvrdi da usvajanje Odluke 2003/530 ne bi bilo moguće da je Italija povrijedila svoje obveze koje je u pogledu naplate pristojbe imala na temelju prava Unije. Institucija ne može odobriti mjeru državne potpore ako odnosna država članica ne ispunjava svoje obveze.

96. Navedene ću argumente redom razmotriti.

97. Kao prvo, što se tiče tvrdnji koje Italija iznosi u pogledu obveze „ulaganja najboljih napora”, točno je da je Sud u presudi Francuska/Komisija [89] zaključio da se obveza koja je državama članicama bila nametnuta člankom 19. Uredbe br. 1546/88 odnosila na ulaganje maksimalnih napora, a ne na postizanje konkretnog rezultata [90]. Naravno, ta je presuda donesena s obzirom na propise koji su bili na snazi prije reformi uvedenih Uredbom br. 1788/2003, kojom su državama članicama propisane nove obveze u pogledu plaćanja pristojbe. Međutim, čak i ako se pretpostavi (vjerojatno točno) da tim izmjenama nije promijenjena bit obveza u pogledu naplate [91], dodala bih da je obveza ulaganja maksimalnih napora u svakom slučaju velika. Argument Italije bi se morao ozbiljno razmotriti da je nenaplaćeni iznos pristojbe bio nesporno nizak. Međutim, on je neutemeljen jer se radi, kako sam gore navela, o znatnom dugovanom iznosu [92].

87 Presuda od 15. srpnja 2004., Gerekens i Procola (C-459/02, EU:C:2004:454.)

88 Presuda od 25. ožujka 2004., *Cooperativa Lattepiù i dr.* (C-231/00, C-303/00 i C-451/00, EU:C:2004:178.)

89 Presuda od 13. studenoga 2001., C-277/98, EU:C:2001:603.

90 Ibidem, t. 36.

91 Radi cjelovitosti trebala bih dodati da, po mojemu mišljenju, zahtjev iz Uredbe br. 1788/2003 u skladu s kojim države članice moraju EFSJP-u platiti 99 % pristojbe (vidjeti gornju točku 12.) ne podrazumijeva da su obvezne taj iznos naplatiti od proizvođača.

92 Vidjeti gornju točku 48.

98. Kao drugo, što se tiče argumenata koje je Italija iznijela u vezi (u biti) neprestanih promjena zakonodavnog okvira Unije i posljedičnih upravnih i pravnih poteškoća u pogledu prilagođavanja njima, za početak ću istaknuti da se iz dvaju predmeta na koje se Italija pozvala u prilog svojim tvrdnjama ne mogu izvući nikakve smjernice. Presuda Gerekens i Procola odnosila se na odluku kojom je luksemburški sud uputio prethodno pitanje o propisima te države članice u vezi pristojbe. Sud je presudio da nijedna država članica nije spriječena u tome da, umjesto prvotnih pravila za koja je Sud zaključio da su diskriminirajuća, usvoji nova pravila koja se retroaktivno primjenjuju na proizvodnju koja prekoračuje prvotne proizvodne kvote, ali u skladu sa zamijenjenim nacionalnim pravilima [93]. U toj presudi ne postoji ništa što bi na iole bitan način išlo u prilog tvrdnjama koje Italija iznosi. Iako je točno da je Sud u presudi Cooperativa Lattepiù i dr. [94] presudio da propisi koji su u Italiji bili na snazi u vrijeme nastanka činjeničnog stanja u tom predmetu nisu bili u suprotnosti s tada primjenjivim propisima Zajednice, to je učinio na temelju stajališta da treba potvrditi propise države članice kojima su ispravljene pogrešne individualne referentne količine, kako bi se osigurala pravilna primjena pravila o provedbi pristojbe. Shodno tome, ti su propisi bili proporcionalni [95]. Sud nije potom donio zaključke kakve Italija sugerira.

99. Općenitije, točno je, kako jasno proizlazi iz pozadine Unijina zakonodavstva o pristojbi koje je opisano ranije u ovom mišljenju, da njegova povijest nipošto nije bila jednostavna. Unatoč tomu, kako je Sud više puta naglasio, država članica ne može se pozivati na odredbe, praksu ili situacije iz svojeg unutarnjeg pravnog poretka kako bi opravdala nepoštovanje obveza koje proizlaze iz prava Unije [96]. Činjenica da je uređenje pristojbe na razini Unije bilo problematično ne daje državama članicama odriješene ruke da smanje njezinu učinkovitost na nacionalnoj razini.

100. Međutim, kao treće, preostaje pitanje znače li ti zaključci da su države članice odgovorne za odluke svojih nacionalnih sudova. Čini mi se da u mnogim slučajevima nisu. Uostalom, ti su sudovi neovisni o izvršnoj vlasti. Države članice ne mogu spriječiti svoje državljane da upotrijebe pravne lijekove za koje smatraju da su im na raspolaganju. Istaknuto je da se u tom kontekstu treba izrazito suzdržavati od pokretanja postupaka zbog povrede obveze protiv država članica [97].

101. Unatoč tomu, Sud je prihvatio da mogu postojati iznimke od tog općeg pristupa. Još je 1970. zaključio da je činjenicu da je država članica povrijedila svoje obveze načelno moguće utvrditi „neovisno o tome koje je tijelo države čija je radnja ili propust uzrok povrede obveze, čak i kada se radi o ustavno neovisnoj instituciji” [98]. Tu je sudsku praksu primijenio u presudi Komisija/Italija, u kojoj je utvrdio da je ta država članica povrijedila svoje obveze iz Ugovora jer je niz presuda talijanskih sudova u praksi onemogućio ili izrazito otežao provedbu (tadašnjeg) prava Zajednice o pravu na povrat nameta naplaćenih u suprotnosti s mjerodavnim pravilima. Istaknuo je da pojedinačne ili malobrojne sudske odluke ne treba uzeti u obzir u tom kontekstu i da nacionalno zakonodavstvo treba biti dovoljno jasno kako bi se osiguralo da se primjenjuje u skladu s pravom

93 Presuda od 15. srpnja 2004., *Gerekens i Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, t. 38.)

94 Presuda od 25. ožujka 2004., *Cooperativa Lattepiù i dr.* (C-231/00, C-303/00 i C-451/00, EU:C:2004:178.)

95 Ibidem, t. 80., 84. i 85.

96 Vidjeti osobito presudu od 7. rujna 2016., Komisija/Grčka (C-584/14, EU:C:2016:636, t. 53.). Također vidjeti, u kontekstu prijenosa direktiva u nacionalno pravo, presudu od 7. svibnja 2002., Komisija/Nizozemska (C-364/00, EU:C:2002:282, t. 7. do 10.), u kojoj je Sud odbio tvrdnju nizozemske vlade u vezi nedvojbeno znatnih poteškoća s kojima se suočavala prilikom provedbe konkretnih mjera. Također valja dodati da je Komisija, kada joj je na raspravi postavljeno pitanje u pogledu relativne stope naplate u drugim državama članicama, odgovorila da je za godine 2003./04. do 2006./07. iznos nenaplaćene pristojbe u Nizozemskoj bio nula. To znači da je potpuna naplata ostvariv cilj. O ulozi samih nacionalnih sudova u kontekstu članka 267. UFEU-a vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Tizzana u predmetu Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, t. 60. i sljedeće).

97 U tom pogledu, vidjeti Timmermans, C. W. A., „Use of the Infringement Procedure in Cases of Judicial Errors”, *The European Union, an Ongoing Process of Integration*, T. M. C. Asser Press, Haag, 2004., str. 155.

98 Presuda od 5. svibnja 1970., Komisija/Belgija (77/69, EU:C:1970:34, t. 15.)

Zajednice. Izreka presude Suda je bitna. U njoj nije utvrđeno da je Italija svoje obveze iz Ugovora povrijedila zbog radnji njezinih nacionalnih sudova, nego zato što nije izmijenila sporno nacionalno zakonodavstvo, koje su upravna tijela i znatan broj sudova tumačili i primjenjivali na način da je naplata odnosnih nameta pretjerano otežana poreznim obveznicima [99].

102. Po mojem mišljenju, slična načela vrijede i u ovom predmetu. Zaključku da je država članica počinila povredu ne bi trebale doprinijeti odluke nacionalnih sudova i izravne posljedice tih odluka. Umjesto toga, treba postaviti sljedeće pitanje: je li država članica uopće usvojila propise za provedbu prava Unije koji su bili dovoljno jasni ili poduzela mjere da izmijeni nacionalne propise u kontekstu štetnih odluka nacionalnih sudova? Ako se postupci Italije u pogledu usvajanja i provedbe propisa o pristojbi ocjenjuju s obzirom na taj kriterij, čini mi se da je lako moguće zaključiti da je Italija podbacila.

103. Kao četvrto, što se tiče činjenice da je Vijeće u Odluci 2003/530 odobrilo mjere državne potpore, čini mi se da polazna pretpostavka treba biti da institucija Unije nikada ne bi svjesno odobrila mjere u vezi kojih je država članica povrijedila svoje obveze iz prava Unije. Međutim, čini mi se da se tvrdnja Italije temelji na pretpostavci da i druge Unijine institucije pored Suda mogu ocjenjivati zakonitost postupanja te države članice (i da su u ovom slučaju to i učinile). To nije moguće. Ta je uloga dana isključivo Sudu. Stoga, odbijam tvrdnju koju je Italija iznijela u tom pogledu.

104. Po mojem mišljenju, iz toga slijedi da nije moguće prihvatiti nijedan od posebnih argumenata koje je Italija iznijela.

Troškovi

105. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, Stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da smatram da Sud treba prihvatiti Komisijin tužbeni zahtjev, Italija treba snositi troškove.

Zaključak

106. S obzirom na sva prethodna razmatranja, smatram da Sud treba:

(1) Utvrditi da, time što nije osigurala:

– da se dodatna pristojba koja se morala platiti na višak koji je u odnosu na nacionalnu kvotu proizveden u Italiji od prve godine primjene dodatne pristojbe u Italiji (1995./1996.) do posljednje godine u kojoj je postojao proizvodni višak (2008./2009.) doista potražuje od pojedinačnih proizvođača koji su pridonijeli svakom prekoračenju proizvodnje;

– da je kupac ili, u slučaju izravnih prodaja, proizvođač pravodobno plate nakon što bi ih se obavijestilo o dugovanom iznosu;

– ili, kada pristojba nije plaćena u predviđenom roku, da se dugovani iznos evidentira za naplatu i eventualno prisilno naplati od tih kupaca ili proizvođača,

Talijanska Republika povrijedila je obveze koje je imala na temelju relevantnih odredbi prava Unije koje su se primjenjivale tijekom odnosnih godina, osobito na temelju: (i) članaka 1. i 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3950/92 od 28. prosinca 1992. o uvođenju dodatne pristojbe u sektoru mlijeka i

99 Presuda od 9. prosinca 2003., Komisija/Italija, (C-129/00 EU:C:2003:656, t. 32., 33., 41. i izreka). Taj je pristup jezgrovitije izložen u mišljenju 1/09 (Sporazum o stvaranju ujednačenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente) od 8. ožujka 2011. (EU:C:2011:123, t. 87.)

mliječnih proizvoda, (ii) članka 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1788/2003 od 29. rujna 2003. o uvođenju pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda, (iii) članaka 79., 80. i 83. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode te, u pogledu Komisijinih provedbenih odredbi, na temelju (iv) članka 7. Uredbe Komisije (EEZ) br. 536/93 od 9. ožujka 1993. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu dodatne pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda, (v) članka 11. stavaka 1. i 2. Uredbe Komisije (EZ) br. 1392/2001 od 9. srpnja 2001. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe br. 3950/92, i (vi) članaka 15. i 17. Uredbe Komisije (EZ) br. 595/2004 od 30. ožujka 2004. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe br. 1788/2003; i

(2) naložiti Talijanskoj Republici snošenje troškova.