



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 13. července 2017¹

Věc C-433/15

Evropská komise

v.

Italská republika

„Nesplnění povinnosti členským státem – Mléko a mléčné výrobky – Doplnková dávka z mléka – Hospodářské roky 1995/1996 až 2008/2009 – Nedodržení zejména článků 79, 80 a 83 nařízení (ES) č. 1234/2007 a článků 15 a 17 nařízení (ES) č. 595/2004 – Nezajištění řádného rozdělení doplňkové dávky v odvětví mléka mezi producenty, kteří se podíleli na překročení referenčních množství – Nezajištění úhrady dávky ve stanovených lhůtách – Nevymáhání v případech neuhrazení dávky“

1. Evropská komise prostřednictvím své žaloby podané na základě druhého odstavce čl. 258 SFEU v podstatě navrhuje, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika nesplnila svou povinnost i) zajistit, aby byla splatná doplňková dávka z mléka a mléčných výrobků řádně přičítána k tíži producentů, kteří odpovídají za její úhradu, ii) zajistit, aby dávka byla uhrazena producenty a odběrateli, kteří odpovídají za její úhradu na vnitrostátní úrovni, a v případě nesplnění této povinnosti vymáhat částky za použití vhodných postupů dostupných na vnitrostátní úrovni, v každém případě za období hospodářských let 1995/1996 až 2008/2009.

Unijní právo

Doplňková dávka z mléka a mléčných výrobků

2. První dávka na produkci mléka byla v (bývalém) Evropském hospodářském společenství uložena nařízením č. 1079/77². Měla podobu dávky ze spoluodpovědnosti ve výši 1,5 až 4 % cílové ceny mléka, kterou měli uhradit producenti mléka za období od 16. září 1977 do konce hospodářského roku 1979/1980³.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Nařízení Rady (EHS) ze dne 17. května 1977 o dávkách ze spoluodpovědnosti a o opatřeních pro rozšíření trhů v odvětví mléka a mléčných výrobků (Úř. věst. 1977, L 131, s. 6) (*neoficiální překlad*).

3 – Doba platnosti dávky ze spoluodpovědnosti byla několikrát prodloužena, naposledy nařízením Rady (EHS) č. 1894/87 ze dne 2. července 1987, kterým se mění nařízení č. 1079/77 ve vztahu k dávce ze spoluodpovědnosti z mléka a mléčných výrobků (Úř. věst. 1987, L 182, s. 32) (*neoficiální překlad*), a které ji prodloužilo až do hospodářského roku 1987/1988.

3. Z bodů odůvodnění nařízení č. 856/84⁴ vyplývá, že navzdory uplatňování dávky ze spoluodpovědnosti rostla množství dodávaného mléka v takové míře, že odbyt přebytků způsoboval finanční zátěž a obtíže na trhu, které ohrožovaly budoucnost společné zemědělské politiky⁵. Za účelem vyřešení těchto problémů byla článkem 1 nařízení zavedena doplňková dávka (dále jen „dávka“) z množství mléka nebo ekvivalentu mléka⁶ dodaného nad rámec referenčního množství, které se mělo stanovit. Dávku měli uhradit producenti nebo odběratelé za pět po sobě jdoucích období dvanácti měsíců, od 1. dubna 1984.

4. Prováděcí nařízení č. 857/84⁷ stanovilo členským státům povinnost přidělit odběratelům a producentům mléka individuální referenční množství na základě množství nakoupených, dodaných nebo prodaných v roce 1981. Dávku z mléka dodaného nad rámec referenčního množství měli odběratelé a producenti uhradit vnitrostátním orgánům formou čtvrtletních splátek. Částka vybrané dávky měla být odvedena Společenství⁸.

5. Nařízení č. 1109/88⁹ zvýšilo počet období, za něž měla být dávka uhrazena, z pěti na osm a nařízením č. 816/92¹⁰ byl tento počet dále zvýšen na devět.

6. Na základě článků 15 a 16 prováděcího nařízení č. 1546/88¹¹ byli odběratelé, respektive producenti povinni vyúčtovat příslušné vnitrostátní agentuře danou dávku za každé dvanáctiměsíční období, a to do tří měsíců od konce tohoto období. Článek 19 odst. 1 uvedeného nařízení mimo jiné stanovil, že členské státy mají přijmout jakákoli dodatečná opatření, která jsou nezbytná k zajištění výběru této dávky.

7. Nařízení č. 3950/92¹² zrušilo a nahradilo stávající předpisy s cílem zjednodušit a objasnit režimy doplňkové dávky za účelem zajištění právní jistoty pro producenty a další dotčené subjekty¹³. Na základě článku 1 měli producenti povinnost uhradit doplňkovou dávku z množství mléka dodaného odběratelům nebo prodaného přímo ke spotřebě nad rámec množství, jež mělo být stanoveno. Dávka měla být uplatňována po dobu sedmi dalších po sobě jdoucích období dvanácti měsíců, od 1. dubna 1993. Článek 2 stanovil, že se dávka rozdělí mezi producenty, kteří se podíleli na překročení množství, přičemž odběratel měl obecně povinnost uhradit částku dávky (kterou měl odečíst od ceny mléka zaplacené producentům, kteří dávku dlužili) příslušnému orgánu členského státu.

4 – Nařízení Rady (EHS) ze dne 31. března 1984, kterým se mění nařízení (EHS) č. 804/68 o společné organizaci trhu s mlékem a mléčnými výrobky (Úř. věst. 1984, L 90, s. 10) (*neoficiální překlad*).

5 – Viz třetí bod odůvodnění nařízení.

6 – Dále společně označovány jako „mléko“.

7 – Nařízení Rady (EHS) ze dne 31. března 1984, kterým se přijímají prováděcí pravidla pro uplatňování dávky uvedené v článku 5c nařízení (EHS) č. 804/68 v odvětví mléka a mléčných výrobků (Úř. věst. 1984, L 90, s. 13) (*neoficiální překlad*). Toto nařízení bylo pozměněno, pokud jde o povinnost členského státu odvést vybrané dávky, nařízením Rady (EHS) č. 1305/85 ze dne 23. května 1985, kterým se mění nařízení č. 857/84 (Úř. věst. 1985, L 137, s. 12) (*neoficiální překlad*).

8 – Viz články 6 a 9 nařízení. Viz také rozsudek ze dne 13. listopadu 2001, *Francie v. Komise* (C-277/98, EU:C:2001:603, bod 12).

9 – Nařízení Rady (EHS) ze dne 25. dubna 1988, kterým se mění nařízení č. 804/68 (Úř. věst. 1988, L 110, s. 27) (*neoficiální překlad*).

10 – Nařízení Rady (EHS) ze dne 31. března 1992, kterým se mění nařízení č. 804/68 (Úř. věst. 1992, L 86, s. 83) (*neoficiální překlad*).

11 – Nařízení Komise (EHS) ze dne 3. června 1988, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro doplňkovou dávku uvedenou v článku 5c nařízení č. 804/68 (Úř. věst. 1988, L 139, s. 12) (*neoficiální překlad*).

12 – Nařízení Rady (EHS) ze dne 28. prosince 1992, kterým se stanoví doplňková dávka v odvětví mléka a mléčných výrobků (Úř. věst. 1992, L 405, s. 1) (*neoficiální překlad*).

13 – Viz druhý bod odůvodnění.

8. Nařízení č. 536/93¹⁴ stanovilo prováděcí pravidla k nařízení č. 3950/92. Články 3 a 4 stanovily, že odběratelé a producenti mají povinnost uhradit dlužnou částku příslušnému orgánu do 1. září každého roku. Článek 5 odst. 2 ukládal členským státům povinnost „přijmout jakákoliv doplňková opatření nezbytná“ (*neoficiální překlad*) k zajištění úhrady dávek splatných Společenství ve stanovené lhůtě. Podle článku 7 měly členské státy přijmout veškerá kontrolní opatření nezbytná k zajištění úhrady dávky a stanovit požadavky týkající se schvalování odběratelů a producentů.

9. Nařízením č. 1256/1999¹⁵ byl režim doplňkové dávky prodloužen o dalších osm po sobě jdoucích období dvanácti měsíců do dubna 2008.

10. Článek 11 odst. 1 a 2 prováděcího nařízení č. 1392/2001¹⁶ zavedl přísnější postupy s cílem přimět členské státy k tomu, aby sehrály větší roli při kontrolách a udělování sankcí, které měly zavést s cílem zajistit řádný výběr dávky¹⁷.

11. Nařízení č. 1788/2003¹⁸ zavedlo do systému dávky řadu změn. Podle článku 1 se dávka zavedená tímto nařízením měla uplatňovat po dobu jedenácti po sobě jdoucích období dvanácti měsíců, a to od 1. dubna 2004.

12. Zatímco předcházející právní předpisy ukládaly povinnost uhradit dávku producentům, přičemž členské státy měly odvést vybrané částky do rozpočtu Společenství¹⁹, článek 3 uvedeného nařízení tento systém doplnil tak, že odpovědnými za úhradu dávky Společenství se staly samotné členské státy.

Odstavec 1 stanovil:

„Členské státy odpovídají Společenství za úhradu dávky, která vyplývá z překročení vnitrostátního referenčního množství [...] a [...] tuto dávku uhradí až do výše 99 % dlužné částky Evropskému zemědělskému orientačnímu a záručnímu fondu (EZOZF).“²⁰

13. Podle článku 4:

„Podle článků 10 a 12 se dávka v plné výši rozdělí mezi producenty, kteří se podíleli na každém z překročení vnitrostátních referenčních množství [...]

[...] odpovídají producenti členskému státu za úhradu svého příspěvku na dlužnou dávku vypočteného podle kapitoly 3, a to na základě pouhé skutečnosti, že překročili referenční množství, která měli k dispozici.“

14 – Nařízení Komise (EHS) ze dne 9. března 1993, kterým se stanoví prováděcí pravidla týkající se doplňkové dávky v odvětví mléka a mléčných výrobků (Úř. věst. 1993, L 57, s. 12) (*neoficiální překlad*).

15 – Nařízení Rady (ES) ze dne 17. května 1999, kterým se mění nařízení č. 3950/92 (Úř. věst. 1999, L 160, s. 73) (*neoficiální překlad*).

16 – Nařízení Komise (ES) ze dne 9. července 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 3950/92 (Úř. věst. 2001, L 187, s. 19; Zvl. vyd. 03/33, s. 104).

17 – Viz bod 5 odůvodnění.

18 – Nařízení Rady (ES) ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví dávka v odvětví mléka a mléčných výrobků (Úř. věst. 2003, L 270, s. 123; Zvl. vyd. 03/40, s. 404).

19 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 13. listopadu 2001 *Francie v. Komise* (C-277/98, EU:C:2001:603, body 34 až 36). I když z prováděcích pravidel týkajících se dávky vyplývalo, že odběratelé byli v mnoha případech povinni vykázat dávku vůči vnitrostátním orgánům, skutečnou povinnost uhradit tuto dávku měli producenti. Viz dále poznámka pod čarou 62 níže.

20 – Snížení o 1 % mělo za cíl „zohledn[ít] případy úpadku nebo definitivní neschopnosti některých producentů uhradit svůj podíl dávky uložené k úhradě“ (bod 6 odůvodnění).

14. Článek 15 prováděcího nařízení č. 595/2004²¹ stanovil, že kupující a producenti uhradí dávku příslušnému vnitrostátnímu orgánu do 1. září každého roku²² a uložil členským státům povinnost oznámit fondu EZOF částky vyplývající z použití článku 3 nařízení č. 1788/2003. Podle článku 17 uvedeného nařízení členské státy přijmou veškerá nezbytná opatření, aby se zajistilo, že dávka je vybírána správně a že je rozdělena mezi producenty, kteří se podílejí na překročení.

15. Nařízení č. 1234/2007²³ (jinak známé jako „jednotné nařízení o společné organizaci trhů“) nahradilo řadu samostatných nařízení²⁴ jediným legislativním nástrojem, aniž by však změnilo podstatu politiky, na níž je založen režim dávek z mléčných kvót, nebo způsoby její úhrady.

16. Oddíl III kapitoly III hlavy I tohoto nařízení byl nadepsán „Mléko“. Pododdíl III oddílu III byl nadepsán „Překročení kvót“ a zahrnoval články 78 až 84. Článek 78 stanovil dávku, která se platila z mléka a mléčných výrobků uváděných na trh v množství přesahujícím vnitrostátní kvótu. Členské státy odpovídaly Společenství za úhradu dávky v rozsahu 99 % splatné částky ve prospěch fondu Evropského zemědělského záručního fondu.

17. Podle článku 79 uvedeného nařízení se dávka v plné výši rozdělila mezi producenty, kteří se podíleli na každém z překročení vnitrostátních kvót. Tito producenti odpovídali členskému státu za úhradu svého příspěvku na splatnou dávku, a to „na základě pouhé skutečnosti, že překročili kvóty, které měli k dispozici“.

18. Článek 80 odst. 3 stanovil, že příspěvek každého producenta na úhradu dávky se stanoví na základě rozhodnutí členského státu poté, co všechny nevyužité části vnitrostátní kvóty přidělené na dodávky byly nebo nebyly přerozděleny, úměrně k individuálním kvótám každého producenta, nebo podle objektivních kritérií, která stanovil členský stát.

19. Na základě článku 83 uvedeného nařízení se v případě přímého prodeje a na základě rozhodnutí členského státu příspěvek producentů na úhradu dávky stanovil na příslušné územní nebo celostátní úrovni poté, co nevyužitá část vnitrostátní kvóty přidělené na přímé dodávky byla nebo nebyla přerozdělena. Komise měla stanovit, jak a kdy musí být dávka uhrazena příslušnému subjektu členského státu²⁵.

20. Článek 1 nařízení č. 1034/2008²⁶ pozměnil nařízení č. 885/2006²⁷ mimo jiné tím, že do něj vložil nový článek 5b. Tento článek stanovil:

„Aniž jsou dotčena jakákoli jiná opatření k prosazení práva stanovená vnitrostátním právem, členské státy odečtou dlužnou částku, kterou příjemce dosud nevrátil a která byla zjištěna v souladu s vnitrostátním právem, od jakékoli budoucí platby, kterou má uhradit platební agentura²⁸ odpovědná za získání dlužné částky témuž příjemci.“

21 – Nařízení Komise (ES) ze dne 30. března 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady č. 1788/2003 (Úř. věst. 2004, L 94, s. 22; Zvl. vyd. 03/43, s. 333).

22 – Nařízením Komise (ES) č. 1468/2006 ze dne 4. října 2006, kterým se mění nařízení č. 595/2004 (Úř. věst. 2006, L 274, s. 6), bylo toto datum změněno na 1. října každého roku.

23 – Nařízení Rady (ES) ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty (Úř. věst. 2007, L 299, s. 1).

24 – Včetně nařízení č. 1788/2003.

25 – Zdá se, že přitom byly zachovány lhůty stanovené nařízením č. 595/2004 ve znění pozdějších předpisů. Viz prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/517 ze dne 26. března 2015, kterým se mění nařízení č. 595/2004 (Úř. věst. 2015, L 82, s. 73).

26 – Nařízení Komise (ES) ze dne 21. října 2008, kterým se mění nařízení (ES) č. 885/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, pokud jde o akreditaci platebních agentur a dalších subjektů a schválení účetní závěrky EZZF a EZFRV (Úř. věst. 2008, L 279, s. 13). Nařízení vstoupilo v platnost dne 29. října 2008.

27 – Toto nařízení zavedlo prováděcí předpisy v souvislosti s nařízením Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. 2005, L 209, s. 1), které mimo jiné nahradilo fond EZOF Evropským zemědělským záručním fondem, a to s účinností od 1. ledna 2007.

28 – Jak je definována v čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1290/2005.

21. Článkem 230 odst. 1 nařízení 1308/2013²⁹ byla dávka s účinností od 31. března 2015 zrušena.

Státní podpora

22. Body 2 až 5 a bod 8 odůvodnění rozhodnutí 2003/530³⁰ uváděly:

- „(2) Italští producenti mléka v období hospodářských let 1995/1996 až 2001/2002 vyprodukovali množství mléka nad rámec svých referenčních množství a na základě doplňkové dávky z mléka a mléčných výrobků zavedené v souladu s nařízením (EHS) č. 3950/92 mají Společenství uhradit částku 1 386 475 250 EUR.
- (3) Tato částka nebyla do značné výše italskými orgány vybrána v důsledku pozastavení plateb, která na návrh těchto producentů nařídily vnitrostátní správní soudy.
- (4) Současná situace v Itálii se vyznačuje tím, že s výběrem doplňkové dávky je spojena řada obtíží, které vedly zejména k velkému počtu probíhajících soudních sporů, jež mohou i nadále dlouhodobě způsobovat zpoždění skutečných plateb v budoucnosti.
- (5) Italské orgány zamýšlejí přijmout opatření k vyřešení těchto probíhajících sporů a odstranění současného sociálního napětí tím, že těmto producentům mléka umožní vypořádat jejich nesplacený dluh prostřednictvím bezúročného odkladu platby po dobu několika let.

[...]

- (8) S cílem zabránit značnému finančnímu zatížení jednotlivých dotčených italských producentů mléka, které by bylo pravděpodobně způsobeno okamžitým výběrem všech dlužných částek v plné výši a zmírnění stávajícího sociálního napětí, lze vzhledem k existenci výjimečných okolností důvodně považovat podporu, kterou má Italská republika v úmyslu poskytnout těmto producentům mléka ve formě zálohy a odkladu platby, za slučitelnou se společným trhem odchýlně od článku 87 Smlouvy, pokud budou splněny podmínky stanovené v tomto rozhodnutí.“ *(neoficiální překlad)*

23. Článek 1 uvedeného rozhodnutí stanovil, že:

„Podpora, kterou Italská republika zamýšlí poskytnout producentům mléka tím, že sama uhradí Společenství částku, kterou mu producenti dluží na základě doplňkové dávky z mléka a mléčných výrobků za hospodářské roky 1995/96 až 2001/02, a tím, že těmto producentům umožní splatit jejich dluhy prostřednictvím bezúročného odkladu platby³¹ v průběhu několika let, se výjimečně považuje za slučitelnou se společným trhem, a to za předpokladu, že:

- ke splacení dojde v plné výši v ročních splátkách stejné výše,
- doba splácení, která začne plynout dne 1. ledna 2004, nepřesáhne 14 let.“

29 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zruší nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 671).

30 – Rozhodnutí Rady ze dne 16. července 2003 o slučitelnosti podpory, kterou Italská republika zamýšlí poskytnout svým producentům mléka se společným trhem (Úř. věst. 2003, L 184, s. 15) *(neoficiální překlad)*.

31 – Níže budu odkazovat na tento režim odložených plateb jako na „režim systém odložených plateb z roku 2003“.

24. V rozhodnutí 2013/665³² Komise konstatovala, že Itálie přijala právní předpisy, kterými byla lhůta pro úhradu některých splátek uvedených v rozhodnutí 2003/530 prodloužena, čímž porušila podmínku stanovenou v článku 1 uvedeného rozhodnutí, a to že všechny platby budou uhrazeny ve splátkách stejné výše. V článcích 1 a 2 rozhodnutí 2013/665 bylo konstatováno, že odklad dotyčných plateb představuje státní podporu, která je neslučitelná s vnitřním trhem, a Itálii byla uložena povinnost vymáhat neslučitelnou podporu od příjemců této podpory, jež má formu odkladu plateb.

Vnitrostátní právo

25. Vzhledem k omezenému prostoru nelze zkoumat v plném rozsahu příslušné italské právní předpisy v této oblasti. Velká část z nich je velmi složitá. V následující části uvedu nezbytný stručný přehled.

26. Ačkoliv dávka z produkce mléka byla na úrovni Společenství původně zavedena v roce 1984, rozsudek Soudního dvora ve věci *Lattepiù*³³ uvádí, že pokud jde o Itálii, byla legislativní opatření v této oblasti poprvé přijata v roce 1992³⁴. Zdá se, že tato opatření byla neúspěšná, jelikož individuální referenční množství přidělována italskými orgány obsahovala velké množství chyb, zejména v důsledku skutečnosti, že byla osvědčována samotnými producenty³⁵, a dále byly některé z pozdějších vnitrostátních právních předpisů zrušeny Corte costituzionale (Ústavní soud)³⁶.

27. Článkem 2 zákona č. 5/98 byla Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (Státní rada pro intervence na zemědělském trhu, dále jen „AIMA“) udělena řada pravomocí ke správě režimu dávek z mléka, a to zejména včetně stanovení referenčních množství a jejich oznámení producentům³⁷.

28. V návaznosti na zprávu vládní vyšetřovací komise bylo přijato několik dalších opatření včetně legislativního nařízení č. 43/99 (které bylo v pozměněné podobě přeměněno na zákon č. 118 ze dne 27. dubna 1999; dále jen „zákon č. 118/1999“). Článek 1 uvedeného legislativního nařízení poskytoval orgánu AIMA lhůtu 60 dnů na provedení nezbytných vnitrostátních úprav pro období produkce mléka 1995/1996 a 1996/1997. Na základě téhož ustanovení měla být individuální referenční množství, v případě potřeby upravená AIMA, konečná pro účely úhrady dávek³⁸.

29. Legislativní nařízení č. 49/2003 ze dne 28. března 2003 (které bylo v pozměněné podobě přeměněno na zákon č. 119/2003) stanovilo, že povinnosti týkající se kontroly dodržování režimu dávek a postupů vymáhání pohledávek mají plnit regiony a autonomní provincie. Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Agentura pro zemědělské platby, dále jen „AGEA“)³⁹ měla nést výlučnou odpovědnost za správu státní rezervy a za výpočet příslušných množství a splatných částek.

30. Ustanovením čl. 3 odst. 5k a 5l zákona č. 231/2005 byl zaveden zákaz započtení ve vztahu k částkám, které měly akreditované platební agentury podle nařízení č. 1663/95⁴⁰ vyplatit žadatelům.

32 – Rozhodnutí Komise (EU) ze dne 17. července 2013 o státní podpoře SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] poskytnuté Itálii (odklad platby dávky na mléko v Itálii) (Úř. věst. 2013, L 309, s. 40) (*neoficiální překlad*).

33 – Rozsudek ze dne 25. března 2004, *Cooperativa Lattepiù a další* (C-231/00, C-303/00 a C-451/00, EU:C:2004:178).

34 – Viz bod 15 rozsudku. Hlavním prováděcím právním předpisem byl zákon č. 468/92 ze dne 26. listopadu 1992, ačkoli Komise ve své žalobě odkazuje také na ministerskou vyhlášku č. 258/89 a zákon č. 209/91. V tomto bodě je uvedeno, že přijetí zákona č. 468/92 „následovala řada často novelizovaných právních předpisů“.

35 – Viz bod 79 rozsudku.

36 – Viz bod 16 rozsudku.

37 – Viz bod 20 rozsudku.

38 – Viz body 19, 21 a 22 rozsudku.

39 – AGEA nahradila v roce 1999 AIMA.

40 – Nařízení Komise (ES) ze dne 7. července 1995, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (EHS) č. 729/70 týkající se postupu schválení účetní závěrky záruční sekce EZOFZ (Úř. věst. 1995, L 158, s. 6) (*neoficiální překlad*).

31. (Zejména) článek 8d zákona č. 33/2009 doplnil legislativní nařízení č. 49/2003 o nová ustanovení týkající se odložených plateb dávky⁴¹. Dlužníci se mohli obrátit na agenturu AGEA s žádostí o odklad na dobu až 30 let za předpokladu, že souhlasili s ukončením všech probíhajících soudních řízení, která případně zahájili. Pokud producent v předepsané lhůtě nepodal žádost o účast na novém režimu, přestal se na něm podílet nebo neprovedl platbu, na kterou se tento režim vztahoval, v den její splatnosti, jeho dluh se stal okamžitě vymahatelným a uplatnily se na něj postupy nuceného výkonu v souladu s královskou vyhláškou č. 639/1910.

32. Zákonem č. 228/2012⁴² byly provedeny podstatné změny článku 8d zákona č. 33/2009. I když AGEA byla i nadále primárně odpovědná za vymáhání neuhrazených dávek, měla je vymáhat prostřednictvím postupu posouzení za pomoci členů skupiny Equitalia⁴³ a Guardia di Finanza (daňová a finanční policie).

Postup před zahájením soudního řízení

33. Komise se prostřednictvím výměny dopisů zaslaných v období mezi červencem 2008 a červencem 2012, přičemž většina z ní byla zaslána v rámci pilotního postupu EU, snažila získat od Itálie informace týkající se rozdělování dávky mezi osoby odpovědné za její úhradu a kroků provedených za účelem jejího vymáhání v případě, kdy nebyla dávka uhrazena. Komise vyjádřila své obavy ohledně dosud neuhrazených částek, které považovala za značně vysoké.

34. Vzhledem k tomu, že Komise nebyla spokojena s informacemi, které Itálie poskytla, zaslala dne 21. června 2013 tomuto členskému státu formální výzvu dopisem a vyzvala ji, aby předložila své vyjádření, Itálie odpověděla na tuto výzvu dopisem řadou dopisů ze dne 23. září 2013 a pozdějšího data.

35. S ohledem na to, co označila jako „přetrvávající stagnaci postupů vymáhání a neuhrazené částky ve značné výši“, vydala Komise dne 10. července 2014 odůvodněné stanovisko. Itálie požádala o prodloužení lhůty pro předložení odpovědi, která byla stanovena na 11. října 2014. Odpověď předložila dne 13. října 2014.

Řízení a návrhová žádání

36. Vzhledem k tomu, že Komise dospěla k závěru, že Itálie neposkytla informace, které by rozptýlily její obavy, podala dne 6. srpna 2015 projednávanou žalobu.

37. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- určil, že italská vláda tím, že nezajistila, aby doplňková dávka dlužná za množství vyprodukovaná v Itálii nad rámec vnitrostátní kvóty od prvního hospodářského roku, ve kterém se doplňková dávka v Itálii skutečně uplatnila (1995/1996), až do posledního hospodářského roku, v němž vznikl přebytek produkce v Itálii (2008/2009), byla skutečně přičtena k tíži jednotlivých producentů, kteří se podíleli na každém z překročení produkce, a byla včas uhrazena na základě předchozího oznámení dlužné výše odběratelem nebo producentem v případě přímých prodejků, nebo nebyla-li uhrazena ve stanovené lhůtě, aby byla zaregistrována a případně vymáhána od těchto odběratelů nebo producentů, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z příslušných ustanovení unijního práva použitelných v dotyčných hospodářských letech, konkrétně z i) článků 1 a 2 nařízení

41 – Níže budu odkazovat na tento režim odložených plateb jako na „režim odložených plateb z roku 2009“.

42 – Známý také jako „zákon o stabilitě z roku 2013“.

43 – Equitalia SpA je společnost, nad níž vykonává kontrolu italský stát.

č. 3950/92, ii) článku 4 nařízení č. 1788/2003, iii) článků 79, 80 a 83 nařízení 1234/2007, a pokud jde o prováděcí předpisy Komise, z iv) článku 7 nařízení č. 536/1993, v) čl. 11 odst. 1 a 2 nařízení č. 1392/2001 a vi) článků 15 a 17 nařízení č. 595/2004; a

– uložil Italské republice náhradu nákladů řízení.

38. Italská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zamítl žalobu a

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

39. Na jednání konaném dne 8. září 2016 Komise a Itálie přednesly vyjádření a odpověděly na otázky položené Soudním dvorem.

Analýza

Úvodní poznámky

Přípustnost

40. I když Itálie nevznesla formální námitku nepřipustnosti, ve své obhajobě tvrdí, že Komise nemá v tomto případě žádný právní zájem na podání žaloby, jelikož dávka již byla zrušena⁴⁴. Pokud by toto tvrzení bylo přijato, žaloba by byla nepřipustná a skutečnost, že Itálie nevznesla žádnou formální námitku, by byla irelevantní, neboť Soudní dvůr může i bez návrhu zkoumat splnění podmínek stanovených v článku 258 SFEU pro podání žaloby pro nesplnění povinnosti⁴⁵.

41. Nicméně nemám za to, že tvrzení Itálie lze přijmout.

42. Podle ustálené judikatury Soudního dvora se existence nesplnění povinnosti musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku⁴⁶. Soudní dvůr tedy odmítne žalobu jako nepřipustnou, pokud dotýčný členský stát ukončil údajné nesplnění povinnosti před uplynutím této lhůty⁴⁷. Naopak Soudní dvůr tak neučiní, pokud bylo nesplnění povinnosti ukončeno až po uplynutí této lhůty. Soudní dvůr v tomto ohledu rozhodl, že zájem na podání žaloby může spočívat zejména ve stanovení základu pro uplatnění odpovědnosti členského státu vůči těm, kterým z tohoto nesplnění povinnosti plynou práva⁴⁸.

43. Stejná argumentace se podle mého názoru uplatní v případě, kdy právní předpisy, které jsou předmětem odůvodněného stanoviska, byly zrušeny po uplynutí lhůty stanovené v tomto odůvodněném stanovisku, jako je tomu v projednávaném případě⁴⁹. Jak totiž správně poznamenává Komise, nevybrání dávky od osob, které mají povinnost ji uhradit, poškodí ty producenty, kteří ji skutečně uhradili v době její splatnosti, neboť budou z hospodářského hlediska znevýhodněni ve srovnání s osobami, které ji

44 – Viz bod 22 výše.

45 – Mimo jiné viz rozsudek ze dne 31. března 1992, *Komise v. Itálie* (C-362/90, EU:C:1992:158, bod 8).

46 – Mimo jiné viz rozsudek ze dne 27. října 2005, *Komise v. Itálie* (C-525/03, EU:C:2005:648, bod 14).

47 – Viz rozsudek ze dne 27. října 2005, *Komise v. Itálie* (C-525/03, EU:C:2005:648, body 16 a 17).

48 – Mimo jiné viz rozsudek ze dne 14. září 2004, *Komise v. Španělsko*, (C-168/03, EU:C:2004:525, bod 24).

49 – Lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku uplynula po prodloužení dne 11. října 2014 (viz bod 36 výše). Dávka byla zrušena s účinností od 31. března 2015 (viz bod 22 výše).

neuhradily, nebo které ji uhradily s velkým zpožděním. Taková situace nevyhnutelně způsobí (a ve výsledku může i nadále způsobovat) neodůvodněné narušení hospodářské soutěže, které se potenciálně může rozšířit nejen na producenty v samotné Itálii, ale i na producenty v rámci celé Evropské unie. Komise má nadále právní zájem na podání žaloby a žaloba je tedy přípustná.

Výše dávky, která nebyla získána

44. Strany vedou spor o přesnou výši dávky, která nebyla získána.

45. I když Komise ve svém navrhovaném žádání neuvádí žádnou částku, ve své žalobě uvedla, že ke konci lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku⁵⁰ dosahovala celková splatná částka dávky v Itálii přibližně 2 305 milionů eur. Tato částka se skládá z následujících položek:

- částka dávky, která byla získána, činí přibližně 282 milionů eur (tento údaj nezahrnuje částky, na které se vztahuje režim odložených plateb z roku 2003⁵¹ ve výši přibližně 469 milionů eur);
- zbývající dlužná částka po odečtení obou těchto částek činí 1 554 milionů eur;
- z této částky musí být odečteno přibližně 211 milionů eur, které jsou již nedobytné, například z důvodu platební neschopnosti producenta nebo soudních rozhodnutí, která platební povinnost zrušila, z čehož vyplývá částka přibližně 1 343 milionů eur;
- tento údaj zahrnuje částky, které jsou předmětem řízení před italskými soudy a v souvislosti s nimiž tyto soudy vydaly rozhodnutí o pozastavení platební povinnosti, které Komise odhaduje na přibližně 500 milionů eur,
- dosud získaná částka představuje 21 % z celkové neuhrazené částky, a to po odečtení částek, jež jsou již nedobytné⁵².

46. Itálie zaujala odlišný přístup. Uznává výši uvedené částky Komise. Tvrdí však, že částka ve výši 1 343 milionů eur, uvedená v bodě 46, by neměla být zohledněna vzhledem k tomu, že zahrnuje částky, které jsou nevymahatelné z důvodu soudních rozhodnutí o odkladu platby. Naopak má za to, že neuhrazenou částku je nutné stanovit na 827,39 milionů eur. Tuto částku je nutné srovnat s částkou 962 milionů eur, která představuje součet i) částek získaných do příslušného data, včetně částek vybraných prostřednictvím režimů odložených plateb a započtení, ii) částek, které jsou „vymáhány“ v rámci režimů odložených plateb, a iii) částek, které jsou nedobytné z důvodu platební neschopnosti producenta, soudních rozhodnutí zrušujících platební povinnost, nebo z jakéhokoli jiného důvodu. Na základě toho Itálie tvrdí, že částka, která je vybrána nebo je „považována za vybranou“, představuje 42 % z celkové dávky ve výši 2 289,77 milionů eur, částka, která v současnosti není splatná, činí 21,85 % z této hodnoty a částka, na kterou se vztahují probíhající postupy vymáhání, činí 36,13 % z této hodnoty.

50 – Tedy po uplynutí lhůty, jejíž prodloužení Komise povolila (viz bod 36 výše), dne 11. října 2014.

51 – Viz bod 23 a násl. výše.

52 – Komise ve své žalobě uvádí i alternativní soubor částek, který uvádí neuhrazenou částku ve výši 1 068 milionů eur, přičemž procentní podíl získaných částek činí 23 %. Na žádost o objasnění těchto částek během jednání Komise uvedla, že částka 1 068 milionů eur představuje neuhrazenou částku po odečtení částek, v souvislosti s nimiž Itálie nepožadovala, aby nebyly zohledněny z důvodu, že jsou předmětem řízení před vnitrostátními soudy. Vzhledem k tomu, že Komise ovšem také uvedla, že výše uvedená částka 1 343 milionů eur představuje částku, která má být ještě vymáhána, a vzhledem k tomu, že částka, na kterou se vztahují soudní rozhodnutí, je v žalobě vyčíslena ve výši 500 milionů eur, nedokážu tyto částky sladit. Z důvodů, které uvádím níže v bodě 49, nepovažuji za nutné se touto problematikou nadále zabývat.

47. Číselné údaje Komise by mohly být považovány za zavádějící, jelikož v případě, kdy nejsou získané částky nebo částky, které lze vymáhat v rámci režimů odložených plateb, zahrnuté do výpočtu, nelze si vytvořit „skutečnou“ představu o rozsahu nesplnění povinnosti Itálie. Nicméně popis předkládaný Itálií by mohl být označen rovněž za zavádějící, neboť i) odečítá částky, které se staly z právního hlediska nedobytnými, i když, pokud by Itálie jednala s náležitou péčí, alespoň z části by tyto případy nenastaly, a ii) pokud by Itálie prováděla řádnou správu režimů vymáhání dávky od počátku, zavedení režimů odložených plateb by (pravděpodobně) nebylo nutné.

48. Nepovažuji za nezbytné, abych dospěla k jednoznačnému závěru týkajícímu se těchto argumentů. Jak jsem již uvedla, Komise v návrhovém žádání žádný číselný údaj neuvádí⁵³. Zatímco statistické údaje poskytnuté oběma účastníky řízení mohou mít na obecné úrovni informativní význam, přesný výpočet dlužné částky není v tomto řízení rozhodující pro podporu postoje žádného z účastníků řízení. Rozhodující je v tomto případě otázka, zda Komise podložila svá tvrzení o porušení povinností ze strany Itálie, a pokud ano, zda Itálie přednesla opodstatněná tvrzení na svou obranu. Ve své níže uvedené analýze se tedy budu soustředit právě na tyto aspekty. Mezitím pouze poznamenám, že je zřejmé, že bez ohledu na to, jaký základ pro výpočet se použije, Itálie ve lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku nezískala značné částky splatné dávky.

Obecné důvody, které Itálie uvádí na svou obranu

49. Itálie uvádí na svou obranu dva obecné důvody, přičemž každý z nich, pokud by byl relevantní, by vyžadoval, aby Soudní dvůr žalobu zamítl. Proto je posoudím ještě před tím, než se budu podrobně zabývat tvrzeními Komise.

– Porušení zásady ne bis in idem

50. Itálie tvrdí, že Komise zahájením řízení pro nesplnění povinnosti porušila zásadu *ne bis in idem*. Toto tvrzení zakládá na režimu dávky jako celku, který byl zaveden nařízením č. 1788/2003. Před vstupem tohoto nařízení v platnost unijní právní předpisy výslovně stanovily pouze odběratelům a producentům povinnost vykázat a uhradit dávku příslušné vnitrostátní agentuře. Zatímco členské státy byly povinny zajistit výběr dávky⁵⁴, neměly výslovně stanovenou povinnost uhradit celou dávku Společenství. V roce 2001 Soudní dvůr rozhodl, že členské státy byly povinny vynaložit veškeré úsilí, aby byla dávka uhrazena Komisi, ale nebyly povinny dosáhnout konkrétního výsledku a odmítl tak tvrzení Komise, že je taková povinnost implicitní⁵⁵. V důsledku toho bylo přijato nařízení č. 1788/2003, jehož čl. 3 odst. 1 uložil členským státům dodatečnou povinnost uhradit dávku (nynější) Evropské unii⁵⁶.

53 – Viz bod 46 výše.

54 – Mimo jiné viz články 15, 16 a 19 nařízení č. 1546/88.

55 – Viz rozsudek ze dne 13. listopadu 2001, *Francie v. Komise* (C-277/98, EU:C:2001:603, bod 36).

56 – Do výše 99 % celkové částky. Dále viz poznámka pod čarou 20 výše.

51. Itálie nepopírá povinnost vybírat dávku na vnitrostátní úrovni a uhradit ji Evropské unii. Spíše naznačuje, že postup finanční nápravy v souvislosti s částkami dlužnými v rámci společné zemědělské politiky představuje sankci, která se ukládá členským státům za to, že tyto částky nevybraly, neboť toto nesplnění povinnosti má nutně dopad na rozpočet každého členského státu, který dávku nevybere v plné výši. Další penalizace Itálie prostřednictvím zahájení řízení pro nesplnění povinnosti by byla v rozporu se zásadou *ne bis in idem* a byla by nepřiměřená⁵⁷.

52. Tato argumentace podle mého názoru nemůže obstát.

53. Zprvce, jak správně poznamenává Komise, Soudní dvůr v souvislosti s povinnostmi členského státu, pokud jde o postup schvalování účetní závěrky podle pravidel týkajících se fondu EZOF, rozhodl, že tento postup má jiný účel než řízení o nesplnění povinnosti. V prvním případě slouží postup k zajištění splnění požadavků unijního rozpočtu, přičemž se nejedná o sankci⁵⁸. V druhém případě se jedná o řízení směřující k určení, že členský stát nesplnil své povinnosti, které mu vyplývají z unijního práva. Mám za to, že tento přístup lze v tomto případě jednoznačně uplatnit. Je jasné, že řízení o nesplnění povinnosti může sloužit i k jiným účelům, než je pouhé konstatování týkající se vztahů mezi členským státem a Evropskou unií. Jak jsem již uvedla⁵⁹, tato řízení mohou být relevantní mimo jiné i pro založení odpovědnosti členského státu vůči těm, kterým z tohoto nesplnění povinnosti plynou práva, a k nápravě neodůvodněného narušení hospodářské soutěže, ke kterému mohlo dojít v důsledku vytykaného nesplnění povinnosti. Nezdá se mi však, že by představovaly „sankci“ v běžném smyslu tohoto pojmu.

54. Kromě toho by italský výklad povinností členských států souvisejících s dávkou znamenal, že povinnost vymáhat ji na vnitrostátní úrovni, by byla v podstatě volitelná. I když je pravda, že Soudní dvůr rozhodl, že dávka sleduje hospodářský cíl v tom smyslu, že poskytuje Společenství prostředky potřebné k nakládání s mlékem vyprodukovaným producenty nad rámec jejich kvót, současně zdůraznil, že dávka měla „zjevný cíl“, a to vyžadovat, aby producenti mléka dodržovali přidělená referenční množství⁶⁰. Toto konstatování je v jasném rozporu s postojem Itálie a i z tohoto důvodu je nutné argumentaci tohoto členského státu odmítnout. V případě, že Itálie „absorbuje“ hospodářský dopad dávky tím, že upustí od jejího vymáhání od dotčených hospodářských subjektů, dávka pozbude požadovaného účinku na fungování trhu s mlékem.

– Údajná nevhodnost řízení o nesplnění povinnosti v případech státní podpory

55. Zdá se, že sama Itálie uznává odůvodnění uvedené v závěru bodu 54, když poznamenává, že pokud členský stát neprovede režim dávky na vnitrostátní úrovni, může to vést k nekalé hospodářské soutěži ze strany producentů, kteří dávku neuhradili. Tvrdí však, že za takových okolností je správným prostředkem nápravy, aby Komise podala žalobu proti protiprávní státní podpoře podle článku 108 SFEU. Komise proto podle ní neměla podat žalobu pro nesplnění povinnosti, jelikož tohoto postupu nelze využít, pokud lze namísto něj použít jiné prostředky nápravy.

57 – Na podporu svého tvrzení Itálie v této souvislosti odkazuje na rozsudek Soudního dvora ze dne 13. listopadu 2001, *Francie v. Komise* (C-277/98, EU:C:2001:603). Tento rozsudek však nejde nad rámec zjištění uvedených výše v bodě 51, a to v žádném ohledu, který by byl relevantní pro argumentaci Itálie. Itálie se rovněž odvolává na tři rozsudky Tribunálu, které Komise uvedla ve své žalobě. Jedná se o rozsudky ze dne 9. října 2012, *Itálie v. Komise* (T-426/08, nezveřejněný, EU:T:2012:526); ze dne 6. července 2015, *Itálie v. Komise* (T-44/11, nezveřejněný, EU:T:2015:469); a ze dne 2. prosince 2014, *Itálie v. Komise* (T-661/11, EU:T:2014:1016). Itálie však neodkazuje na žádný bod nebo body těchto rozsudků s cílem odůvodnit svůj postoj a z jejich znění nevyplývá nic, co by podporovalo tvrzení, která uvádí. Dále se jimi tudíž nezabývám.

58 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. ledna 2001, *Řecko v. Komise* (C-247/98, EU:C:2001:4, body 13 a 14), a ze dne 9. září 2004, *Řecko v. Komise* (C-332/01, EU:C:2004:496, bod 63).

59 – Viz bod 43 výše.

60 – Viz rozsudek ze dne 25. března 2004, *Cooperativa Lattepiù a další* (C-231/00, C-303/00 a C-451/00, EU:C:2004:178, bod 75).

56. Toto tvrzení lze rychle odmítnout, jelikož je v přímém rozporu s ustálenou judikaturou. Totiž:

„[...] Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že vhodným postupem pro dosažení určení, že došlo k porušení pravidel společné organizace trhů je řízení o nesplnění povinnosti členského státu podle [článku 258 SFEU]. Ačkoli podle této judikatury [čl. 108 odst. 2 SFEU] zavádí postup specificky přizpůsobený zvláštním problémům vyplývajícím ze státní podpory, v souvislosti s hospodářskou soutěží na společném trhu, existence tohoto řízení nijak nebrání posouzení slučitelnosti režimu podpor podle jiných pravidel [EU] než těch, které jsou obsaženy v [článku 107 SFEU] v rámci postupu upraveného v [článku 258 SFEU] [...]“⁶¹.

57. Za těchto okolností je nutné druhý obecný důvod, který Itálie uvedla na svou obranu, odmítnout.

Rozsah určení, které je předmětem návrhového žádání

58. Komise ve svém návrhovém žádání v podstatě navrhuje, aby Soudní dvůr určil, že Itálie nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z unijních legislativních opatření, která se vztahují na dávku z mléka:

- v období od hospodářského roku 1995/1996, tedy od prvního hospodářského roku, ve kterém byla doplňková dávka v Itálii skutečně uplatněna, do hospodářského roku 2008/2009, tedy do posledního hospodářského roku, v němž vznikl v tomto členském státě přebytek produkce,
- tím, že nezajistila, aby i) dávka byla ve skutečnosti přičtena k tíži jednotlivým producentům, kteří se podíleli na každém z překročení produkce, které vedlo ke vzniku povinnosti uhradit dávku, ii) dávka byla uhrazena včas odběratelem nebo v případě přímých prodejů producentem a iii) nebyla-li dávka uhrazena ve stanovené lhůtě, aby bylo splnění platební povinnosti řádně vymáháno za použití vhodných postupů vymáhání podle vnitrostátního právního řádu.

59. Podstata výtek Komise spočívá v tom, že Itálie ve značném rozsahu – po dobu 14 po sobě jdoucích účetních období – nesplnila své povinnosti na vnitrostátní úrovni ve vztahu k dávce jako celku. Není nijak popíráno a neexistuje žádný spor o tom, že Itálie má povinnost uhradit Evropské unii částku rovnající se dávce podle článku 3 nařízení č. 1788/2003 a pozdějších právních předpisů.

60. Vzhledem k tomu, že výtky vznesené Komisí jsou spolu úzce spjaty, budu se jimi zabývat společně.

Výtky vznesené Komisí

61. Nejprve, co se týče rozdělení dávky, Soudní dvůr rozhodl, že je nezbytné, aby členské státy rozdělily dávku mezi producenty, jelikož tento krok tvoří neodmyslitelnou část procesu vedoucího k její úhradě⁶².

62. Pokud jde o počáteční fáze období, na které se vztahují výtky Komise, zdá se být zřejmé, že způsob plnění této povinnosti ze strany Itálie nebyl někdy příliš šťastný. Například ve věci *Lattepiù* Soudní dvůr poznamenal, že podle předběžných otázek, které mu byly předloženy, „jednotlivá referenční množství původně přidělená italskými orgány obsahovala velké množství chyb, zejména z důvodu, že skutečná produkce, na jejímž základě byla tato množství přidělena, byla osvědčena samotnými

61 – Viz rozsudek ze dne 12. července 1990, *Komise v. Řecko* (C-35/88, EU:C:1990:302, bod 11 a citovaná judikatura).

62 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. března 2004, *Azienda Agricola Ettore Ribaldi a další* (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 až C-491/00 a C-497/00 až C-499/00, EU:C:2004:179, bod 87), v němž Soudní dvůr rozhodl, že přidělení individuálních referenčních množství musí být producentům oznámeno příslušnými vnitrostátními orgány takovým způsobem, aby dotčeným osobám byly poskytnuty veškeré informace týkající se dotyčného přidělení. Zatímco odběratelé jsou rovněž úzce zapojeni do procesu vedoucího k úhradě dávky (například viz bod 7 odůvodnění nařízení č. 536/93, který uvádí, že „odběratelé nesou hlavní odpovědnost za správné provádění režimu“) (*neoficiální překlad*), a v mnoha případech byli povinni vykázat dávku a uhradit ji příslušným vnitrostátním orgánům, přidělování dávky jako takové se týkalo producentů. Viz např. čl. 2 odst. 2 nařízení č. 3950/92.

producenty. Mezi takto zjištěnými chybami vládní vyšetřovací komise zejména konstatovala, že více než 2 000 zemědělských podniků, které uváděly produkci mléka, nevlastnilo žádné krávy.⁶³ Ve stejné věci Soudní dvůr konstatoval, že žalobci v původním řízení se o referenčních množstvích, která jim byla přidělena, dozvěděli až v roce 1999⁶⁴.

63. Obecněji Komise poukazuje na statistiky o vymáhání dávek v Itálii⁶⁵. Dále uvádí řadu konkrétních konstatování.

Špatná legislativní praxe: nezákonné, zmatečné a odporující si vnitrostátní právní předpisy

64. Komise namítá, že vnitrostátní právní předpisy týkající se dávek byly nesprávně koncipovány nebo nesprávně formulovány a že tento nedostatek byl spojen s jejich neúčinným uplatňováním vnitrostátními orgány, což vedlo k řízením před vnitrostátními soudy. Tato tvrzení opírá o informace poskytnuté Avvocatura Generale dello Stato (státní zastupitelství) v odpovědi na žádosti o informace, které Komise předložila Itálii. V tomto ohledu odkazuje konkrétně na:

- zákon č. 118/1999, ohledně něhož vnitrostátní soudy v řízení o předběžném opatření rozhodly, že tento zákon je protiprávní, jelikož přiděloval dávky se zpětnou účinností a přidělená množství nebyla řádně oznámena,
- zákon č. 5/98, jenž byl předmětem žalob, kterým bylo vyhověno před vnitrostátními soudy, jelikož přiděloval dávku na základě (nespolehlivých) deduktivních statistik,
- používání vnitrostátních referenčních množství, jež byla a nadále jsou sporná pro hospodářské roky 1995/1996 až 1999/2000, příslušnými orgány rovněž vedlo k zahájení řízení před vnitrostátními soudy. V tomto ohledu Corte dei conti (účetní dvůr) uvedl⁶⁶, že „slabinou [zákona č. 118/99] je přetrvávající používání postupů a metod výpočtů, které byly v důsledku přezkumu ústavnosti a rozhodnutí soudů zrušeny“.

65. Komise dále poukazuje na to, že původní legislativní nejasnost vyvolala zřejmě soudní spory, které přinejmenším po zavedení dávky v Itálii vedly k vydání rozhodnutí ve prospěch osob, které napadly vnitrostátní předpisy a která bránila příslušným orgánům v plnění jejich úkolů. Výsledkem dlouhých průtahů, které lze označit za charakteristické pro soudní systém v Itálii, byla stagnace postupu vymáhání dávek. Komise v tomto ohledu uvádí vyjádření AGEA z roku 2010, že „stav nejistoty vznikající v okamžiku odkladu provádění v prvním stupni, kterého se domáhali žalobci a jenž nařídil z důvodu naléhavosti soud, který měl ve věci rozhodnout, [...] a jakýkoli konečný rozsudek vydaný v řízení o oprávněm prostředku ve druhém stupni, vyvolává vážné narušení, které nebezpečným způsobem podřívá systém mléčných kvót“.

66. Komise rovněž poznamenává, že Avvocatura Generale dello Stato (státní zastupitelství) ve své první odpovědi na výzvu dopisem uvedlo, že vzhledem k nejistotě v oblasti vnitrostátních právních předpisů nenapadlo rozhodnutí vnitrostátních soudů o odkladu provádění a v některých případech nepředložilo meritorní důvody na obranu, neboť čekalo na „konsolidaci právních a správních předpisů, které se neustále měnily“. V druhé odpovědi na výzvu dopisem se Avvocatura Generale dello Stato (státní zastupitelství) odvolávalo na nesrozumitelnost a složitost těchto právních předpisů, které nepochybně přispěly k zahájení mnoha řízení u vnitrostátních soudů a správních soudů, s tím důsledkem, že proti návrhům na odklad provádění nebyla podána žádná vyjádření.

63 – Rozsudek ze dne 25. března 2004, *Cooperativa Lattepiù a další* (C-231/00, C-303/00 a C-451/00, EU:C:2004:178, bod 79).

64 – Viz bod 81 rozsudku.

65 – Viz body 45 až 49 výše.

66 – Zvláštní zpráva č. 2/2012.

Nepoužití započtení

67. Komise rovněž tvrdí, že Itálie při úhradě částek splatných v rámci společné zemědělské politiky náležitě nevyužila prostředek nápravy ve formě započtení. V tomto ohledu konstatuje, že článek 1 nařízení č. 1034/2008, které vstoupilo v platnost dne 29. října 2008, dokonce uložil členským státům povinnost odečíst dlužnou částku, kterou příjemce dosud nevrátil a která byla zjištěna v souladu s vnitrostátním právem, od jakékoli budoucí platby, kterou má uhradit platební agentura odpovědná za získání dlužné částky těmto příjemci⁶⁷. Komise obecněji poznamenává, že Corte dei Conti (účetní dvůr) uvedl⁶⁸, že použití započtení bránilo „zmatečné a nejasné právní předpisy“ a skutečnost, že orgán odpovědný za platby (AGEA) a orgán či orgány zabývající se vymáháním (regiony a autonomní provincie) se lišily, což podle vnitrostátního práva vylučovalo použití započtení.

68. Vzhledem k těmto obtížím byla v roce 2006 uzavřena dohoda mezi Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (ministerstvo zemědělství, výživy a lesnictví), regiony a autonomními provinciemi s cílem využít započtení v těchto případech. Tento pokus byl však neúspěšný. Celkově bylo získáno pouze 118 milionů eur, pokud jde o částky splatné na základě dávky za celé období od hospodářského roku 1995/1996 do hospodářského roku 2008/2009, tedy sotva více než jedna devítina částky vyplacené tomuto odvětví v období od roku 2010 do roku 2013.

69. Komise tvrdí, že jedním z důvodů tohoto neúspěchu je skutečnost, že tento postup byl zaveden pozdě a rozporuplným způsobem. Podle informací, které jí poskytly italské orgány, řada producentů napadla uplatňování započtení před vnitrostátními soudy a opět dosáhly odkladu plateb, což zabránilo použití tohoto prostředku nápravy. Zdá se, že velká část těchto napadení byla založena na skutečnosti, že předmětné započtení mělo být založeno na dohodě uzavřené mezi státem a regiony, a nikoliv na právních předpisech přijatých státem. Proto byly uplatňovány argumenty, že dohoda je protiprávní.

70. Další překážka provádění započtení spočívala v přijetí zákona č. 231/2005, jehož čl. 3 odst. 5k a 5l stanovil, že částky splatné unijními platebními agenturami nemohly být zadrženy, zajištěny nebo být předmětem předběžných opatření. Podle čl. 1246 odst. 3 Codice civile (italský občanský zákoník) nemohou částky, které nemohou být zadrženy, podléhat započtení. Po jednání mezi AGEA a Komisí byl přijat článek 8b zákona č. 33/2009 s cílem uzákonit právo na započtení, jež předpokládá dohoda uvedená výše v bodě 69. Nicméně vzhledem k tomu, že nedošlo ke zrušení čl. 3 odst. 5k a 5l, legislativní nejasnosti přetrvávají, neboť tato právní úprava platí i dnes.

Preferenční zacházení se subjekty, které dávku neuhradily

71. Článkem 8a odst. 2 zákona č. 33/2009 byl do zákona č. 119/2003 vložen nový článek 10a, jehož účelem bylo rozdělení zvýšené mléčné kvóty, kterou měla Itálie k dispozici na základě nařízení č. 248/2008⁶⁹ a nařízení č. 72/2009⁷⁰. Tento článek stanovil upřednostnění producentů, kteří během hospodářského roku 2007/2008 překročili své individuální kvóty. Komise nechápe, proč by tomu tak mělo být a proč tyto kvóty nebyly producentům, kteří porušili pravidla, odebrány.

67 – Článkem 1 nařízení č. 1034/2008 bylo změněno nařízení č. 885/2006. Toto nařízení bylo s účinností od 7. září 2014 zrušeno nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 907/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schválení účetní závěrky, jistoty a použití eura (Úř. věst. 2014, L 255, s. 18).

68 – Zpráva č. 11/2013/G týkající se mléčných kvót.

69 – Nařízení Rady (ES) ze dne 17. března 2008, kterým se mění nařízení č. 1234/2007, pokud jde o vnitrostátní kvóty pro mléko (Úř. věst. 2008, L 76, s. 6).

70 – Nařízení Rady (ES) ze dne 19. ledna 2009 o úpravách společné zemědělské politiky změnou nařízení (ES) č. 247/2006, (ES) č. 320/2006, (ES) č. 1405/2006, (ES) č. 1234/2007, (ES) č. 3/2008 a (ES) č. 479/2008 a zrušením nařízení (EHS) č. 1883/78, (EHS) č. 1254/89, (EHS) č. 2247/89, (EHS) č. 2055/93, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 2596/97, (ES) č. 1182/2005 a (ES) č. 315/2007 (Úř. věst. 2009, L 30, s. 1).

Zákon č. 33/2009 a režim odložených plateb z roku 2009

72. Kombinovaný účinek čl. 8d odst. 2 a 10 zákona č. 33/2009 spočívá v pozastavení postupů vymáhání (ať už formou započtení, zápisu do soudních rejstříků nebo nuceného výkonu), které byly již zahájeny proti dlužníkům, na které se vztahoval režim odložených plateb z roku 2009 a v případě neúčasti na režimu plateb, v provádění nového postupu vymáhání nikoliv v souladu s prezidentským dekretem č. 602/1973, jak tomu bylo dříve, ale v souladu s (mnohem dřívější) královskou vyhláškou č. 639/1910. Postupy podle této vyhlášky jsou podstatně delší a složitější než postupy podle novějšího zákona a příslušným orgánem pro vedení postupů, které stanoví, není region nebo autonomní provincie, jejichž jménem jedná společnost Equitalia, ale AGEA.

73. V každém případě se zdá, že všechny postupy vymáhání byly vstupem zákona č. 33/2009 v platnost pozastaveny bez ohledu na to, zda se dlužník připojil k režimu odložených plateb z roku 2009, nebo nikoliv. V odpovědi na žádost Komise o informace z listopadu 2011 AGEA odpověděla, že pokud jde o producenty, kteří se *nezapojili* do režimu odložených plateb, požádala AGEA společnost Equitalia o opětovnou aktivaci postupů vymáhání, ta však odpověděla, že to není s ohledem na znění článku 8d odst. 10 tohoto zákona možné, a že pouze AGEA má nadále pravomoc tak učinit. Za těchto okolností bylo nezbytné přijetí vyhlášky ministerstva hospodářství a financí, aby AGEA získala potřebné pravomoci. Navzdory opakovaným žádostem Komise o aktualizaci postoje, byla tato vyhláška přijata až dne 12. listopadu 2012, tedy téměř tři roky po vstupu zákona č. 33/2009 v platnost. Samotné italské orgány připustily, že tento zákon vedl ke vzniku „vážné patové situace, pokud jde o vymáhání plateb“.

Neplnění povinností příslušných vnitrostátních orgánů souvisejících s řádným sledováním a vymáháním dlužných částek

74. Komise namítá, že z informací poskytnutých Itálií v průběhu pilotního postupu EU⁷¹, který předcházел doručení výzvy dopisem v červnu 2013, vyplynulo, že AGEA, která byla mimo jiné odpovědná za sledování dlužných částek v rámci režimu dávky, nadhodnotila částky, které byly předmětem sporu před vnitrostátními soudy. V případě, že mléko bylo dodáváno mlékárenským podnikům, byly tyto podniky povinny zadržet část ceny a zaznamenat částky, které byly takto zadrženy, v tzv. „kolektivním sdělení“, a u každého producenta uvést dlužnou dávku. Zdá se, že AGEA systematicky pozastavovala vymáhání *všech* částek zaznamenaných v tomto sdělení, ačkoli pouze *jeden* z producentů zahájil řízení a dosáhl pozastavení plateb. Tento postup vedl k tomu, že nebyly získány značné částky. Komise byla informována o ukončení této praxe až v první odpovědi na odůvodněné stanovisko ze dne 13. října 2014.

„Zákon o stabilitě“ z roku 2013

75. Méně než měsíc a půl po schválení prováděcího předpisu nezbytného k opětovné aktivaci postupů vymáhání v souladu s královskou vyhláškou č. 639/1910⁷² byly právní předpisy upravující vymáhání dávek zásadně změněny zákonem o stabilitě z roku 2013. Tímto zákonem byl zrušen čl. 8d odst. 10 zákona č. 33/2009 a nahrazen novými odstavci 10, 10a a 10b. Těmito novými ustanoveními měla být zachována konečná odpovědnost za vymáhání AGEA, ale odpovědnost za správu režimu měla být přenesena na společnost Equitalia a AGEA jí měla poskytnout informace o způsobech nuceného vymáhání, které měly být použity při vyhotovení platebních výměrů. Společnost Equitalia měla na základě dohody *ad hoc*, která měla být uzavřena s AGEA, tyto platební výměry vytisknout, a ty měly být poté doručeny dlužníkům prostřednictvím Guardia di Finanza (daňové a finanční policie). Dohoda mezi AGEA a společností Equitalia byla podepsána až dne 11. listopadu 2013.

71 – Viz bod 9 mého stanoviska předneseného ve věci *Švédsko v. Komise* (C-562/14 P, EU:C:2016:885) ohledně dalších podrobností týkajících se tohoto postupu.

72 – Viz bod 74 výše.

76. Pokud jde o účinnost tohoto zákona, zpráva Corti dei Conti (účetní dvůr) z října 2014⁷³ uvádí, „dva roky po zavedení několikátého [sic] nového zákona o postupech vymáhání nebyly tyto postupy stále zahájeny“. Tato zpráva rovněž uvádí, že „nucené vymáhání dávky od zavedení zákona č. 33/2009 nepokročilo“. Komise uvádí, že není schopna pochopit, proč, když měl být zákon č. 33/2009 reformován, nebyla společnost Equitalia pověřena vymáháním pohledávek, jak tomu bylo podle zákona č. 119/2003 v souladu s postupy stanovenými v prezidentském dekretu č. 602/1973, ale tato úloha byla namísto toho svěřena AGEA „za podpory společnosti Equitalia a Guardia di Finanza“⁷⁴. Postupy vymáhání byly nutně zablokovány do doby podpisu dohody mezi zúčastněnými stranami. Komise ve svém odůvodněném stanovisku z července 2014 (tedy více než rok a půl po vstupu zákona o stabilizaci z roku 2013 v platnost) požádala o sdělení informací o uskutečněném vymáhání, provedeném v rámci nového postupu. Komise nedostala žádnou odpověď; první a druhá odpověď na odůvodněné stanovisko se týkají pouze postupů vymáhání, které byly připraveny k realizaci, ale ještě nebyly zahájeny.

Porušení zásad rovnocennosti a efektivity

77. Jsou výše uvedené výtky, ve světle číselných údajů týkajících se vymáhání dávky uvedených v bodech 45 až 49 výše, dostatečné pro konstatování opodstatněnosti žaloby Komise?

78. Podle mého názoru ano. Chtěla bych však uvést následující poznámky.

79. Zaprvé, jak jsem již zmínila výše v bodě 60, podstatou výtek Komise je nesplnění povinností Itálie značného rozsahu, pokud jde o dodržování právních předpisů týkajících se dávky. Komise v tomto ohledu věnuje zvláštní pozornost zásadám rovnocennosti a efektivity.

80. Je všeobecně známo, že zásada rovnocennosti vyžaduje, aby vnitrostátní procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z unijního práva, nebyly méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva⁷⁵. Komise se však v tomto ohledu omezuje v rámci svých tvrzení pouze na to, že poukazuje na nedostatečnou úroveň vymáhání dávky ze strany Itálie, a dále na zavedení postupů, které v tomto ohledu označuje jako „zvláštní postupy“. Vzhledem k tomu, že nebyly předloženy žádné relevantní údaje, které by dostatečně podrobně popisovaly příslušné postupy na vnitrostátní úrovni, nezdá se mi, že by toto tvrzení mohlo obstát.

81. Pokud jde o zásadu efektivity, ta je nejčastěji popisována jako pravidlo, podle kterého vnitrostátní pravidla neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právem⁷⁶. Z této zásady rovněž nevyvozuji žádná užitečná vodítka.

82. Spíše mám za to, že připomínka obou těchto zásad slouží k odvedení pozornosti od posouzení základní otázky v projednávaném případě, a sice zda Itálie nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z unijního práva, pokud jde o úhradu a vymáhání dávky.

83. Zadruhé, pokud jde o kritiku Komise týkající se započtení⁷⁷, v rozsahu, v němž se tato tvrzení zakládají na nařízení č. 1034/2008, je třeba poznamenat, že toto nařízení vstoupilo v platnost až dne 29. října 2008 a nemůže se vztahovat na situace, které vznikly před tímto datem. Je také nutné objasnit oblast jeho působnosti. Povinnost, kterou stanoví, je odečíst „dlužnou částku, kterou příjemce

73 – Zpráva č. 12/2014 G.

74 – Ustanovení čl. 8d odst. 10 zákona č. 33/2009 ve znění zákona o stabilitě z roku 2013.

75 – Mezi jinými viz rozsudek ze dne 7. června 2007, *van der Weerd a další* (C-222/05 až C-225/05, EU:C:2007:318, bod 28 a citovaná judikatura).

76 – Mezi jinými viz například rozsudek ze dne 7. června 2007, *van der Weerd a další* (C-222/05 až C-225/05, EU:C:2007:318, bod 28 a citovaná judikatura).

77 – Viz body 68 až 71 výše.

dosud nevrátil“ od „jakékoli budoucí platby, kterou má uhradit platební agentura odpovědná za získání dlužné částky témuž příjemci“. Uplatní se pouze v případě, kdy dlužník má vůči platební agentuře dotyčný dluh⁷⁸. Tedy se *neuplatní* v případě, že se platební agentura liší od subjektu, kterému je dluh dlužen, jak je tomu, jak se zdá, *de facto* v tomto případě, alespoň po přijetí zákona č. 119/2003⁷⁹.

84. Nicméně je vhodné zmínit bod 3 odůvodnění uvedeného nařízení, který odkazuje na povinnost započtení, jež zavádí, jako „účinn[ý] a nákladově efektivn[í] způso[b]“ umožňující členským státům získat dlužné částky. Postoj Komise sdílím v rozsahu, v němž Komise tvrdí, že pokud by Itálie nastavila vztah mezi dlužníkem a věřitelem způsobem, v rámci kterého by započtení mohlo být v souladu s právem uplatňováno, mohla by lépe získat značnou část neuhrazených částek, nebo alternativně v rozsahu, v němž tvrdí, že podobného výsledku by bylo možné dosáhnout, pokud by Itálie přijala vnitrostátní právní předpisy, které by umožnily včas a účinně uplatnit započtení i v případě neexistence přímého vztahu mezi dlužníkem a věřitelem.

85. Zatřetí, pokud jde o tvrzení, že AGEA neprávem pozastavovala vymáhání částek, když to nebylo vyžadováno⁸⁰, je třeba otázku, zda došlo k nesplnění povinnosti, zkoumat na základě stavu, ve které se členský stát nacházel na konci lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku⁸¹. Ve vyjádřeních Komise se nenachází nic, co by nasvědčovalo tomu, že výše uvedený stav trval i po tomto datu. Z toho vyplývá, že tuto výtku nelze zohlednit při posuzování stavu v Itálii, pokud jde o její údajné nedodržení sporných právních předpisů.

86. Nicméně mám za to, že žádná z poznámek, které jsem uvedla výše v bodech 80 až 86, nemá podstatný vliv na opodstatněnost žaloby Komise.

87. Z pohledu širších souvislostí Soudní dvůr konstatoval, že řízení o nesplnění povinnosti je objektivní povahy a že „v důsledku toho, pokud členský stát nesplní své povinnosti [...] nesplnění povinnosti existuje bez ohledu na četnost nebo rozsah vytýkaných skutečností“⁸². Rovněž je třeba poznamenat, že Soudní dvůr rozhodl, že lhůty stanovené v právních předpisech týkajících se dávky jsou kogentní⁸³ a že pokud jde o jejich výběr, členské státy jsou vázány obecnou povinností řádné péče, která je nyní zakotvena v čl. 4 odst. 3 SEU⁸⁴.

88. Už jsem se zmínila, že bez ohledu na zvolený základ výpočtu dlužné částky je zřejmé, že Itálie nezískala k datu stanovenému v odůvodněném stanovisku značné částky dlužné dávky⁸⁵. Také jsem dospěla k závěru, že by oba obecné důvody, které Itálie uvedla na svou obranu, je nutné odmítnout⁸⁶.

89. Otázkou nicméně zůstává, zda některý ze zvláštních důvodů, předložených tímto členským státem na svou obranu, postačuje k tomu, aby byla žaloba zcela nebo zčásti zamítnuta. A právě těmi se nyní budu zabývat.

78 – Jinými slovy musí existovat *concursum debiti et crediti*.

79 – Viz bod 30 výše.

80 – Viz bod 75 výše.

81 – Viz bod 43 výše.

82 – Rozsudek ze dne 30. ledna 2003, *Komise v. Dánsko* (C-226/01, EU:C:2003:60, bod 32).

83 – Rozsudek ze dne 25. března 2004, *Cooperative Lattepiù a další* (C-231/00, C-303/00 a C-451/00, EU:C:2004:178, bod 68).

84 – Rozsudek ze dne 13. listopadu 2001, *Francie v. Komise* (C-277/98, EU:C:2001:603, bod 40).

85 – Viz bod 49 výše.

86 – Viz body 55 a 58 výše.

Zvláštní důvody, které Itálie předložila na svou obranu

90. Itálie předkládá v žalobní odpovědi v podstatě čtyři důvody. Zaprvé tvrdí, že Komise neprokázala nesplnění povinnosti, kterou označuje jako povinnost „vynaložit veškeré úsilí“ uloženou tomuto členskému státu. Tvrdí, že nejde o otázku, zda získala dávku v plné výši, ale zda vynaložila náležitou péči při jejím vymáhání.

91. Zadruhé tvrdí (možná trochu překvapivě), že nelze uplatnit zásadu relevantní ve věcech týkajících se státní podpory, podle níž může být členský stát zbaven odpovědnosti za nesplnění povinností, které mu vyplývají z unijních právních předpisů, pokud může prokázat, že vymáhání je objektivně a absolutně nemožné.

92. Z toho podle Itálie vyplývá, že její postupy vymáhání byly vždy přizpůsobovány neustálým změnám unijního legislativního rámce, který popisuje jako „složitý a proměnlivý“. Soudní řízení na vnitrostátní úrovni se ubírala stejným směrem a soustavná činnost správních orgánů a zákonodárce vedla v průběhu času k vyřešení problémů v této oblasti. Současná výše částek, které nebyly získány v rámci režimu dávky, dosahuje pouze 21,85 % z celkové částky dávek uložených během dotyčných hospodářských let. Itálie nemůže být tedy obviňována z hrubé nedbalosti při plnění povinností, které pro ni vyplývají z unijních právních předpisů, jak to tvrdí Komise.

93. Konkrétně, Itálie věnuje značnou část svého vyjádření předneseného na svou obranu popisu (nepopíratelně složitého) vývoje unijních a vnitrostátních právních předpisů týkajících se dávky. V tomto ohledu tvrdí, že Soudní dvůr dvakrát rozhodl, že italské vnitrostátní právní předpisy byly v souladu s požadavky tehdy platných unijních právních předpisů, a sice ve svých rozsudcích ve věcech *Gerekenis a Procola*⁸⁷ a *Lattepiù*⁸⁸, které byly vydány v roce 2004. Itálie také upozorňuje na, podle jejího názoru, výraznou míru zlepšení při vymáhání dávky po vstupu zákona č. 119/2003 v platnost v důsledku přenesení pravomocí v tomto ohledu na regiony. Totéž nelze říci ve vztahu k postupům započtení, neboť producenti byli motivováni k napadení těchto postupů před soudy. Důvod spatřuje v „nejasnosti [příslušných unijních] právních předpisů“, neboť požadavek na započtení byl do těchto právních předpisů zaveden až přijetím nařízení č. 1034/2008. Dalšího zlepšení bylo s cílem zrychlení postupu vymáhání a vyřešení sporů vedených před vnitrostátními soudy, které, jak Itálie uznává, představovaly „závažnou překážku“, dosaženo zákonem č. 33/2009, zejména v důsledku zavedení dalšího režimu odložených plateb tímto zákonem, přičemž účast na tomto režimu byla podmíněna zpětvzetím žaloby. Na úspěšnost těchto opatření poukázala samotná Komise ve svém odůvodněném stanovisku, ve kterém se hovoří o „skutečné revoluci ve prospěch správních orgánů, pokud jde o fázi odkladu“.

94. Zatřetí Itálie upozorňuje na vysoký počet případů, v nichž byl postup vymáhání napaden před vnitrostátními soudy a kde tyto soudy vydaly předběžné opatření, kterým se pozastavuje povinnost uhradit dávku až do vyřešení sporu. Podle jejího názoru ji nelze činit odpovědnou za neuhrazení částek za takových okolností.

95. Začtvrté Itálie tvrdí, že přijetí rozhodnutí 2003/530 by nebylo možné, pokud by neplnila své povinnosti, které pro ni vyplývají z unijních právních předpisů v souvislosti s vymáháním dávky. Orgán nemůže schválit opatření státní podpory, pokud členský stát neplní své povinnosti.

96. Jednotlivými tvrzeními se budu zabývat postupně.

87 – Rozsudek ze dne 15. července 2004 (C-459/02, EU:C:2004:454).

88 – Rozsudek ze dne 25. března 2004, *Cooperativa Lattepiù a další* (C-231/00, C-303/00 a C-451/00, EU:C:2004:178).

97. Zprv, pokud jde o argumenty Itálie týkající se povinnosti „vynaložit veškeré úsilí“, je pravda, že Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Francie v. Komise*⁸⁹ rozhodl, že povinnost, kterou členským státům ukládá článek 19 nařízení č. 1546/88 za účelem zajištění výběru dávky, spočívala ve vynaložení veškerého úsilí, a nikoliv v dosažení konkrétního výsledku⁹⁰. Tento rozsudek byl samozřejmě založen na právních předpisech platných před reformou provedenou nařízením č. 1788/2003, kterým byly členským státům uloženy nové povinnosti týkající se platby dávky. I kdybychom však (pravděpodobně správně) předpokládali, že obsah povinností souvisejících s vymáháním se v důsledku těchto reforem nezměnil⁹¹, je třeba poznamenat, že povinnost vynaložit veškeré úsilí klade v každém případě vysoké požadavky. Pokud by byla částka dávky, která nebyla získána, nesporně velmi nízká, bylo by nutné tvrzení, které Itálie předložila na svou obranu vážně uvážit. Vzhledem k tomu že, dlužná částka je, jak jsem uvedla výše, značně vysoká⁹², nepovažuji toto tvrzení za relevantní.

98. Zadruhé, pokud jde o tvrzení Itálie týkající se (v podstatě) soustavných změn příslušného unijního legislativního rámce a následných administrativních a právních obtíží spojených s přizpůsobením se těmto změnám, chtěla bych nejprve poznamenat, že ani jedna z věcí, které Itálie uvedla na podporu svých tvrzení, není pro projednávanou věc relevantní. Rozsudek ve věci *Gerekenens a Procola* se týkal žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, podané lucemburským soudem ve věci právních předpisů tohoto členského státu týkajících se dávky. Soudní dvůr rozhodl, že členský stát může přijmout namísto původní právních předpisů, o nichž Soudní dvůr rozhodl, že jsou diskriminační, nové předpisy, které se zpětně použijí na produkci, jež přesahuje původní produkční kvóty, ale v souladu s vnitrostátními předpisy, které byly nahrazeny⁹³. V tomto rozsudku se nenachází nic, co by jakýmkoliv relevantním způsobem podporovalo tvrzení Itálie. I když je pravda, že Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Lattepiù*⁹⁴ rozhodl, že právní předpisy platné v Itálii v relevantní době nebyly v rozporu s tehdejšími platnými právními předpisy Společenství, rozhodl tak na základě nutnosti potvrdit právní předpisy členského státu, kterými byla opravena nesprávná individuální referenční množství s cílem zajistit řádné provádění opatření k uplatnění dávky. Tyto právní předpisy byly proto přiměřené⁹⁵. Soudní dvůr však nedospěl k takovým závěrům, jaké uvádí Itálie.

99. Obecně platí, jak jasně vyplývá z kontextu unijních právních předpisů, týkajících se dávky, uvedeného výše v tomto stanovisku, že jejich historický vývoj nebyl ani zdaleka jednoduchý. Nicméně jak Soudní dvůr opakovaně zdůraznil, členský stát se nemůže dovolávat zvyklostí nebo okolností vnitrostátního právního řádu, aby tím odůvodnil nesplnění povinností vyplývajících z unijního práva⁹⁶. Skutečnost, že se ukázalo, že správa dávky na unijní úrovni je problematická, neumožňuje členským státům svévolně snižovat její účinnost na vnitrostátní úrovni.

89 – Rozsudek ze dne 13. listopadu 2001 (C-277/98, EU:C:2001:603).

90 – Viz bod 36 rozsudku.

91 – Pro úplnost bych měla dodat, že požadavek stanovený nařízením č. 1788/2003, aby členské státy uhradily ve prospěch fondu EZOF 99 % dávky (viz bod 12 výše), podle mého názoru neznamená, že se na ně vztahuje povinnost vymáhat tuto částku od producentů.

92 – Viz bod 49 výše.

93 – Rozsudek ze dne 15. července 2004, *Gerekenens a Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, bod 38).

94 – Rozsudek ze dne 25. března 2004, *Cooperativa Lattepiù a další* (C-231/00, C-303/00 a C-451/00, EU:C:2004:178).

95 – Viz body 80, 84 a 85 rozsudku.

96 – Mimo jiné viz rozsudek ze dne 7. září 2016, *Komise v. Řecko* (C-584/14, EU:C:2016:636, bod 53). V souvislosti s provedením směrnic do vnitrostátního práva viz rovněž rozsudek ze dne 7. května 2002, *Komise v. Nizozemsko* (C-364/00, EU:C:2002:282, body 7 až 10), v němž Soudní dvůr odmítl tvrzení nizozemské vlády týkající se bezpochyby značných obtíží, s nimiž se potýkala při provádění konkrétního opatření. Je rovněž třeba poznamenat, že když byla Komisi na jednání položena otázka týkající se relativní míry úhrady v jiných členských státech, Komise odpověděla, že v období hospodářských let 2003/2004 až 2006/2007 odpovídala v Nizozemsku míra neuhrazené částky dávky nule. Z toho vyplývá, že úhrada v plné výši představuje dosažitelný cíl. Ve vztahu k úloze vnitrostátních soudů jako takových v kontextu článku 267 SFEU viz stanovisko generálního advokáta A. Tizzana přednesené ve věci *Lyckeskog* (C-99/00, EU:C:2002:108, bod 60 a násl.).

100. Zatřetí však zůstává otázka, zda se toto odůvodnění vztahuje i na vyvození odpovědnosti členských států za rozhodnutí jejich vnitrostátních soudů. Mám za to, že v mnoha případech členské státy za tato rozhodnutí odpovědnost nenesou. Tyto soudy jsou koneckonců nezávislé na výkonné moci. Členský stát nemůže bránit jednomu ze svých občanů ve snaze prosadit prostředek nápravy, který má podle svého názoru k dispozici. Bylo upozorněno na to, že při zahajování řízení o nesplnění povinnosti proti členským státům v tomto kontextu je třeba zachovat značnou zdrženlivost⁹⁷.

101. Soudní dvůr nicméně uznal, že z tohoto obecného tvrzení mohou existovat výjimky. Již v roce 1970 rozhodl, že nesplnění povinností členského státu může být v zásadě konstatováno „bez ohledu na orgán tohoto členského státu, jehož činnost nebo nečinnost zakládá nesplnění povinnosti, a to přestože se podle ústavy jedná o nezávislý orgán“⁹⁸. Tuto judikaturu uplatnil v rozsudku ve věci Komise v. Itálie, kde shledal, že tento členský stát nesplnil své povinnosti, které pro ni vyplývají ze Smlouvy, v důsledku řady rozsudků italských soudů, jež vedly k tomu, že výkon (tehdejších) právních předpisů Společenství týkajících se práv na vrácení daní vybraných v rozporu s platnými právními předpisy bylo v praxi buďto nemožné nebo velmi obtížné. Poznamenal, že v tomto kontextu by neměla být zohledňována soudní rozhodnutí ojedinělá nebo taková, která jsou výrazně v menšině, a že vnitrostátní právní úprava by měla být dostatečně jasná, aby bylo zajištěno její uplatňování v souladu s právem Společenství. Významný je výrok rozsudku Soudního dvora. Soudní dvůr neměl za to, že Itálie nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze Smlouvy z důvodu činností jejích vnitrostátních soudů, ale spíše, že tyto povinnosti nesplnila tím, že nepozměnila dotčenou vnitrostátní právní úpravu, která byla správními orgány a významnou částí soudů vykládána a používána tak, že výkon práva na vrácení dotčených daní byl pro poplatníka nadměrně obtížný⁹⁹.

102. Podle mého názoru se v projednávané věci použijí obdobné zásady. Rozhodnutí přijatá vnitrostátními soudy a ani přímé důsledky těchto rozhodnutí by neměly přispívat ke konstatování nesplnění povinnosti ze strany členského státu. Otázka spíše spočívá v tom, zda členský stát v první řadě nepřijal právní předpisy k provedení unijního práva, které by byly dostatečně jasné, nebo nepřijal opatření nezbytná pro úpravu svých vnitrostátních právních předpisů s ohledem na nepříznivá rozhodnutí vnitrostátních soudů. Pokud je jednání Itálie při přijímání a uplatňování právních předpisů týkajících se dávek posuzováno podle tohoto měřítko, mám za to, že lze jednoznačně prohlásit, že Itálie své povinnosti nesplnila.

103. Začtvrté, pokud jde o schválení opatření státní podpory Radou rozhodnutím 2003/530, mám za to, že je třeba vycházet z toho, že unijní orgán by nikdy vědomě neschválil opatření, v souvislosti s nímž členský stát neplní své povinnosti, které mu vyplývají z unijního práva. Mám za to, že tvrzení Itálie je založeno na předpokladu, že jiné unijní orgány než Soudní dvůr mohou být (a v tomto případě byly) orgány rozhodujícími o legalitě jednání tohoto členského státu. Tomu tak nemůže být. Tato úloha přísluší výlučně Soudnímu dvoru. Proto tvrzení Itálie v tomto ohledu odmítám.

104. Podle mého názoru z toho vyplývá, že žádný zvláštní důvod přednesený Itálií na její obranu nemůže uspět.

97 – V tomto ohledu viz 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, s. 155.

98 – Viz rozsudek ze dne 5. května 1970, *Komise v. Belgie* (77/69, EU:C:1970:34, bod 15).

99 – Rozsudek ze dne 9. prosince 2003, *Komise v. Itálie* (C-129/00, EU:C:2003:656, body 32, 33, 41 a výrok rozsudku). Tento názor je uveden stručněji v posudku 1/09 (Dohoda o vytvoření jednotného systému řešení sporů týkajících se patentů) ze dne 8. března 2011 (EU:C:2011:123, bod 87).

K nákladům řízení

105. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že mám za to, že Soudní dvůr by měl vyhovět návrhovému žádání Komise, měla by být Itálii uložena náhrada nákladů řízení.

Závěry

106. S ohledem na výše uvedené úvahy jsem toho názoru, že by Soudní dvůr měl:

1) určit, že italská vláda tím, že nezajistila, aby:

- doplňková dávka dlužná za množství vyprodukovaná v Itálii nad rámec vnitrostátní kvóty od prvního hospodářského roku, ve kterém byla doplňková dávka v Itálii skutečně uplatněna (1995/1996) až do posledního hospodářského roku, v němž došlo ke vzniku přebytku produkce v Itálii (2008/2009), byla skutečně přičtena jednotlivým producentům, kteří se podíleli na každém překročení produkce,
- a byla uhrazena včas na základě předchozího oznámení dlužné výše odběratelem nebo producentem v případě přímých prodejů,
- nebo v případě, že nebyla uhrazena ve stanovené lhůtě, aby byla zaregistrována a případně vymáhána od těchto odběratelů nebo producentů,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z příslušných ustanovení unijního práva použitelných v dotyčných hospodářských letech, a zejména: i) z článků 1 a 2 nařízení Rady (EHS) č. 3950/92 ze dne 28. prosince 1992, kterým se stanoví doplňková dávka v odvětví mléka a mléčných výrobků (*neoficiální překlad*), ii) z článku 4 nařízení Rady (ES) č. 1788/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví dávka v odvětví mléka a mléčných výrobků, iii) z článků 79, 80 a 83 nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty, a co se týče prováděcích předpisů Komise, iv) z článku 7 nařízení Komise (EHS) č. 536/93 ze dne 9. března 1993, kterým se stanoví prováděcí pravidla týkající se doplňkové dávky v odvětví mléka a mléčných výrobků, v) čl. 11 odst. 1 a 2 nařízení Komise (ES) č. 1392/2001 ze dne 9. července 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 3950/92 a vi) článků 15 a 17 nařízení Komise (ES) č. 595/2004 ze dne 30. března 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady č. 1788/2003; a

2) uložit Italské republice náhradu nákladů řízení.