



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

24. ledna 2018*

„Nesplnění povinnosti státem – Mléko a mléčné výrobky – Doplnková dávka z mléka –
Hospodářské roky 1995/1996 až 2008/2009 – Nařízení (ES) č. 1234/2007 – Články 79, 80 a 83 –
Nařízení (ES) č. 595/2004 – Články 15 a 17 – Porušení – Neuhrazení dávky ve stanovených lhůtách –
Nevymáhání v případech neuhrazení dávky“

Ve věci C-433/15,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 6. srpna 2015,

Evropská komise, zastoupená P. Rossim, D. Nardim a J. Guillem Carrauem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Italské republice, zastoupené G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s P. Gentilim a S. Fiorentinem, avvocati dello Stato, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení T. von Danwitz, předseda senátu, C. Vajda, E. Juhász (zpravodaj), K. Jürimäe a C. Lycourgos, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: R. Schiano, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 8. září 2016,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 13. července 2017,

vydává tento

* Jednací jazyk: italština.

Rozsudek

- 1 Evropská komise se svou žalobou domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika 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 prodejů, 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 článků 1 a 2 nařízení Rady (EHS) č. 3950/92 ze dne 28. prosince 1992, kterým se zavádí doplňková dávka v odvětví mléka a mléčných výrobků (Úř. věst. 1992, L 405, s. 1), z článku 4 nařízení Rady (ES) č. 1788/2003 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. 391), 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 (jednotné nařízení o společné organizaci trhů) (Úř. věst. 2007, L 299, s. 1), jakož i, co se týče prováděcích předpisů Komise, 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 (Úř. věst. 1993, L 57, s. 12), z čl. 11 odst. 1 a 2 nařízení (ES) č. 1392/2001 ze dne 9. července 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 3950/92 (Úř. věst. 2001, L 187, s. 19), jakož i na posledním místě z článků 15 a 17 nařízení (ES) č. 595/2004 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), ve znění nařízení Komise (ES) č. 1468/2006 ze dne 4. října 2006 (Úř. věst. 2006, L 274, s. 6) (dále jen „nařízení č. 595/2004“).

Právní rámec

- 2 Podle prvního bodu odůvodnění nařízení č. 3950/92 je účelem režimu doplňkových dávek v odvětví mléka a mléčných výrobků „zmenšit nerovnováhu mezi nabídkou a poptávkou na trhu s mlékem a mléčnými výrobky a z ní vyplývající strukturální přebytky, [...] je nezbytné, aby v budoucnosti bylo dosaženo lepší rovnováhy na trhu“.
- 3 Článek 1 nařízení č. 3950/92 stanoví:

„Během sedmi nových po sobě jdoucích období dvanácti měsíců počínaje 1. dubnem 1993 zaplatí producenti kravského mléka doplňkovou dávku z množství mléka nebo ekvivalentu mléka, které dodají odběrateli nebo prodají k přímé spotřebě během dotyčného období dvanácti měsíců a které překročí stanovené množství.“

Dávka činí 115 % ze směrné ceny mléka.“

4 Článek 2 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví:

„Dávku je nutné uhradit z celkového množství mléka nebo ekvivalentu mléka uvedeného na trh během dotyčného období dvanácti měsíců, které překročí množství uvedená v článku 3. Dávka se rozdělí mezi producenty, kteří k překročení referenčních množství přispěli.

Podle rozhodnutí členského státu se příspěvek jednotlivých producentů na úhradu dávky stanoví po přerozdělení, případně nepřerozdělení nevyužitých referenčních množství, buď na úrovni odběratele na základě překročeného množství zbývajících po přidělení nevyužitých referenčních množství úměrně k referenčním množstvím, kterým disponuje každý producent, nebo na celostátní úrovni na základě překročení referenčního množství, kterým disponuje každý producent.“

5 Nařízení č. 3950/92 bylo zrušeno ode dne 1. dubna 2004 článkem 25 nařízení č. 1788/2003. Bod odůvodnění 5 uvedeného nařízení uvádí:

„Dávku je nutné stanovit v odrazující výši a členské státy ji musí uhradit, jakmile je vnitrostátní referenční množství překročeno. Členský stát pak musí dávku rozdělit mezi producenty, kteří se na tomto překročení podíleli. Ti pak na základě pouhé skutečnosti, že překročili své disponibilní množství, jsou členskému státu odpovědní za to, že uhradí svůj podíl dávky.“

6 Článek 1 uvedeného nařízení, nadepsaný „Oblast použití“, stanoví:

„1. Od 1. dubna 2004 se na jedenáct po sobě následujících období dvanácti měsíců (dále jen ‚období dvanácti měsíců‘) zavádí dávka (dále jen ‚dávka‘) z množství kravského mléka a jiných mléčných výrobků, která jsou uváděna na trh během dotyčného období dvanácti měsíců a která překračují vnitrostátní referenční množství stanovená v příloze I.

2. Tato množství se rozdělí mezi producenty podle ustanovení článku 6, přičemž se rozlišuje mezi dodávkami a přímým prodejem podle jejich vymezení v článku 5. Překročení vnitrostátního referenčního množství a z toho vyplývající dávku stanoví na vnitrostátní úrovni každý členský stát v souladu s kapitolou 3, a to vždy samostatně pro dodávky a pro přímý prodej.

3. Vnitrostátní referenční množství v příloze I se stanoví s výhradou případného přezkumu s ohledem na všeobecnou situaci na trhu a konkrétní podmínky existující v některých členských státech.“

7 Článek 3 nařízení č. 1788/2003, nadepsaný „Úhrada dávky“, stanoví:

„1. Členské státy odpovídají Společenství za úhradu dávky, která vyplývá z překročení vnitrostátního referenčního množství [...] určeného na vnitrostátní úrovni samostatně pro dodávky a přímý prodej, a tuto dávku uhradí až do výše 99 % dlužné částky Evropskému zemědělskému orientačnímu a záručnímu fondu (EZOZF) v období od 16. října do 30. listopadu následujícím po dotyčném období dvanácti měsíců.

2. Pokud není úhrada stanovená v odstavci 1 provedena do stanoveného dne, Komise po poradě s [EZOZF] odečte částku rovnající se neuhrazené dávce z měsíčních záloh poskytovaných s přihlédnutím k výdajům dotyčného členského státu ve smyslu čl. 5 odst. 1 a čl. 7 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1258/1999 ze dne 17. května 1999 o financování společné zemědělské politiky [Úř. věst. 1999, L 160, s. 103] [...].

3. Prováděcí pravidla k tomuto článku stanoví Komise postupem podle čl. 23 odst. 2.“

- 8 Článek 4 uvedeného nařízení, nadepsaný „Příspěvek producentů na dlužnou dávku“, stanoví:

„Podle článků 10 a 12 se dávka v plné výši rozdělí mezi producenty, kteří se podíleli na každém z překročení vnitrostátních referenčních množství uvedených v čl. 1 odst. 2.

Aniž jsou dotčeny čl. 10 odst. 3 a čl. 12 odst. 1, 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.“

- 9 Nařízení č. 1788/2003 bylo zrušeno čl. 201 odst. 1 písm. b) nařízením č. 1234/2007 ode dne 1. dubna 2008. Ustanovení uvedeného nařízení upravující režim řízení produkce v odvětví mléka se podle jeho čl. 204 odst. 2 písm. f) uplatní ode dne 1. července 2008. Bod 38 odůvodnění uvedeného nařízení uvádí:

„Dávku z přebytku je nutné stanovit v odrazující výši a členské státy by ji měly uhradit, jakmile je překročena vnitrostátní kvóta. Členský stát by pak měl částku, kterou je třeba zaplatit, rozdělit mezi producenty, kteří se na tomto překročení podíleli. Ti by pak na základě skutečnosti, že překročili své disponibilní množství, měli mít vůči členskému státu povinnost uhradit svůj příspěvek na splatnou dávku. Členské státy by měly Evropskému zemědělskému záručnímu fondu (EZZF) uhradit dávku odpovídající překročení jejich vnitrostátní kvóty, sníženou o paušální částku ve výši 1 %, aby tak byly zohledněny případy úpadku nebo definitivní neschopnosti některých producentů uhradit svůj příspěvek na splatnou dávku.“

- 10 Článek 78 téhož nařízení, nadepsaný „Dávka z přebytku“, zní takto:

„1. Dávka z přebytku se platí z mléka a mléčných výrobků uváděných na trh v množství přesahujícím vnitrostátní kvótu podle pododdílu II.

Výše dávky je stanovena na 27,83 [eura] na 100 kilogramů mléka.

[...]

2. Členské státy odpovídají Společenství za úhradu dávky z přebytku, která vyplývá z překročení vnitrostátní kvóty určené na vnitrostátní úrovni samostatně pro dodávky a přímý prodej, a v období od 16. října do 30. listopadu následujícím po dotyčném období dvanácti měsíců uhradí 99 % splatné částky ve prospěch EZZF.

3. Pokud není dávka z přebytku stanovena v odstavci 1 uhrazena do dne splatnosti, odečte Komise po poradě s Výborem zemědělských fondů částku rovnající se neuhrazené dávce z přebytku z měsíčních plateb ve smyslu článku 14 a čl. 15 odst. 2 nařízení (ES) č. 1290/2005. Dříve než takto rozhodne, zašle Komise dotyčnému členskému státu upomínku a tento stát sdělí své stanovisko do jednoho týdne. [...]

[...]“

- 11 Článek 79 uvedeného nařízení, nadepsaný „Příspěvek producentů na splatnou dávku z přebytku“, stanoví:

„Podle článků 80 a 83 se dávka z přebytku v plné výši rozdělí mezi producenty, kteří se podíleli na každém z překročení vnitrostátních kvót uvedených v čl. 66 odst. 2.

Aniž jsou dotčeny čl. 80 odst. 3 a čl. 83 odst. 1, odpovídají producenti členskému státu za úhradu svého příspěvku na splatnou dávku z přebytku vypočteného podle článků 69, 70 a 80, a to na základě pouhé skutečnosti, že překročili kvóty, které měli k dispozici.“

- 12 Článek 80 téhož nařízení, nadepsaný „Dávka z přebytku v případě dodávek“, ve znění nařízení Rady (ES) č. 72/2009 ze dne 19. ledna 2009 (Úř. věst. 2009, L 30, s. 1), stanoví:

„1. Za účelem stanovení konečné výše dávky z přebytku se množství dodaná každým producentem zvýší nebo sníží, pokud se skutečný obsah tuku liší od referenčního obsahu tuku, a to s použitím koeficientů a za podmínek stanovených Komisí.

Dávka z přebytku se na celostátní úrovni vypočte na základě součtu dodávek upravených podle prvního pododstavce.

[...]

3. Příspěvek každého producenta na úhradu dávky z přebytku 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 stanoví členský stát:

- a) na celostátní úrovni na základě překročení kvóty, kterou každý producent disponuje;
- b) nebo nejprve na úrovni odběratele a potom případně na celostátní úrovni.

Členské státy při použití čl. 78 odst. 1 třetího pododstavce zajistí, že při stanovení příspěvku každého producenta na částku dávky, která se má uhradit v důsledku použití vyšší sazby uvedené ve zmíněném pododstavci, na tuto částku přispějí poměrně producenti odpovědní v souladu s objektivními kritérii, která stanoví členský stát.“

- 13 Článek 83 nařízení č. 1234/2007, nadepsaný „Dávka z přebytku v případě přímého prodeje“, stanoví:

„1. V případě přímého prodeje a na základě rozhodnutí členského státu se příspěvek producentů na úhradu dávky z přebytku stanoví na příslušném územní nebo celostátní úrovni poté, co nevyužitá část vnitrostátní kvóty přidělené na přímé dodávky byla nebo nebyla přerozdělena.

2. Členské státy stanoví základ pro výpočet příspěvku producenta na splatnou dávku z přebytku z celkového množství prodaného nebo převedeného mléka nebo mléka použitého k produkci prodaných nebo převedených mléčných výrobků, za použití kritérií stanovených Komisí.

3. Za účelem stanovení konečné výše dávky z přebytku se nebere v úvahu žádná oprava týkající se obsahu tuku.

4. Komise stanoví, jak a kdy musí být dávka z přebytku uhrazena příslušnému subjektu členského státu.“

- 14 Článek 7 nařízení č. 536/93 stanoví:

„1. Členské státy přijmou veškerá kontrolní opatření nezbytná pro zajištění výběru dávky na množství mléka nebo ekvivalentu mléka uvedené na trh, která překročí některé z množství uvedených v článku 3 nařízení (EHS) č. 3950/92. [...]

[...]

3. Členský stát fyzicky ověřuje správnost účetní evidence množství mléka a ekvivalentu mléka uvedená na trh, a za tímto účelem provádí kontrolu přepravy mléka během sběru v zemědělských podnicích a na místě zejména kontroluje:

a) u odběratelů [...]

b) u producentů [...]

[...]“

- 15 Nařízení č. 1392/2001 podle svého čl. 16 odst. 1 a článku 17 nahradilo nařízení č. 536/93 s účinností ode dne 31. března 2002. Článek 11 nařízení č. 1392/2001, nadepsaný „Kontroly prováděné členskými státy“, stanoví:

„1. Členské státy přijmou veškerá opatření nezbytná pro zajištění toho, aby dávka za množství mléka a ekvivalentu mléka, která se uvedou na trh a překročí některé z množství uvedených v článku 3 nařízení (EHS) č. 3950/92, byla správně vybrána a aby v případě dodávek byla vyměřena dotyčným producentům.

2. Členské státy přijmou doplňková opatření s cílem:

a) kontrolovat případy, kdy došlo k úplnému nebo částečnému ukončení produkce mléka a/nebo zřeknutí se referenčních množství podle čl. 8 písm. a) nařízení (EHS) č. 3950/92, pokud se použijí odpovídající ustanovení;

b) zajistit, aby zúčastněné osoby byly informovány o trestních nebo správních sankcích, které jim hrozí v případě, že nedodrží ustanovení nařízení (EHS) č. 3950/92 a tohoto nařízení.

[...]“

- 16 Nařízení č. 1392/2001 bylo s účinností ode dne 1. dubna 2004 zrušeno nařízením č. 595/2004, jehož ustanovení se podle jeho článku 28 použijí od hospodářského roku 2004/2005. Článek 15 posledně uvedeného nařízení, nadepsaný „Lhůta pro zaplacení“, stanoví:

„1. Odběratel, nebo v případě přímého prodeje producent, který je poplatníkem dávky, uhradí do 1. října každého roku příslušnému orgánu dlužnou částku podle pravidel stanovených členským státem.

2. V případě nedodržení lhůty splatnosti se dlužné částky ročně zvyšují o úrok s tříměsíční úrokovou sazbou platnou k 1. říjn[u] každého roku, stanovenou pro každý členský stát podle přílohy II a zvýšenou o jeden procentní bod.

Úroky se zaplatí členskému státu.

3. Členské státy oznámí Evropskému zemědělskému orientačnímu a záručnímu fondu (EZOF) částky vyplývající z použití článku 3 nařízení (ES) č. 1788/2003 spolu s výdaji nahlášenými nejpozději za měsíc září.

[...]“

- 17 Článek 17 nařízení č. 595/2004, nadepsaný „Vybírání dávky“, stanoví:

„Členské státy přijmou veškerá nezbytná opatření, aby se zajistilo, že dávka je vybírána správně a že je rozložena mezi producenty, kteří se podílejí na překročení.“

18 Dne 16. července 2003 přijala Rada rozhodnutí 2003/530/ES o slučitelnosti podpory, kterou Italská republika zamýšlí poskytnout svým producentům mléka, se společným trhem (Úř. věst. 2003, L 184, s. 15), a to na základě čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES, nyní čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU. Body 2 až 5, jakož i 7 a 8 odůvodnění uvedeného rozhodnutí uvádí:

- „(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.

[...]

- (7) S cílem zabránit podobným problémům v budoucnosti se italská vláda zavazuje striktně uplatňovat doplňkovou dávku na základě nového zákona týkajícího se budoucí správy kvót na mléko, který stanoví radikální přepracování a modernizaci jeho prováděcích ustanovení. Podle posouzení Komise dotčený zákon představuje dobrý legislativní základ pro uplatňování režimu a měl by po úplném a správném zavedení umožnit řádné fungování režimu.
- (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 za 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.“

19 Článek 1 uvedeného rozhodnutí stanoví:

„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 platby 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.“

Postup před zahájením soudního řízení a návrhová žádání účastníků řízení

20 Po obdržení informací o nedostatečnosti částek vybraných v Itálii z titulu doplňkové dávky od producentů kravského mléka měla Komise za to, že Italská republika nesplnila povinnosti spočívající v rozdělení beze zbytku mezi producenty, kteří přispěli k jednotlivým překročením vnitrostátních

referenčních množství, doplňkové dávky, kterou individuálně dlužili, ve výpočtu odpovídajícího individuálního dluhu, v kontrole skutečného zaplacení uvedeného dluhu dotčenými osobami, a v případě nezaplacení, ve vymáhání dlužných částek.

- 21 Komise se prostřednictvím výměny dopisů zaslanych v období mezi červencem 2008 a červencem 2012, přičemž většina dopisů byla zaslána v rámci pilotního postupu EU, snažila získat od Itálie informace týkající se postupu vymáhání uvedené doplňkové dávky z mléka. Žádosti Komise se týkaly zejména rozdělení doplňkové dávky mezi osoby odpovědné za její úhradu a kroků provedených za účelem jejího vymáhání v případě neuhrazení, dopadu změn právních předpisů přijatých na podporu účinnosti vymáhání doplňkové dávky, jakož i správních postupů vymáhání a soudního řešení.
- 22 Komise nebyla odpověďmi italských orgánů uspokojena a dne 21. června 2013 zaslala Italské republice formální výzvu dopisem, v níž ji vyzvala k předložení vyjádření v tomto ohledu. Uvedený členský stát odpověděl dopisem ze dne 23. září 2013 a třemi doplňujícími dopisy ze dne 30. září 2013 a 21. ledna a 7. února 2014.
- 23 Komise s ohledem na „přetrvávající stagnaci postupů vymáhání a neuhrazené částky ve značné výši“ dne 10. července 2014 vydala odůvodněné stanovisko a vyzvala Italskou republiku, aby přijala opatření nezbytná k dosažení souladu s uvedeným stanoviskem ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení. Italská vláda požádala o prodloužení lhůty na odpověď a Komise tuto žádost schválila a umožnila italské vládě odpovědět do 11. října 2014.
- 24 Dopisem ze dne 13. října 2014, doplněného dopisy ze dne 22. října a 25. listopadu 2014, Italská republika odpověděla na výtky vznesené v odůvodněném stanovisku.
- 25 Komise nebyla argumentací italských orgánů přesvědčena a rozhodla se podat projednávanou žalobu.

K žalobě

Úvodní poznámky

- 26 Na prvním místě je třeba poznamenat, že podle návrhových žádání uvedených v žalobě Komise navrhuje, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z „[r]elelevantních ustanovení unijního práva použitelných na dotčené hospodářské roky, a zejména“ ustanovení uvedených v bodě 1 tohoto rozsudku. Nicméně v úvodní části žaloby a v bodě 2 Komise vyjmenovává, bez uvedení výrazu „zejména“, odlišná ustanovení unijního práva, která jsou předmětem vytýkaného nesplnění povinnosti. Dále z uvedené žaloby nevyplývá, že Komise zamýšlela do žaloby zahrnout další ustanovení unijního práva kromě ustanovení výslovně uvedených v bodě 1 tohoto rozsudku. Za těchto podmínek je třeba návrhovými žádáními rozumět tak, že se týkají pouze posledně uvedených ustanovení.
- 27 Na druhém místě je třeba uvést, že žaloba pro nesplnění povinnosti podaná Komisí se týká opomenutí Italské republiky přijmout opatření nezbytná k dosažení souladu s určitými povinnostmi, které pro ni vyplývají z unijního práva a týkají se režimu doplňkové dávky dlužné za množství vyprodukovaná nad rámec vnitrostátní kvóty uvedeného členského státu. Komise danému členskému státu vytýká, že nezavedl režim zajišťující, že doplňková dávka dlužná na vnitrostátní úrovni bude dotčeným hospodářským subjektům skutečně přičtena a bude jimi zaplacena, nebo v případě nezaplacení bude příslušnými orgány vymáhána.
- 28 Návrhová žádání v žalobě nicméně neuvádí konkrétní částky, k nimž vedlo nevybrání dávky v jednotlivých hospodářských rocích, a dokonce ani celkovou částku za všechny dotčené hospodářské roky.

- 29 Z toho plyne, že v rámci projednávané žaloby není nutné určit, zda částka dosud nevybrané doplňkové dávky odpovídá částce 1 343 milionů eur, jak plyne z písemností Komise, nebo částce 827,39 milionu eur, jak uvádí Italská republika.
- 30 Bez ohledu na rozdílné názory účastníků řízení na již vybrané a dosud nevybrané částky je třeba konstatovat, že k datu 11. října 2014 uvedenému v bodě 23 tohoto rozsudku, tedy více než 18 let po skončení prvního a více než 5 let po skončení posledního hospodářského roku, kdy byla v Itálii uložena doplňková dávka, italské orgány dosud nevybraly značné částky z titulu doplňkové dávky.
- 31 Projednávanou žalobu je třeba přezkoumat s ohledem na tyto úvahy.

K věci samé

Argumentace účastnic řízení

- 32 Komise tvrdí, že k datu 11. října 2014, tedy k datu uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, k níž byla přičtena dodatečná měsíční lhůty, Italská republika nezavedla účinný režim, který by jí umožnil vybrat dlužné částky jako doplňkové dávky z mléka za hospodářské roky 1995/1996 až 2008/2009.
- 33 Komise má za to, že Italská republika nesplnila povinnost spočívající v rozdělení doplňkové dávky beze zbytku, s řádnou péčí a rychle, mezi producenty, kteří přispěli k jednotlivým překročením vnitrostátních referenčních množství, a v jejím vymáhání. V tomto ohledu se Komise opírá zejména o judikaturu vycházející z rozsudku ze dne 21. ledna 1999, Německo v. Komise (C-54/95, EU:C:1999:11, bod 177), podle které členskými státy na základě obecné povinnosti řádné péče uvedené v čl. 4 odst. 3 SEU přísluší neprodleně vybrat částky dlužné z titulu doplňkové dávky.
- 34 Komise má za to, že okolnost, že částky dlužné z titulu doplňkové dávky z mléka jsou tak vysoké, jak plyne z bodu 29 tohoto rozsudku, plyne z nedbalosti samotné Italské republiky a z neúčinnosti režimu zavedeného uvedeným členským státem k zajištění stanovení a výběru uvedené dávky na jeho území v období dotčeném v žalobě.
- 35 Zprvce podle Komise bylo provedení unijní právní úpravy v dané oblasti do vnitrostátního práva nadměrně zmatečné, což vedlo k následným zpožděním při uplatňování vnitrostátního režimu doplňkové dávky a značnému množství soudních sporů. V důsledku toho se vybírání uvedené dávky stalo složitějším, zejména z důvodu odkladů zaplacení dočasně přiznaných některými vnitrostátními soudy.
- 36 Zadruhé Italská republika nepoužila účinným způsobem správní mechanismy, jejichž prostřednictvím mohla vybrat částky dlužné z titulu doplňkové dávky, zejména režim kompenzace. Možnost kompenzovat částky dlužné z uvedeného titulu a částky podpor, které mají být zaplacený v rámci společné zemědělské politiky, byla v Itálii zavedena neúčinně a opožděně. Mimoto má Komise za to, že určitá dosud platná legislativní ustanovení brání provedení kompenzace.
- 37 Zatřetí postupy vymáhání byly z větší části blokovány od vstupu v platnost určitých legislativních změn zavedených během roku 2003, z důvodu neexistence prováděcích ustanovení či konvenčních dohod mezi orgány a dotčenými subjekty nezbytných k jejich provedení.
- 38 Začtvrté Komise uvádí, že z důvodu pochybení vnitrostátních orgánů pověřených vymáháním doplňkové dávky a početných změn postupu vymáhání sama Italská republika uznala, že čelí „vázné patové situaci, pokud jde o vymáhání plateb“. Komise v tomto ohledu uvádí, že splatné částky byly nesprávně považovány za nevymahatelné, což rovněž oslabilo účinnost uvedeného vymáhání.

39 Italská republika v odpovědi na jedné straně tvrdí, že žaloba pro nesplnění povinnosti podaná Komisí na základě článku 258 SFEU za okolností projednávané věci porušuje zásadu *ne bis in idem*, zásadu proporcionality a zásadu specifikace. Na druhé straně tvrdí, že Komise nepředložila důkaz, že Italská republika porušila povinnosti, které pro ni vyplývají v rámci stanovení a vymáhání doplňkové dávky.

Závěry Soudního dvora

- 40 Je třeba připomenout, že podle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 3950/92 se doplňková dávka podle článku 1 tohoto nařízení rozdělí mezi producenty, kteří přispěli k překročení referenčních množství. Takové rozdělení doplňkové dávky je rovněž stanoveno v článku 4 nařízení č. 1788/2003, jakož i v člancích 79, 80 a 83 nařízení č. 1234/2007.
- 41 Podle článku 7 nařízení č. 536/93, čl. 11 odst. 1 a 2 nařízení č. 1392/2001, jakož i článků 15 a 17 nařízení č. 595/2004 jsou členské státy povinny přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění, aby dávka, včetně úroků v případě nedodržení lhůty k zaplacení, byla správně vybrána a účinně rozdělena mezi producenty, kteří přispěli k překročení referenčních množství.
- 42 V tomto kontextu přísluší členským státům na základě obecné povinnosti řádné péče uvedené v čl. 4 odst. 3 SEU, jak je uvedeno v unijních nařízeních týkajících se této oblasti, přijmout opatření určená k neodkladné nápravě nedostatků. Po uplynutí určité lhůty totiž rozdělení a vymáhání doplňkové dávky může být složité či nemožné, a to z důvodu různých okolností, jako zejména ukončení činnosti nebo ztráty účetních dokumentů (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. října 1990, Itálie v. Komise, C-34/89, EU:C:1990:353, bod 12, a ze dne 21. ledna 1999, Německo v. Komise, C-54/95, EU:C:1999:11, bod 177).
- 43 Mimoto podle ustálené judikatury Soudního dvora týkající se důkazního břemene v rámci řízení pro neplnění povinnosti podle článku 258 SFEU přísluší Komisi, aby prokázala existenci tvrzeného nesplnění povinnosti. Komise tedy musí Soudnímu dvoru předložit veškeré informace nezbytné k tomu, aby mohl existenci tohoto nesplnění povinnosti ověřit (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. ledna 2016, Komise v. Portugalsko, C-398/14, EU:C:2016:61, bod 47 a citovaná judikatura).
- 44 Pokud Komise předložila dostatečné poznatky, z nichž vychází najevo určité okolnosti, které nastaly na území žalovaného členského státu, přísluší tomuto členskému státu, aby takto předložené poznatky a jejich důsledky zpochybnil věcným a podrobným způsobem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. ledna 2016, Komise v. Portugalsko, C-398/14, EU:C:2016:61, bod 48 a citovaná judikatura).
- 45 V projednávaném případě Komise v písemnostech specificky a podrobně uvedla skutkové okolnosti, které podle ní vedly k nedbalosti a pochybením, které jsou předmětem výtek vůči Italské republice. Mimoto, a bez námitek ze strany uvedeného členského státu, Komise poznamenává, že uvedené skutkové okolnosti se ve velké míře zakládají na dokumentaci poskytnuté italskými orgány v rámci výměny dopisů a jsou v podstatě potvrzeny stanoviskem Corte dei conti (Účetní dvůr, Itálie), jakož i vládními a parlamentními vyšetřovacími výbory uvedeného členského státu.
- 46 S ohledem na okolnost, že částky dlužné z titulu doplňkové dávky, jak jsou uvedeny v bodě 29 tohoto rozsudku, byly kumulovány ve velmi dlouhém období, aniž by je příslušné orgány vůbec kdy dokázaly trvale snížit, zdá se, že uvedené orgány nepřijaly opatření nezbytná k dodržení povinností, které pro ně vyplývají z ustanovení unijního práva uvedených v návrhových žádáních žaloby.
- 47 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že Komise předložila dostatečné důkazy k prokázání skutečností, o které se opírá v žalobě pro účely prokázání, že Italská republika porušila povinnosti plynoucí z uvedených ustanovení. Z toho důvodu, v souladu s judikaturou připomenutou v bodě 44 tohoto rozsudku, je třeba přezkoumat vznesené důvody na obranu.

- 48 Italská republika sice připouští existenci povinnosti na základě unijního práva stanovit a případně vybrat doplňkové dávky, ale tvrdí především, že jde o povinnost „vynaložit veškeré úsilí“, a nikoli povinnost „dosáhnout konkrétního výsledku“ a že Komise neprokázala nedodržení uvedené povinnosti ze strany italských orgánů.
- 49 Na podporu této argumentace Italská republika uvádí bod 36 rozsudku ze dne 13. listopadu 2001, Francie v. Komise (C-277/98, EU:C:2001:603), v němž Soudní dvůr rozhodl, že článek 19 nařízení Komise (EHS) č. 1546/88 ze dne 3. června 1988, které stanoví prováděcí pravidla pro doplňkovou dávku uvedenou v článku 5c nařízení (EHS) č. 804/68 (Úř. věst. 1988, L 139, s. 12), podle kterého členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění výběru doplňkové dávky, zavedl povinnost vynaložit veškeré úsilí, a nikoli povinnost dosáhnout konkrétního výsledku.
- 50 Má tedy za to, že pouhá skutečnost, že část částek souvisejících s doplňkovou dávkou z mléka nebyla vybrána, nedostačuje k učinění závěru, že došlo k vytýkanému nesplnění povinnosti.
- 51 V tomto ohledu se jeví, že argumentace Italské republiky vychází z nesprávného výkladu návrhových žádání Komise. Komise totiž v návrhových žádáních navrhuje, aby Soudní dvůr konstatoval, že Italská republika nesplnila své povinnosti tím, že nepřijala – jak se uvádí v bodě 27 tohoto rozsudku – opatření nezbytná k zajištění, že doplňková dávka z mléka bude přičtena dotčeným producentům a případně vybrána příslušnými orgány. Předmět daného nesplnění povinnosti se tedy netýká skutečnosti, že uvedený členský stát nevybral celou částku dlužnou z titulu uvedené dávky.
- 52 Italská republika se tedy nemůže zbavit vytýkaného nesplnění povinnosti tvrzením, že přijala opatření, která jí umožňují vybrat část částek dlužných z titulu doplňkové dávky z mléka.
- 53 Ačkoli se Italská republika ve velké části svých písemností věnuje podrobnému popisu vnitrostátního právního rámce týkajícího se rozdělení a vymáhání doplňkové dávky a jeho změn, nepředkládá konkrétní důkazy zpochybňující nedostatky vytýkané Komisí či prokazující, že v souladu s povinností řádné péče, která jí přísluší, včas zavedla účinný systém, který jí umožnil vybírání dotčených částek podle nařízení citovaných Komisí.
- 54 Za těchto podmínek je třeba zamítnout argument týkající se údajně „povinnosti vynaložit veškeré úsilí“ jako neplatný. Podle konstatování uvedených v bodech 45 až 47 tohoto rozsudku totiž Italská republika nepřijala opatření nezbytná k zajištění neodkladného přičtení dávky dotčeným producentům mléka a jejího účinného výběru.
- 55 Italská republika dále tvrdí, že početné změny unijního právního rámce týkajícího se doplňkové dávky z mléka významně přispěly k legislativním a správním obtížím, které nastaly na vnitrostátní úrovni.
- 56 V tomto ohledu je třeba připomenout, že i za předpokladu, že by provedení unijního práva týkajícího se dávky z mléka vedlo ke značným obtížím na vnitrostátní úrovni, nic to nemění na tom, jak opakovaně rozhodl Soudní dvůr, že členský stát se nemůže dovolávat ustanovení, praxe či situací svého vnitrostátního právního řádu jako důvodu nesplnění povinností vyplývajících z unijního práva (viz zejména rozsudek ze dne 2. března 2017, Komise v. Řecko, C-160/16, nezveřejněný, EU:C:2017:161, bod 13 a citovaná judikatura).
- 57 Mimoto pokud měla Italská republika za to, že unijní právní úprava týkající se doplňkové dávky z mléka byla ze své podstaty překážkou neodkladnému a účinnému přičtení a případně vybrání uvedené dávky, mohl uvedený členský stát podat žalobu k Soudnímu dvoru směřující k přezkumu legality dotčených unijních opatření. Přitom za celé sporné období trvající více než dvanáct let Italská republika žádnou žalobu v tomto smyslu nepodala. Navíc okolnost, že režim doplňkové dávky z mléka vedl k právním a politickým obtížím na unijní úrovni a že byl uvedený režim nakonec nahrazen, nijak neodůvodňuje, že členské státy nepřijaly všechna opatření nezbytná k zajištění jeho účinnosti na vnitrostátní úrovni.

- 58 Kromě toho konkrétně ohledně rozhodnutí 2003/530, z něhož Italská republika vyvodila, že Rada Evropské unie neměla v případě nesplnění povinnosti z její strany uvedené rozhodnutí přijmout, postačí uvést, že Rada se uvedeným rozhodnutím omezila na schválení opatření podpory určených k usnadnění zaplacení doplňkové dávky ze strany dotčených producentů mléka, aniž posuzovala situaci, která existovala v Itálii k datu přijetí uvedeného rozhodnutí. Mimoto Rada rozhodnutím 2003/530 implicitně potvrdila povinnost uvedeného členského státu zajistit zaplacení doplňkové dávky ze strany producentů mléka a uvedla, jak plyne z bodu 7 odůvodnění uvedeného rozhodnutí, že „italská vláda [se zavázala] striktně uplatňovat doplňkovou dávku na základě nového zákona“.
- 59 Za uvedených podmínek nemůže argumentace Italské republiky týkající se dodržení povinností, které pro ni vyplývají v oblasti přičtení a případného vybrání doplňkové dávky z mléka, zpochybnit závěry Komise.
- 60 Je třeba ještě přezkoumat argumenty Italské republiky, podle kterých projednávaná žaloba pro nesplnění povinnosti podaná na základě článku 258 SFEU porušuje zásadu *ne bis in idem*, zásadu proporcionality a zásadu specifikace. Italská republika tvrdí, že v rozsahu, v němž již EZOZF zaplatila částky související s dávkami odpovídajícími překročení vnitrostátního referenčního množství v souladu s články 3 a 4 nařízení č. 1788/2003, a dále s články 78 a 79 nařízení č. 1234/2007, uvedená žaloba znamená, že může být znovu „sankcionována“ za nesplnění téže povinnosti týkající se přičtení a případného vybrání doplňkové dávky.
- 61 V tomto ohledu je třeba připomenout, jak plyne rovněž z bodu 5 odůvodnění nařízení č. 1788/2003 a z bodu 38 odůvodnění nařízení č. 1234/2007, že ustanovení citovaná v předchozím bodě ukládají Italské republice různé povinnosti, které se na jedné straně týkají povinnosti členského státu zaplatit doplňkovou dávku fondu EZOZF na základě článku 3 nařízení č. 1788/2003 a čl. 78 odst. 2 nařízení č. 1234/2007. Na druhé straně má uvedený členský stát povinnost rozdělit doplňkovou dávku mezi producenty mléka, kteří přispěli k překročení vnitrostátních kvót, a vybrat ji v souladu s článkem 4 nařízení č. 1788/2003 a článkem 79 nařízení č. 1234/2007. Skutečnost, že Italská republika případně splnila první z uvedených povinností, nebrání možnému nesplnění druhé z uvedených povinností, které jako jediné tvoří předmět projednávané žaloby pro nesplnění povinností.
- 62 Takový závěr platí tím spíše, že argument Italské republiky v konečném důsledku popírá účel doplňkové dávky spočívající v donucení producentů mléka, aby dodržovali přidělená referenční množství (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).
- 63 Z toho plyne, že argumentace Italské republiky týkající se porušení zásady *ne bis in idem*, zásady proporcionality a zásady specifikace musí být zamítnuta.
- 64 S ohledem na všechny předcházející úvahy je třeba konstatovat, že Italská republika 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 prodejtů, 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 článků 1 a 2 nařízení č. 3950/92, z článku 4 nařízení č. 1788/2003, z článků 79, 80 a 83 nařízení č. 1234/2007, jakož i, co se týče prováděcích předpisů Komise, z článku 7 nařízení č. 536/93, z čl. 11 odst. 1 a 2 nařízení č. 1392/2001, jakož i na posledním místě z článků 15 a 17 nařízení č. 595/2004.

K nákladům řízení

- ⁶⁵ 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 Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Italská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

1) Italská republika 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 prodejších, 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 článků 1 a 2 nařízení Rady (EHS) č. 3950/92 ze dne 28. prosince 1992, kterým se zavádí doplňková dávka v odvětví mléka a mléčných výrobků, z článku 4 nařízení Rady (ES) č. 1788/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví dávka v odvětví mléka a mléčných výrobků, 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 (jednotné nařízení o společné organizaci trhů), jakož i, co se týče prováděcích předpisů Komise, z článku 7 nařízení (EHS) č. 536/93 ze dne 9. března 1993, kterým se stanoví prováděcí pravidla týkající se doplňkové dávky v odvětví mléka a mléčných výrobků, z čl. 11 odst. 1 a 2 nařízení (ES) č. 1392/2001 ze dne 9. července 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 3950/92, jakož i na posledním místě z článků 15 a 17 nařízení (ES) č. 595/2004 ze dne 30. března 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady č. 1788/2003, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1468/2006 ze dne 4. října 2006.

2) Italské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.