



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОБЕК
представено на 14 март 2019 година¹

Дело C-46/18

**Caseificio Sociale San Rocco Soc. coop. Arl
S.s. Franco e Maurizio Artuso
Sebastiano Bolzon
Claudio Matteazzi
Roberto Tellatin**

**срещу
Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA)
Regione Veneto**

(Преюдициално запитване, отправено от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия)

„Мляко — Квоти — Допълнителна такса — Член 2 от Регламент (ЕИО) № 3950/92 — Член 11, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1788/2003 — Задължение на изкупвачите да удържат таксата от цената на млякото — Член 9 от Регламент (ЕО) № 1392/2001 — Възстановяване на надвзета такса — Приоритетни категории — Преразпределяне на неизползвани квоти“

1. През 1984 г. с цел да се преодолеят някои структурни излишъци законодателят на тогавашната ЕИО въвежда система от квоти за производство на мляко и млечни продукти, свързана с допълнителна такса върху доставките и директните продажби, превишаващи квотата. Тази система първоначално трябва да действа за срок от 5 години, но срокът ѝ на действие е удължаван многократно и в крайна сметка изтича на 31 март 2015 г.

2. Системата от квоти води до образуване на изключително много дела както пред съдилищата на Съюза, така и пред националните съдилища². Освен това в някои държави членки системата е прилагана само „фрагментарно“³. Такъв е по-специално случаят с Италия, където в рамките на относително дълъг период органите не успяват да гарантират, че допълнителната такса, дължима за превишаващите националната квота количества, се разпределя правилно, че се изплаща в срок и/или че при всички случаи надлежно се регистрира и събира⁴.

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² Вж. *O'Reilly, J. Milk quotas and their consideration before the institutions of the Community of particular interest to lawyers.* — In: Heusel, W., Collins, A.M. (eds), *Agricultural law for the European Union*, EIPA, Trier/Dublin 1999, p. 103.

³ Вж. в този смисъл Сметна палата, Специален доклад № 4/93 относно прилагането на системата от квоти, предназначени за контрол на производството на мляко, заедно с отговора на Комисията (ОВ С 12, 1994 г., стр. 1).

⁴ Вж. постановеното неотдавна решение от 24 януари 2018 г., Комисия/Италия (C-433/15, EU:C:2018:31).

3. Настоящият случай представлява още един епизод от дългата сага за събирането на неплатените такси в Италия. Накратко, в него се поставя въпросът дали държава членка може по закон да изисква от изкупвачите да удържат от цената на млякото сумата, дължима за тази такса от производителите, които превишават индивидуалната си квота. Ако такава национална правна уредба е несъвместима с правото на Съюза, тогава възниква допълнителният въпрос до какви последици за изкупвачите и производителите може да доведе несъвместимостта на националното законодателство с правото на Съюза.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

4. С Регламент (ЕИО) № 3950/92 на Съвета от 28 декември 1992 година за въвеждането на допълнителна такса в сектора на млякото и млечните продукти⁵ е удължен срокът на действие на режима на допълнителната такса в сектора на млякото и млечните продукти, който е трябвало да изтече на 31 март 1993 г. Този режим е следвало да се прилага за още седем последователни дванадесетмесечни периода, считано от 1 април 1993 г.⁶

5. Член 2 от Регламент № 3950/92 гласи:

„1. Таксата се дължи върху всички количества мляко или еквиваленти на млякото, които се предлагат на пазара през съответния дванадесетмесечен период и превишават някое от посочените в член 3 количества. Тя се разпределя между производителите, които са допринесли за превишаването.

Вноската на всеки производител в размера на дължимата такса се определя въз основа на решение на държавата членка, след като неоползотворените референтни количества се преразпределят или не се преразпределят, или на равнище изкупвач на базата на превишаването, останало след като неоползотворените референтни количества са били разпределени пропорционално на референтното количество на всеки производител, или на национално равнище на базата на размера, с който съответният производител е превишил индивидуалното си референтно количество.

2. По отношение на доставките, преди дадена дата и в съответствие с подробни правила, които следва да бъдат установени, отговорният за изплащането на таксата изкупвач заплаща на компетентния орган на държавата членка дължимата сума, която удържа от цената на млякото, платена на дължащите таксата производители, или, ако това не е възможно, събира сумата с всички подходящи средства.

[...]

Когато доставените от даден производител количества превишават неговото референтно количество, на изкупвача се разрешава да удържи сумата от цената на млякото по отношение на всяка доставка на производителя, който е превишил референтното си количество, като един вид авансово плащане на дължимата такса, в съответствие с подробните правила, приети от държавата членка.

[...]

5 ОВ L 405, 1992 г., стр. 1.

6 Вж. първо съображение от Регламент № 3950/92.

4. Когато таксата е дължима и събраната сума надхвърля размера на таксата, държавата членка може да използва излишъка, за да финансира мерките, посочени в член 8, първо тире, и/или да я възстановят на производители, които попадат в приоритетните категории, определени от държавата членка въз основа на обективни критерии, които трябва да бъдат установени, или на производители, намиращи се в извънредна ситуация в резултат на национална разпоредба без връзка с този режим“. [неофициален превод]

6. Член 9 („Критерии за преразпределяне на надвзета такса“) от Регламент (ЕО) № 1392/2001 на Комисията от 9 юли 2001 година за определяне на подробни правила за прилагане на [Регламент № 3950/92] за въвеждането на допълнителна такса в сектора на млякото и млечните продукти⁷ предвижда:

„1. Когато е приложимо, държавите членки определят приоритетните категории производители, посочени в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕИО) № 3950/92, съгласно един или няколко от следните обективни критерии, изложени по ред на приоритетност:

- а) изричното признаване от компетентния орган на държавата членка, че цялата или част от таксата е събрана недължимо;
- б) географското положение на стопанството и главно планинските райони по смисъла на член 18 от Регламент (ЕО) № 1257/1999 на Съвета [от 17 май 1999 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА) и за изменение и отмяна на някои регламенти (ОВ L 160, 1999 г., стр. 80; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 28, стр. 134)];
- в) максималната гъстота на добитъка в стопанството за целите на екстензивното животновъдство;
- г) размера, с който е надвишено индивидуалното референтно количество;
- д) референтното количество, с което разполага производителят.

2. Когато наличните финансови средства за определен период не са изразходвани след прилагането на критериите, установени в параграф 1, държавата членка приема други обективни критерии след консултация с Комисията“. [неофициален превод]

7. Регламент № 3950/92 е отменен с Регламент (ЕО) № 1788/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година за въвеждането на такса в сектора на млякото и млечните продукти⁸. В съответствие с член 11 („Ролята на изкупвачите“), параграф 1 от Регламент № 1788/2003 изкупвачите носят отговорността да събират от производителите дължимата вноска. Те трябва да изплащат сумите на компетентния орган на държавата членка. Съгласно член 11, параграф 3, „[к]огато през референтния период количествата, доставени от един производител, надхвърлят свободното референтно количество на този производител, съответната държава членка може да вземе решение да задължи изкупвача да удържа част от цената на млякото при всяка доставка на производителя, който е надвишил референтното си количество, като един вид авансово плащане на вноската на производителя, в съответствие с подробните правила, приети от държавата членка“.

7 ОВ L 187, 2001 г., стр. 19.

8 ОВ L 270, 2003 г., стр. 123; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 50, стр. 22.

8. Регламент № 1788/2003 влиза в сила на 24 октомври 2003 г. в съответствие с член 27 („Влизане в сила“) от него. Разпоредбите му започват да се прилагат от 1 април 2004 г., с изключение на членове 6 и 24, които се прилагат от датата на влизане в сила на този регламент.

Б. Националното право

9. Член 5 („Задължения на изкупвачите“) от Decreto-legge № 49, Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Декрет закон № 49 от 28 март 2003 г. за реформа на законодателството в областта на правилата за прилагане на допълнителната такса в сектора на млякото и млечните продукти), станал, след изменения, Закон № 119 от 30 май 2003 г. (наричан по-нататък „Декрет закон № 49/2003“)⁹, в редакцията му, приложима към момента на настъпване на фактите, предвижда в алинеи 1 и 2:

„1. [...] Изкупвачите удържат допълнителната такса, изчислена в съответствие с член 1 от измененя Регламент [№ 3950/92], за доставки на мляко, превишаващи индивидуалното референтно количество, определено за всеки производител поотделно [...].

2. В рамките на 30 дни от изтичането на срока по алинея 1, [...] изкупвачите внасят удържаните суми в специална текуща сметка, открита към разплащателната институция на AGEA [...].“

10. Член 9 („Възстановяване на надвзетата такса“) от Декрет закон № 49/2003 гласи в алинеи 1, 3 и 4:

„1. В края на всеки период AGEA: а) счетоводява извършените доставки на мляко и таксата, платена общо от изкупвачите в изпълнение на задълженията по член 5; б) изчислява общата национална такса, дължима на Европейския съюз за свръхпроизводството при доставките; с) изчислява размера на надвзетата такса.

[...]

3. Сумата, посочена в алинея 1, буква с) [...], се разпределя между производителите, титуляри на квота, които са платили таксата, съгласно следните критерии и в следния ред: [...]

4. Когато тези възстановявания не изчерпват наличната сума по алинея 3, остатъкът се разпределя между производителите, титуляри на квота, които са платили таксата, с изключение на онези, които са превишили с повече от 100 процента собственото си индивидуално референтно количество, съгласно следните критерии и в следния ред: [...].“

11. Член 2, алинея 3 от Decreto-legge del 24 giugno 2004 n. 157 — Disposizioni urgenti per l'etichettatura di alcuni prodotti agroalimentari, nonché in materia di agricoltura e pesca (Декрет закон № 157 от 24 юни 2004 г. — Спешни мерки във връзка с етикетирането на някои хранителни продукти, както и в областта на селското стопанство и рибарството), станал, след изменения, Закон № 204 от 3 август 2004 г. (наричан по-нататък „Декрет закон № 157/2004“)¹⁰, предвижда:

„В съответствие с член 9 от [Декрет закон № 49/2003] надвзетият размер на таксата, плащана ежесечно от изрядните в плащанията си производители, се възстановява на същите производители. След приключването на тази операция, ако оставащият общ размер на начислените и подлежащи на внасяне такси е по-голям от таксата, дължима на Европейския

⁹ Gazzetta Ufficiale № 75 от 31 март 2003 г.

¹⁰ Gazzetta Ufficiale № 147 от 25 юни 2004 г.

съюз, плюс 5 %, AGEA не изисква таксата, която е била начислена в повече на производителите, които все още не са извършили месечните си плащания, като прилага критериите за приоритетност, предвидени в член 9, алинеи 3 и 4, без да се засягат санкциите, предвидени в член 5, алинея 5 от [Декрет закон № 49/2003]“.

II. Фактите, производството и преюдициалните въпроси

12. През юли 2004 г. Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Агенция за предоставяне на помощи в областта на земеделието, наричана по-нататък „AGEA“) изпраща уведомление до Caseificio Sociale San Rocco като „първи изкупвач“ на млечни продукти. В това уведомление, което се отнася до квотите за мляко и допълнителната такса за периода от 1 април 2003 г. до 31 март 2004 г., се посочва следното:

- извършени са изчисления за възстановяването на надвзетата такса за доставките на краве мляко по време на референтния период. Изчисленията са извършени въз основа на референтните количества, определени от регионите и автономните провинции, и с оглед на месечните отчети на предприятията изкупвачи,
- производителите биха могли да се възползват от възстановяването на средства, ако са заплатили допълнителната такса, в съответствие с месечните отчети на предприятията изкупвачи,
- AGEA е приложила член 2, алинея 3 от Декрет закон № 157/2004, съгласно който на производителите, които са платили повече от дължимото, се възстановяват средства; след приключване на тази операция, ако оставащият общ размер на начислените и подлежащи на внасяне такси е по-голям от таксата, дължима на Европейския съюз, плюс 5 %, AGEA няма да изисква таксата, която е била начислена в повече на производителите, които все още не са извършили месечните си плащания. В тези случаи тя ще прилага критериите за приоритетност, определени в член 9, алинеи 3 и 4, както и санкциите, предвидени в член 5 от Декрет закон № 49/2003. Поради това AGEA ще разпредели вече надплатената сума само между производителите, титуляри на референтни количества, които са изрядни в плащанията си.

13. AGEA прилага към това уведомление списък, за всеки производител поотделно, на вече платените суми и на сумите, подлежащи на възстановяване.

14. Въз основа на горепосоченото уведомление AGEA констатира, че във връзка с референтния период Caseificio Sociale San Rocco не е удържало допълнителната такса, както изисква член 5 от Декрет закон № 49/2003. Следователно производителите, от които дружеството е закупило мляко, продължават да дължат съответните суми.

15. Caseificio Sociale San Rocco и производителите (наричани по-нататък „жалбоподателите в главното производство“) посочват, че прилаганата от AGEA италианска правна уредба е несъвместима с правото на Съюза. Те оспорват уведомлението на AGEA пред Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Регионален административен съд на област Лацио, Италия). С решение от 3 февруари 2010 г. този съд отхвърля жалбата, като по същество заключава, че разглежданата италианска правна уредба е съвместима с разпоредбите на Регламент № 1788/2003.

16. Жалбоподателите в главното производство обжалват това решение пред Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия). С неокончателно решение от 21 ноември 2017 г. този съд уважава частично жалбата. Той постановява, че приложимите в този случай правила на Съюза не са предвидените в Регламент № 1788/2003, а в Регламент № 3950/92. Въпреки това, тъй като има съмнения относно правилното тълкуване на някои разпоредби от Регламент № 3950/92, този съд решава да спре производството и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) В случай като описания, който е предмет на разглеждане в главното производство, трябва ли правото на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че несъответствието на законодателна разпоредба на държава членка с член 2, параграф 2, трета алинея от [Регламент № 3950/92] има за последица отпадане на задължението на производителите да плащат допълнителната такса, когато са налице условията, определени в посочения регламент?
- 2) В случай като описания, който е предмет на разглеждане в главното производство, трябва ли правото на Европейския съюз, и по-специално общият принцип на защита на оправданите правни очаквания, да се тълкува в смисъл, че не може да се защитят оправданите очаквания на правни субекти, които са изпълнили предвидено от държава членка задължение и са извели ползи от изпълнението му, когато това задължение противоречи на правото на Европейския съюз?
- 3) В случай като описания, който е предмет на разглеждане в главното производство, допускат ли член 9 от [Регламент № 1392/2001] и понятието „приоритетна категория“ по смисъла на правото на Съюза разпоредба на държава членка като член 2, алинея 3 от Декрет закон № 157/2004, приет от Италианската република, който установява различни режими на възстановяване на допълнителната такса, начислена в повече, разграничавайки, за целите на сроковете и на условията и реда на това възстановяване, производителите, които са имали оправдани очаквания, че трябва да спазят надлежно определена национална разпоредба, която се оказва в противоречие с правото на Съюза, и производителите, които не са спазили тази разпоредба?“.

17. Жалбоподателите в главното производство, италианското правителство и Комисията представят писмени становища.

18. На 21 ноември 2018 г. Съдът иска някои разяснения от италианското правителство относно процедурите, прилагани по отношение на изчисляването на допълнителната такса, дължима за пазарната година за мляко 2003/2004. Италианското правителство отговаря на искането за разяснения на 13 декември 2018 г.

19. На съдебното заседание от 17 януари 2019 г. са изслушани и устните становища на жалбоподателите в главното производство, италианското правителство и Комисията.

III. Анализ

A. Предварителни бележки

1. Приложимо право *ratione temporis*

20. В акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция изрично се позовава на член 2 от Регламент № 3950/92 като разпоредбата от централно значение, приложима в настоящото производство. Тази гледна точка обаче се оспорва от италианското правителство, което твърди, че в главното производство се прилага член 11, параграф 3 от Регламент № 1788/2003, тъй като решението на AGEA, оспорено от жалбоподателите в главното производство, е издадено през юли 2004 г.

21. С оглед на това смятам, че е полезно да се определи правната уредба, приложима *ratione temporis* в настоящия случай.

22. Този въпрос не е маловажен: жалбоподателите в главното производство твърдят, че разглежданата италианска правна уредба е несъвместима с правото на Съюза, доколкото задължава изкупвачите на мляко да удържат таксата от цената на млякото. При все това предвидените съответно в Регламент № 3950/92 и в Регламент № 1788/2003 разпоредби, които уреждат механизма за събиране на таксата, не са идентични.

23. Член 11, параграф 3 от Регламент № 1788/2003, с който се отменя Регламент № 3950/92, изрично позволява на държавите членки да вземат решение, че ако в рамките на пазарната година за мляко количествата, доставени от един производител, надхвърлят референтното му количество, изкупвачът е *длъжен* да удържи част от цената на млякото, като един вид авансово плащане на допълнителната такса на производителя. Обратно, както пояснява Съдът в решение *Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago*¹¹, член 2, параграф 2 от Регламент № 3950/92 единствено *дава право*, но в никакъв случай не задължава изкупвачите да извършат подобна удържа.

24. В това отношение споделям становището на запитващата юрисдикция, че що се отнася до правото на Съюза, правилата, приложими към момента на настъпване на фактите, са предвидените в Регламент № 3950/92 (и като следствие от това, правилата, предвидени в Регламент № 1392/2001, в който се установяват правилата за прилагане).

25. Главното производство се отнася до пазарната година за мляко 2003/2004 (от 1 април 2003 г. до 30 март 2004 г.). В съответствие с член 27 от Регламент № 1788/2003 обаче този регламент става приложим едва от 1 април 2004 г.

26. В това няма нищо учудващо. По традиция пазарната година за мляко започва на 1 април всяка година и завършва на 30 март следващата година¹². Това обяснява защо Регламент № 1788/2003 — подобно на предишни актове, включително Регламент № 3950/92¹³ — започва да се прилага в началото на дадена пазарна година за мляко.

¹¹ Решение от 29 април 1999 г. (C-288/97, EU:C:1999:214, т. 29—32, наричано по-нататък „решение *Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago*“).

¹² Вж. например съображения 1—3 от Регламент № 1788/2003, както и член 1, параграф 1 от него.

¹³ Вж. член 13 от Регламент № 3950/92.

27. Прилагането на режим като този, предвиждащ допълнителна такса върху млякото, неминуемо изисква прилагането на определен набор от правила през целия референтен период. Норми като тези, с които се определят лицата, натоварени със задачата да събират таксата, както и начинът на плащане на таксата и нейният размер, не са процесуални — както твърди италианското правителство — а по-скоро материалноправни¹⁴. В това отношение трябва да се има предвид, че съгласно постоянната съдебна практика при влизането си в сила процесуалните норми по принцип се прилагат дори за висящи дела и спорове, освен ако не е предвидено друго в конкретната норма, докато материалноправните норми обикновено се тълкуват като по принцип неприложими към положения, съществуващи преди влизането им в сила¹⁵.

28. Разпоредби като член 2 от Регламент № 3950/92 и член 11, параграф 3 от Регламент № 1788/2003 се отнасят до ключови аспекти на материалноправните задължения, предвидени в Регламент № 3950/92. Поради това в съответствие с посочените по-горе принципи тези разпоредби не се прилагат за положения, съществуващи преди влизането им в сила.

29. Доводът на италианското правителство би означавал, че член 11, параграф 3 от Регламент № 1788/2003 става приложим за факти (и по-специално за доставки) и икономически отношения, възникнали преди 1 април 2004 г. С други думи, това фактически би довело до прилагането на член 11, параграф 3 от Регламент № 1788/2003 с обратно действие, което противоречи както на ясния текст, така и на духа на член 27 от посочения регламент.

30. В заключение по този въпрос, доколкото разглежданата национална правна уредба задължава изкупвачите на мляко да удържат таксата от цената на млякото в периода *преди* 1 април 2004 г., параметрите за съвместимост с правото на Съюза могат да бъдат изведени единствено от разпоредбите на правото на Съюза, приложими по време на този период, т.е. разпоредбите на Регламент № 3950/92, и по-специално член 2, параграф 2.

2. Системата, установена с регламенти № 3950/92 и № 1392/2001

31. За да бъдат разбрани по-добре поставените от националната юрисдикция въпроси, може би е полезно да се започне с определяне на аспектите на системата, установена с регламенти № 3950/92 и № 1392/2001, които са от значение за настоящото производство.

32. Въз основа на тези регламенти е наложена такса върху събираните или продаваните за директна консумация количества мляко над определена национална квота. Държавите членки, които превишават националната квота, е трябвало да разпределят тежестта от заплащането на таксата между производителите, които са допринесли за превишаването чрез надхвърляне на индивидуалната си квота.

33. За да се избегнат забавяния при събирането и плащането на таксата, законодателят на Съюза е решил, че по отношение на доставките изкупвачът е длъжен да плаща таксата на публичната администрация, след като я събере от производителите чрез удържка от цената на млякото или чрез други подходящи средства. За тази цел компетентният национален орган уведомява за или потвърждава на всеки изкупвач размера на дължимите от него такси, след като държавата

¹⁴ Във връзка с това може би си струва да се отбележи по аналогия, че се приема за установено, че разпоредбите в областта на данъчното право на Съюза, които се отнасят по-специално до начина, по който се събира данъкът, и неговия размер, не могат да се прилагат към положения, съществуващи преди влизането им в сила. Вж. например решение от 17 юли 2014 г., Equoland (C-272/13, EU:C:2014:2091, т. 20).

¹⁵ Вж. по-специално решение от 14 февруари 2012 г., Toshiba Corporation и др. (C-17/10, EU:C:2012:72, т. 47 и цитираната съдебна практика).

членка вземе решение дали всички или част от неизползваните квоти следва да бъдат преразпределени между съответните производители (пряко или чрез изкупвачите)¹⁶. В случай на преразпределяне на неизползваните индивидуални квоти те трябва да бъдат преразпределени пропорционално на референтните количества на всеки производител.

34. Държавите членки обаче могат също така да решат да не преразпределят неизползваните квоти. В този случай те биха могли да използват сумата, която надхвърля дължимата на Европейския съюз такса, за финансиране на национални програми за реструктуриране и/или да възстановят средства на производители, които попадат в определени „приоритетни категории“, или на производители, които се намират в извънредна ситуация.

35. С оглед на този контекст пристъпвам към анализ на преюдициалните въпроси.

Б. По първия въпрос

36. С първия въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали противоречието на разпоредба от националното законодателство с член 2, параграф 2 от Регламент № 3950/92 има за последица отпадането на задължението на производителите да плащат допълнителната такса дори ако са изпълнени предвидените в този регламент условия.

37. Този въпрос се основава на предпоставката, че доколкото задължава изкупвачите да удържат допълнителната такса от плащането за доставеното от производителите мляко, с което те превишават индивидуалните си квоти, и да плащат ежемесечно тази такса на AGEA, разглежданата италианска правна уредба е несъвместима с член 2, параграф 2 от Регламент № 3950/92. Както пояснява Съдът в решение *Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago*¹⁷, посочената разпоредба дава право на изкупвачите да удържат от платената на производителя цена за млякото сумата, дължима от този производител като допълнителна такса, но не им налага никакво задължение в това отношение.

38. Тази предпоставка обаче се оспорва от италианското правителство. Поради това първо ще разгледам това възражение и след това ще пристъпя към основния проблем, повдигнат с първия преюдициален въпрос.

1. Несъвместимостта между националното законодателство и правото на Съюза

39. Според италианското правителство запитващата юрисдикция отива твърде далеч в тълкуването си на решение *Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago*. Според посоченото правителство това решение не изключва възможността държавите членки да ограничат избора, предоставен с член 2, параграф 2 от Регламент № 3950/92, що се отнася до начина, по който се събира таксата (задължително удържане *или* по друг начин). Съдът приел единствено че държавите членки не могат да налагат санкция на изкупвачите, които не спазват това задължение.

40. Вярно е, че производството, по което е постановено решение *Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago*, е по жалба на организация, представляваща производителите на мляко, срещу административна санкция, наложена от италианските органи по-специално за това, че от цената на млякото не са удържани сумите, дължими от производителите, надвишили индивидуалните си квоти. Въпреки това Съдът изглежда е разгледал въпроса абстрактно, без да придава голяма тежест на конкретните факти по случая.

¹⁶ Вж. по-специално член 7 от Регламент № 1392/2001.

¹⁷ Точки 29—32 от решението.

41. В този случай запитващата юрисдикция по същество е поискала да се установи дали съгласно член 2, параграф 2 от Регламент № 3950/92 изкупвачът е длъжен да удържи сумите, дължими от производителите, надвишили индивидуалните си квоти. Съдът отговаря отрицателно на този въпрос, като изтъква, че член 2, параграф 2 от Регламент № 3950/92 предоставя на изкупвачите *възможност*, но не предвижда *абсолютно задължение* в това отношение¹⁸.

42. Това очевидно предполага, че държавите членки не могат да налагат санкции на изкупвачите, които решат да не удържат дължимите като допълнителна такса суми от цената на млякото, платена на производителите, а да съберат тези суми чрез други средства. От тези констатации обаче също така съвсем логично следва, че държавите членки не могат да санкционират изкупвачите, които вземат такова решение, като приложат за тях друго неблагоприятно третиране, например като ги дискриминират при преразпределянето на неизползваните квоти или на събраната в повече такса¹⁹. Това би било несъвместимо с факта, че — ако използваме думите на генералния адвокат La Pergola — член 2, параграф 2 от Регламент № 3950/92 се отнася до *право* на изкупвачите, неупражняването на което „не може да доведе до налагането на санкции“²⁰. Бих добавил, че понятието „санкции“ следва да се разбира в най-широкия възможен смисъл.

43. Поради това в решение *Consortorio Caseifici dell'Altopiano di Asiago* Съдът разглежда избора на начин, по който да се събира таксата — чрез удържане или по друг подходящ начин — и го определя като *субективно право на всеки отделен изкупвач*. Ако по силата на правото на Съюза бъде предоставено индивидуално право, то националното законодателство не може да лиши лицата от това право. В този смисъл такова законодателство на държава членка действително е несъвместимо с член 2, параграф 2 от Регламент № 3950/92.

44. При все това, дори ако самият законодател на Съюза по-късно „премине“ към друг модел за събиране на таксата, това не променя факта, че през съответния период изкупвачите имат избор в това отношение.

45. Поради това, макар да признавам, че това тълкуване на член 2, параграф 2 от Регламент № 3950/92 може да доведе до известно отслабване на системата на правоприлагане, все пак трябва да се съглася с жалбоподателите в главното производство и с Комисията, че с оглед на установеното в решение на Съда *Consortorio Caseifici dell'Altopiano di Asiago* предпоставката, на която почива първият въпрос, е правилна.

46. Сега ще премина към въпроса по същество.

2. Последниците от несъвместимостта между националното законодателство и правото на Съюза

47. По същество първият преюдициален въпрос се отнася до това дали в положение, при което в нарушение на член 2, параграф 2 от Регламент № 3950/92 национална норма изисква от изкупвачите да удържат допълнителната такса от цената на млякото, таксата вече не се дължи дори ако са изпълнени условията, определени в посочения регламент. С други думи, води ли несъвместимостта на разглежданата национална правна уредба с правото на Съюза до освобождаване на изкупвачите от задължението им да събират допълнителната такса от производителите и да я заплащат на компетентните национални органи и/или до освобождаване на производителите от задължението им да плащат допълнителната такса?

¹⁸ Вж. по-специално точка 30 от решението.

¹⁹ За повече подробности по този въпрос вж. по-долу точки 69—79 от настоящото заключение.

²⁰ Вж. заключението на генералния адвокат La Pergola по дело *Consortorio Caseifici dell'Altopiano di Asiago* (C-288/97, EU:C:1998:574, т. 13).

48. Отговорът на този въпрос според мен е съвсем очевиден: не. Всъщност всички страни, които представят становища по настоящото дело (включително жалбоподателите в главното производство), са на едно мнение: ако националните процесуални норми, уреждащи събирането на допълнителната такса, са несъвместими с правото на Съюза, този факт не води до освобождаване на изкупвачите или производителите от материалноправните им задължения. Казано по-просто, несъгласието (и несъвместимостта) по отношение на *начина*, по който се събира дадена такса, не влияе на преценката *дали* таксата е дължима.

49. По отношение на *изкупвачите* различно заключение би било в разрез с разпоредбите на регламенти № 3950/92 и № 1392/2001, които ясно и изрично предвиждат, че в случай на доставки изкупвачът е отговорен за таксата²¹. Това също така би направило създадената с посочените регламенти система до голяма степен неефективна, тъй като доставките съставляват по-голямата част от продажбите на мляко и поради това изкупвачите „носят основна отговорност за правилното прилагане на [тази система]“²² [неофициален превод].

50. Единствената последица от тази несъвместимост е, че въпросните национални норми следва да не се прилагат. Последиците за изкупвачите са две: от една страна, те си възвръщат свободата да събират сумите чрез „всички подходящи средства“, а от друга страна, не могат да бъдат санкционирани онези изкупвачи, които не са събирали таксата чрез удържка от цената на млякото.

51. На по-силно основание, несъвместимостта на национално законодателство с правото на Съюза по отношение на правилата, уреждащи събирането на допълнителната такса от изкупвачите, не може да влияе на задължението на *производителите* да заплащат таксата.

52. Както става ясно от шесто съображение и от член 2, параграф 1 от Регламент № 3950/92, задължението за плащане на допълнителната такса е пряка последица от факта, че националната квота е превишена, и именно „производителите, които са допринесли за превишението на квотата, трябва да заплатят таксата“ [неофициален превод].

53. Както подчерта неотдавна Съдът, съгласно член 11, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1392/2001 държавите членки „са длъжни да вземат всички необходими мерки, за да осигурят, че таксата, включително дължимите лихви при неспазване на срока за плащане, е начислена правилно и че *тежестта на таксата се понася от производителите, които са допринесли за превишението*“²³. Всъщност, когато производителите не изпълняват задълженията си съгласно този режим, а изкупвачите не предприемат действия в това отношение, държавите членки имат право да предприемат преки действия срещу производителите с цел събиране на дължимите суми²⁴.

54. Поради изложените по-горе съображения считам, че Съдът следва да отговори на първия въпрос, че несъвместимостта на националните разпоредби, уреждащи събирането на допълнителната такса по член 2, параграф 2 от Регламент № 3950/92, не освобождава производителите от задължението им да плащат допълнителната такса.

21 Вж. по-специално осмо съображение и член 2, параграф 2 от Регламент № 3950/92, както и член 7 и член 8, параграф 1 от Регламент № 1392/2001.

22 Съображение 7 от Регламент № 1392/2001.

23 Решение от 24 януари 2018 г., Комисия/Италия (C-433/15, EU:C:2018:31, т. 41). Курсивът е мой.

24 Вж. решение от 15 януари 2004 г., Penuscoed (C-230/01, EU:C:2004:20, т. 41).

В. По втория въпрос

55. С втория въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали следва да бъдат защитени оправданите правни очаквания на изкупвачите и производителите, които са изпълнили задължението за удържка на дължимата такса от цената на млякото и за ежемесечно заплащане на тази сума на публичните органи. Доколкото разбирам, този въпрос е поставен единствено в случай че Съдът отговори утвърдително на първия въпрос.

56. Тъй като по мое мнение несъвместимостта на националните норми, уреждащи събирането на допълнителната такса по член 2, параграф 2 от Регламент № 3950/92, не освобождава производителите и изкупвачите от материалноправните им задължения по силата на посочения регламент, вторият преюдициален въпрос изглежда губи своето значение.

57. Всъщност при тези обстоятелства не съм напълно сигурен какви оправдани правни очаквания следва да бъдат защитени.

58. Във връзка с това бих искал само да добавя, че съгласно член 8, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1392/2001 органите на държавите членки следва да предприемат действия, за да гарантират плащането на таксата, дължима от неизправните производители. Освен това върху дължимите суми се начислява лихва за забава. На последно място, не се засяга правото на държавите членки да налагат подходящи санкции на страни, които нарушават своите задълженията по този режим.

Г. По третия въпрос

59. Третият преюдициален въпрос се отнася до последиците, които могат да произтекат от несъвместимостта на националната правна уредба, уреждаща събирането и плащането на допълнителната такса, с разпоредбите на регламенти № 3950/92 и № 1392/2001 по отношение на възстановяването на надвзета такса.

60. По същество с третия въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 9 от Регламент № 1392/2001 допуска национална правна уредба, която предвижда различни условия и ред, както и различни срокове за възстановяване на надвзетата такса на производителите в зависимост от това дали сумите, дължими от тези производители за таксата, са били удържани от цената на млякото и заплащани ежемесечно на компетентните национални органи.

61. За да се разберат по-добре причините за отправения преюдициален въпрос и повдигнатите с него проблеми, може да бъде полезно да се припомнят накратко конкретните факти във връзка с него.

1. Фактическата обстановка

62. Производството на мляко в Италия за пазарната година за мляко 2003/2004 превишава квотата, разпределена на тази държава членка в съответното законодателство на Съюза. Следователно тази държава членка дължи на Европейския съюз допълнителна такса за излишък. Тъй като обаче някои индивидуални квоти не са били използвани, общата сума, която италианските органи са получили (или е трябвало да получат) от производителите, допринесли за превишаването — директно или чрез изкупвачите — е била по-голяма от размера на таксата, платима на бюджета на Съюза.

63. Според италианското правителство компетентните национални органи решават да не се възползват от възможността, предоставена в член 2, параграф 1, втора алинея от Регламент № 3950/92, за преразпределяне на неизползваните квоти. В действителност се взема решение излишъкът да се преразпредели между производители, които попадат в определени приоритетни категории съгласно член 2, параграф 4 от Регламент № 3950/92. За тази цел на първо място е трябвало да бъдат възстановени средства на производителите, които са изпълнили месечните си задължения за плащане и които са разположени в планински или други необлагодетелствани райони. Ако след това остават още средства от излишъка, органите пристъпват към намаляване на сумите, изисквани от производителите, които не са изпълнили месечните си задължения за плащане и които са разположени в планински или други необлагодетелствани райони.

64. Жалбоподателите в главното производство обаче оспорват това представяне на фактите от италианското правителство. Те са на мнение, че това, което в действителност са направили италианските органи към момента на настъпване на фактите, не е било да възстановят надвзетата такса, а да преразпределят неизползваните квоти между някои производители, които са превишили индивидуалните си квоти.

65. Начинът, по който е формулиран третият въпрос на националния съд, обаче изглежда предполага, че запитващата юрисдикция също счита, че през 2004 г. италианските органи са решили да възстановят надвзетата такса на производители, които попадат в някои приоритетни категории.

66. Поради това ще отговоря на този въпрос така, както е зададен от запитващата юрисдикция. При производства по член 267 ДФЕС не е задача на Съда да определя релевантните факти. Това е задача на запитващата юрисдикция.

67. Въпреки това, просто с цел пълнота на изложението, ще разгледам накратко и сценария, посочен от жалбоподателите в главното производство. Считаю, че фактическите аспекти на спора, по които страните изразяват несъгласие, не са определящи за решаването на общия проблем, повдигнат от третия преюдициален въпрос, който по същество се отнася до критериите, съгласно които е възможно разграничение между производителите.

68. По-надолу ще обясня защо считам, че изкупвачите или производителите, които не са изпълнили предвиденото в националното законодателство задължение да удържат таксата от цената на млякото и да я заплащат ежемесечно на компетентните органи, не могат да бъдат третирани по по-неблагоприятен начин в сравнение с други производители или изкупвачи, било то по отношение на възстановяването на надвзетата такса или на преразпределянето на неизползваните квоти.

2. Възстановяване на надвзетата такса

69. Както бе посочено в точка 60 по-горе, третият въпрос се отнася до това дали член 9 от Регламент № 1392/2001 допуска национална разпоредба като член 2, алинея 3 от Декрет закон № 157/2004, който предвижда различни условия и ред, както и различни срокове за възстановяване на надвзетата такса на производителите в зависимост от това дали сумите, дължими от тези производители за таксата, са били удържани от цената на млякото и ежемесечно заплащани на компетентните национални органи.

70. По мое мнение отговорът на този въпрос следва да бъде утвърдителен.

71. Текстът на член 9, параграф 1 от Регламент № 1392/2001 е съвсем ясен: държава членка, която реши да преразпредели надвзетата такса между производителите, може да направи това само в полза на някои „приоритетни категории“, които трябва да се определят въз основа на изброените в този член критерии. Тези критерии очевидно са изчерпателни и са изброени „по ред на приоритетност“. Следователно държавите членки не могат да се отклоняват от тях. На по-силно основание те не могат — с цел да определят приоритетните категории — да добавят критерий, съгласно който се изисква спазване на национална процесуална норма, която освен това се оказва несъвместима с разпоредбите на Регламент № 3950/92.

72. От своя страна член 9, параграф 2 от Регламент № 1392/2001 позволява на държавите членки да приемат „други обективни критерии“, но само „когато наличните финансови средства за определен период не са изразходвани след прилагането на критериите, посочени в параграф 1 [от същата разпоредба]“ [неофициален превод], и при условие че е проведена консултация с Комисията по този въпрос.

73. Според моето разбиране обаче националният критерий, основан на съответствието с член 5, алинея 1 от Декрет закон № 49/2003, е бил приложен, за да се определи на кои производители първо да бъдат възстановени средства. На другите производители е следвало да бъдат възстановени средства единствено ако все още има средства на разположение след този първи кръг на преразпределяне. Така националните разпоредби изглежда следват логика, която на практика е обратна на логиката, залегнала в основата на член 9 от Регламент № 1392/2001. Освен това от преписката по делото не става ясно дали италианските органи са се консултирали с Комисията относно приемането на този „процесуален“ критерий.

74. Поради това според мен член 9 от Регламент № 1392/2001 не допуска държава членка да изключи от възстановяването на средства производители, които очевидно попадат в една от изброените приоритетни категории или които отговарят на критериите, договорени между Комисията и съответната държава членка. В резултат на това при възстановяването на надвзетата такса в съответствие с член 2, параграф 4 от Регламент № 3950/92 производителите, които не са платили таксата, както се изисква в член 5, параграф 1 от Декрет закон № 49/2003, не могат да бъдат третирани по по-неблагоприятен начин в сравнение с други производители.

75. С цел изчерпателност като последна забележка бих искал да добавя, че производителите, които надлежно са спазили член 5, алинея 1 от Декрет закон № 49/2003, не могат да се считат за „намиращи се в извънредна ситуация в резултат на национална разпоредба без връзка с този режим“ [неофициален превод] по смисъла на член 2, параграф 4 от Регламент № 3950/92. Като се остави настрана тълкуването на обхвата на понятието „извънредна ситуация“, което във всеки случай най-вероятно би се тълкувало доста стеснително, очевидно нито едно възможно тълкуване на член 2, параграф 4 от Регламент № 3950/92 не би позволило да се счита, че разпоредба като член 5, алинея 1 от Декрет закон № 49/2003 е „без връзка“ с режима на квоти за мляко.

76. По мое мнение с оглед на гореизложеното на третия въпрос следва да се отговори, че член 9 от Регламент № 1392/2001 не допуска национална разпоредба, която предвижда различни условия и ред, както и различни срокове за възстановяване на надвзетата такса на производителите в зависимост от това дали сумите, дължими от тези производители за таксата, са били удържани от цената на млякото и ежемесечно заплащани на публичните органи.

3. Преразпределяне на неизползвани квоти

77. Не бих направил друг извод дори ако различният начин, по който италианските органи третираат производителите и изкупвачите, които не са спазили член 5, алинея 1 от Декрет закон № 49/2003, се отнасяше до преразпределянето на неизползваните квоти, както твърдят жалбоподателите в главното производство.

78. В съответствие с член 2, параграф 1 от Регламент № 3950/92 неизползваните индивидуални квоти трябва да бъдат „разпределени пропорционално на референтните количества на *всеки* производител“ [неофициален превод]²⁵. Това би следвало да означава, че неизползваните квоти се разпределят между *всички* производители, които са допринесли за превишението на квотата, и че вноската на производителите по таксата трябва да бъде определена в съответствие с това²⁶.

79. Следователно изкупвачите или производителите, които не са спазили член 5, алинея 1 от Декрет закон № 49/2003, не могат да бъдат дискриминирани дори в случай на преразпределяне на неизползвани квоти.

IV. Заключение

80. В заключение предлагам на Съда да отговори на поставените от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) преюдициални въпроси по следния начин:

- „– Несъвместимостта на националните разпоредби, уреждащи събирането на допълнителната такса, с член 2, параграф 2 от Регламент (ЕИО) № 3950/92 на Съвета от 28 декември 1992 година за въвеждането на допълнителна такса в сектора на млякото и млечните продукти не освобождава производителите от задължението им да плащат допълнителната такса,
- член 9 от Регламент (ЕО) № 1392/2001 на Комисията от 9 юли 2001 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент № 3950/92 на Съвета за въвеждането на допълнителна такса в сектора на млякото и млечните продукти не допуска национална разпоредба, която предвижда различни условия и ред, както и различни срокове за възстановяване на надвзетата такса на производителите в зависимост от това дали сумите, дължими от тези производители за таксата, са били удържани от цената на млякото и ежемесечно заплащани на компетентните национални органи“.

²⁵ Курсивът е мой.

²⁶ Вж. също в този смисъл решение от 5 май 2011 г., Etling и Etling и др. (C-230/09 и C-231/09, EU:C:2011:271, т. 64).