



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

MICHAL BOBEK

14 päivänä maaliskuuta 2019¹

Asia C-46/18

Caseificio Sociale San Rocco Soc. coop. arl,

S.s. Franco e Maurizio Artuso,

Sebastiano Bolzon,

Claudio Matteazzi ja

Roberto Tellatin

vastaan

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) ja

Regione Veneto

(Ennakkoratkaisupyyntö – Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia))

(Maito – Kiintiöt – Lisämaksu – Asetuksen N:o 3950/92 2 artikla – Asetuksen

N:o 1788/2003 11 artiklan 3 kohta – Ostajia koskeva velvollisuus pidättää maksu maidon hinnasta –

Asetuksen N:o 1392/2001 9 artikla – Liikaa perityn maksun palauttaminen – Etuoikeutetut luokat –

Käyttämättömien kiintiöiden uudelleenjakoon)

1. Vuonna 1984 silloinen ETY:n lainsäätäjä pyrki vähentämään rakenteellisia ylijäämiä ottamalla käyttöön maidon ja maitotuotteiden tuotantoa koskevan kiintiöjärjestelmän, joka liittyi kiintiön ylittävistä toimituksista ja suoramyynneistä perittävään lisämaksuun. Alun perin tämän järjestelmän oli tarkoitus olla käytössä viisi vuotta, mutta sen käyttöä jatkettiin toistuvasti, kunnes se lopulta poistettiin käytöstä 31.3.2015.

2. Kiintiöjärjestelmän vuoksi vireille on tullut poikkeuksellisen paljon riita-asioita sekä unionin tuomioistuimissa että kansallisissa tuomioistuimissa.² Lisäksi joissakin jäsenvaltioissa järjestelmää on sovellettu ainoastaan satunnaisesti.³ Näin on asianlaita varsinkin Italiassa, missä viranomaiset jättivät suhteellisen pitkään varmistamatta, että kansallisen kiintiön ylittävistä tuotantomääristä maksettava lisämaksu kohdennettiin oikein, maksettiin oikea-aikaisesti ja/tai ainakin kirjattiin ja perittiin asianmukaisella tavalla.⁴

3. Käsiteltävänä oleva asia on jatko-osa pitkälliseen kertomukseen, joka koskee maksamattomien maksujen perintää Italiassa. Lyhyesti sanottuna siinä tarkastellaan kysymystä siitä, voiko jäsenvaltio vaatia ostajia lakisääteisesti pidättämään maidon hinnasta määrän, joka vastaa tilakohtaiset kiintiönsä ylittäneiden tuottajien maksettavana olevaa maksua. Mikäli tällainen kansallinen laki ei sovi yhteen unionin oikeuden kanssa, esiin nousee lisäksi kysymys siitä, mitä seurauksia kansallisen oikeuden yhteensopimattomuudella unionin oikeuden kanssa tältä osin voi olla ostajille ja tuottajille.

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² Ks. O'Reilly, J., "Milk quotas and their consideration before the institutions of the Community of particular interest to lawyers", teoksessa: Heusel, W. ja Collins, A. M., (toim.), *Agricultural law for the European Union*, EIPA, Trier/Dublin, 1999, s. 103.

³ Ks. vastaavasti tilintarkastustuomioistuimen erikoisraportti nro 4/93 kiintiöjärjestelmän käyttöön otosta maidontuotannon rajoittamiseksi sekä komission vastaus siihen (EYVL 1994, C 12, s. 1).

⁴ Ks. äskettäin annettu tuomio 24.1.2018, komissio v. Italia (C-433/15, EU:C:2018:31).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

4. Maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28.12.1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3950/92⁵ pidennettiin maito- ja maitotuotealan lisämaksujärjestelmää, jonka oli määrä päättyä 31.3.1993. Kyseisen järjestelmän oli määrä olla voimassa seitsemän peräkkäistä 12 kuukauden pituista jaksoa 1.4.1993 alkaen.⁶

5. Asetuksen N:o 3950/92 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Lisämaksu peritään kaikesta kyseisen 12 kuukauden pituisen jakson aikana myydystä maidosta tai maitomäärää vastaavasta tuotteesta, jonka tuotanto ylittää jomman kumman 3 artiklassa tarkoitetuista määristä. Lisämaksu jaetaan niiden tuottajien kesken, jotka ovat vaikuttaneet ylitykseen.

Jäsenvaltion päätöksen mukaisesti tuottajien osuus perittävästä lisämaksusta vahvistetaan, riippumatta siitä onko käyttämättömät viitemäärät jaettu uudelleen vaiko ei, joko ostajan tasolla sen suuruisen viitemäärän ylityksen perusteella, joka jää jäljelle, kun käyttämättömät viitemäärät on jaettu suhteessa tuottajakohtaisiin viitemääriin, tai kansallisella tasolla tuottajakohtaisten viitemäärien ylityksen perusteella.

2. Toimitusten osalta maksuvelvollinen ostaja maksaa jäsenvaltion toimivaltaiselle toimielimelle ennen määritettävää päivää ja määritettäviä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen maksettavan summan, jonka hän pidättää lisämaksun velkaa oleville tuottajille maksetusta hinnasta, tai perii sen muulla sopivalla tavalla.

--

Jos tuottajan toimittamat määrät ylittävät hänen käytettävissään olevat viitemäärät, ostaja on oikeutettu pidättämään ennakolta tästä lisämaksusta jäsenvaltion määrittämiä sääntöjä noudattaen kaikista tämän omat viitemääränsä ylittävän tuottajan toimituksista maidon hintaa vastaavan summan.

--

4. Jos lisämaksu on maksettava ja peritty summa on liian korkea, jäsenvaltio voi käyttää liikaa perityn osan 8 artiklan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden rahoittamiseen ja/tai korvata sen tuottajille, jotka kuuluvat sellaisiin etuoikeutettuihin luokkiin, jotka jäsenvaltio on ottanut käyttöön määritettävien asiallisten perusteiden mukaisesti tai sellaisille tuottajille, jotka ovat joutuneet poikkeukselliseen tilanteeseen tähän järjestelmään kuulumattoman kansallisen säännöksen vuoksi.”

5 EYVL 1992, L 405, s. 1.

6 Ks. asetuksen N:o 3950/92 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

6. Maito- ja maitotuotealan lisämaksusta annetun [asetuksen N:o 3950/92] soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 9.7.2001 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1392/2001⁷ 9 artiklassa ("Liikaa kannetun maksun uudelleenjakoa koskevat perusteet") säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on tarvittaessa määritettävä asetuksen (ETY) N:o 3950/92 2 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut etuoikeutetut tuottajaluokat yhtä tai useampaa jäljempänä tärkeysjärjestyksessä esitettävää objektiivista arviointiperustetta noudattaen:

- a) jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen virallinen vahvistus siitä, että maksu on kokonaan tai osittain peritty aiheetta;
- b) tilan ja ennen kaikkea [Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta 17.5.1999 annetun] neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 [EYVL 1999, L 160, s. 80] 18 artiklassa tarkoitettujen vuoristoalueiden maantieteellinen sijainti;
- c) tilan eläinten enimmäistiheys, joka ilmaisee eläintuotannon laajaperäistämistä;
- d) tilakohtaisen viitemäärän ylitys;
- e) tuottajan käytettävissä oleva viitemäärä.

2. Jos 1 kohdassa säädettyjen perusteiden soveltaminen ei johda määrätyksi ajaksi käytettävissä olevan rahoituksen ehtymiseen, jäsenvaltio voi vahvistaa muita objektiivisia perusteita komission kanssa neuvoteltuaan."

7. Maito- ja maitotuotealan maksun vahvistamisesta 29.9.2003 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1788/2003⁸ kumottiin asetus N:o 3950/92. Tämän asetuksen 11 artiklan ("Ostajien rooli") 1 kohdan mukaan ostajat vastaavat maksuun perustuvan maksuosuuden perimisestä asianomaisilta tuottajilta. Niiden on maksettava maksuosuudet jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Asetuksen 11 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa: "Jos tuottajan toimittamat määrät ylittävät viitekauden aikana kyseisen tuottajan viitemäärän, jäsenvaltio voi päättää, että ostaja vähentää osan maidon hinnasta kaikkien sellaisten kyseisen tuottajan toimitusten osalta, jotka ylittävät tuottajan viitemäärän, tuottajan maksuosuuteen kohdistuvana ennakkona jäsenvaltion määrittämien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti."

8. Asetus N:o 1788/2003 tuli sen 27 artiklan ("Voimaantulo") mukaan voimaan 24.10.2003. Sen säännöksiä alettiin soveltaa 1.4.2004 lukuun ottamatta 6 ja 24 artiklaa, joita sovellettiin asetuksen voimaantulopäivästä lähtien.

⁷ EYVL 2001, L 187, s. 19.

⁸ EUVL 2003, L 270, s. 123.

B Kansallinen oikeus

9. Maito- ja maitotuotealan lisämaksun soveltamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta 28.3.2003 annetun asetuksen nro 49 (decreto-legge del 28 marzo 2003, n. 49 Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari), sellaisena kuin se on muunnettu muutettuna 30.5.2003 annetulla lailla nro 119 (jäljempänä asetus nro 49/2003),⁹ sellaisena kuin se oli voimassa tosiseikkojen tapahtumahetkellä, 5 §:n ("Ostajien velvollisuudet") 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

"1. – – Ostajien on pidätettävä lisämaksu, joka lasketaan sen mukaan, mitä säädetään asetuksen [N:o 3950/92], sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna, 1 artiklassa, joka koskee yksittäisille tuottajille asetetun tilakohtaisen viitemäärän ylittävien maitomäärien toimittamista – –.

2. Edellä 1 momentissa säädetyn määrärajan päättymistä seuraavien 30 päivän kuluessa ostajien on maksettava pidättämänsä määrät AGEAn rahoituslaitoksessa olevalle käyttötilille – –."

10. Asetuksen nro 49/2003 9 §:n ("Liikaa maksetun maksun palauttaminen") 1, 3 ja 4 momentissa todetaan seuraavaa:

"1. Kunkin kauden päätteeksi AGEA a) kirjaa toteutuneet maitotoimitukset ja ostajien 5 §:ssä säädettyjen velvollisuuksien mukaisesti maksamien maksujen kokonaismäärän; b) laskee tuotantomäärät ylittävien toimitusten vuoksi Euroopan unionille maksettavan kansallisen maksun kokonaismäärän; c) laskee liikaa maksetun maksun määrän.

– –

3. Edellä 1 momentin c kohdassa tarkoitettu määrä – – jaetaan maksun maksaneiden kiintiötuottajien kesken seuraavilla perusteilla ja seuraavassa järjestyksessä: – –

4. Jos palautussumma on pienempi kuin 3 momentissa tarkoitettu määrä, jäljelle jäänyt osuus jaetaan maksun maksaneiden kiintiötuottajien kesken lukuun ottamatta niitä, jotka ylittivät oman tilakohtaisen viitemääränsä yli 100 prosentilla, seuraavilla perusteilla ja seuraavassa järjestyksessä: – –."

11. Tiettyjen maatalouselintarvikkeiden merkintöjä sekä maataloutta ja kalastusta koskevista kiireellisistä säännöksistä 24.6.2004 annetun asetuksen nro 157(decreto-legge del 24 giugno 2004, n. 157, Disposizioni urgenti per l'etichettatura di alcuni prodotti agroalimentari, nonché in materia di agricoltura e pesca), sellaisena kuin se on muunnettu muutettuna 3.8.2004 annetulla lailla nro 204 (jäljempänä asetus nro 157/2004),¹⁰ 2 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

"[Asetuksen nro 49/2003] 9 §:n mukaisesti maksunsa asianmukaisesti maksaneiden tuottajien kuukausittain liikaa maksama maksu palautetaan kyseisille tuottajille. Jos perittävien maksujen jäljelle jäävä kokonaismäärä tämän toimenpiteen toteuttamisen jälkeen on suurempi kuin Euroopan unionille maksettava maksu lisättynä viidellä prosentilla, AGEA peruuttaa yli menevän maksun niiltä tuottajilta, jotka eivät vielä ole maksaneet kuukausittaisia maksujaan, soveltamalla 9 §:n 3 ja 4 momentissa säädettyjä etusijaperusteita, sanotun kuitenkin rajoittamatta [asetuksen nro 49/2003] 5 §:n 5 momentissa säädettyjä seuraamuksia."

⁹ Gazzetta Ufficiale nro 75, 31.3.2003.

¹⁰ Gazzetta Ufficiale nro 147, 25.6.2004.

II Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

12. Heinäkuussa 2004 Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (maataloustuista vastaava virasto, jäljempänä AGEA) lähetti ilmoituksen maitotuotteiden ensiostajan asemassa olleelle Caseificio sociale San Roccolle. Tässä ilmoituksessa, joka koski 1.4.2003 ja 31.3.2004 välisen kauden maitokiintiöitä ja lisämaksua, todettiin seuraavaa:

- viitekauden aikana tehdyistä lehmänmaidon toimituksista liikaa maksetun maksun palauttamista varten oli tehty laskelmat. Laskelmat perustuivat alueiden ja autonomisten maakuntien määrittämiin viitemääriin ja ostajayritysten kuukausi-ilmoituksiin;
- tuottajat olisivat saaneet palautuksen, jos ne olisivat maksaneet lisämaksun, ostajayritysten kuukausi-ilmoitusten mukaisesti;
- AGEA oli soveltanut asetuksen nro 157/2004 2 §:n 3 momenttia, jonka mukaan liikaa maksaneille tuottajille suoritettaisiin palautus; jos perittävien maksujen jäljelle jäävä kokonaismäärä olisi palauttamisen jälkeen ollut suurempi kuin Euroopan unionille maksettava maksu lisättynä viidellä prosentilla, AGEA olisi jättänyt vaatimatta yli menevää maksua niiltä tuottajilta, jotka eivät vielä olleet maksaneet kuukausittaisia maksujaan. Tällöin se olisi soveltanut asetuksen nro 49/2003 9 §:n 3 ja 4 momentissa säädettyjä etusijaperusteita ja 5 §:ssä säädettyjä seuraamuksia. Tämän vuoksi AGEA olisi jakanut jo maksetun ylijäämän ainoastaan niiden tuottajien kesken, joilla oli omat viitemäärät ja jotka olivat maksaneet maksunsa asianmukaisesti.

13. AGEA liitti ilmoitukseen luettelon, jossa lueteltiin kunkin tuottajan osalta jo maksetut määrät sekä palautettavat määrät.

14. Edellä mainitun ilmoituksen perusteella AGEA katsoi, että Caseificio Sociale San Rocco ei ollut viitekauden osalta suorittanut asetuksen nro 49/2003 5 §:ssä säädettyä lisämaksun pidätystä. Näin ollen niiden tuottajien, joilta se oli ostanut maitoa, oli vielä maksettava luetteloon merkityt määrät.

15. Caseificio Sociale San Rocco ja tuottajat (jäljempänä pääasian kantajat) katsoivat, että AGEAn soveltama Italian lainsäädäntö ei sovi yhteen unionin oikeuden kanssa. Ne riitauttivat AGEAn ilmoituksen Tribunale Amministrativo Regionale per il Laziossa (Lazion alueen hallintotuomioistuin, Italia). Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio hylkäsi kanteen 3.2.2010 antamallaan tuomiolla, jossa se päätyi katsomaan lähinnä, että kyseessä oleva Italian lainsäädäntö sopii yhteen asetuksen N:o 1788/2003 säännösten kanssa.

16. Pääasian valittajat valittivat tästä tuomiosta Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuin, Italia). Consiglio di Stato hyväksyi valituksen osittain 21.11.2017 tekemällään välipäätöksellä. Se katsoi, että nyt esillä olevaan asiaan sovellettavat unionin oikeussäännöt eivät sisälly asetukseen N:o 1788/2003 vaan asetukseen N:o 3950/92. Koska Consiglio di Stato ei ollut varma asetuksen N:o 3950/92 tiettyjen säännösten oikeasta tulkinnasta, se päätti lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko kuvatus kaltaisessa, pääasian kohteena olevassa tilanteessa unionin oikeutta tulkittava siten, että jos jäsenvaltion lainsäädännön säännös on ristiriidassa [asetuksen N:o 3950/92] 2 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan kanssa, siitä seuraa, etteivät tuottajat ole velvollisia maksamaan lisämaksua, jos kyseisessä asetuksessa säädetty edellytykset täyttyvät?
- 2) Onko kuvatus kaltaisessa, pääasian kohteena olevassa tilanteessa unionin oikeutta ja erityisesti yleistä luottamuksensuojan periaatetta tulkittava siten, että sellaisten henkilöiden luottamusta ei voida suojata, jotka ovat noudattaneet jäsenvaltion säätämää velvollisuutta ja hyötäneet kyseisen velvollisuuden noudattamiseen liittyvistä vaikutuksista, jos kyseinen velvollisuus on osoittautunut unionin oikeuden vastaiseksi?

3) Ovatko kuvatus kaltaisessa, pääasian kohteena olevassa tilanteessa [asetuksen N:o 1392/2001] 9 artikla ja unionin oikeuteen sisältyvä etuoikeutetun luokan käsite esteenä Italian tasavallan antaman asetuksen nro 157/2004 2 §:n 3 momentin kaltaiselle jäsenvaltion säännökselle, jossa säädetään liikaa kannetun lisämaksun palauttamisen eriytetyistä menettelyistä tekemällä ero määräraajojen ja palautusta koskevien menettelyjen osalta niiden tuottajien, jotka ovat luottaneet unionin oikeuden vastaiseksi todetun kansallisen säännöksen asianmukaiseen noudattamiseen, ja niiden tuottajien välille, jotka eivät ole noudattaneet kyseistä säännöstä?”

17. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian valittajat, Italian hallitus ja komissio.

18. Unionin tuomioistuin pyysi 21.11.2018 Italian hallitukselta tiettyjä selvennyksiä maidon markkinointivuodelta 2003/2004 maksettavan lisämaksun laskemisesta. Italian hallitus vastasi selvennyspyyntöön 13.12.2018.

19. Pääasian valittajat, Italian hallitus ja komissio esittivät myös suullisia huomautuksia 17.1.2019 pidetyssä istunnossa.

III Analyysi

A Alustavia toteamuksia

1. Ajallisesti sovellettava unionin oikeus

20. Kansallinen tuomioistuin viittaa ennakkoratkaisupyyntönsä nimenomaisesti asetuksen N:o 3950/92 2 artiklaan nyt esillä olevassa asiassa sovellettavana keskeisenä säännöksenä. Tämän näkemyksen kuitenkin kyseenalaistaa Italian hallitus, joka katsoo, että pääasiassa on sovellettava asetuksen N:o 1788/2003 11 artiklan 3 kohtaa, koska pääasian valittajien riitauttama AGEAn päätös tehtiin heinäkuussa 2004.

21. Tämän huomioon ottaen pidän hyödyllisenä sitä, että määritellään nyt esillä olevassa asiassa ajallisesti sovellettavat oikeussäännöt.

22. Tämä seikka ei ole yhdenmukainen: pääasian valittajien mukaan kyseessä oleva Italian lainsäädäntö ei sovi yhteen unionin oikeuden kanssa, koska siinä veloitettiin maidon ostajat pidättämään maksu maidon hinnasta. Maksun toimintatapaa koskevat säännökset asetuksessa N:o 3950/92 ja asetuksessa N:o 1788/2003 eivät kuitenkaan ole identtisiä.

23. Asetuksen N:o 3950/92 kumonnen asetuksen N:o 1788/2003 11 artiklan 3 kohdassa nimenomaisesti säädettiin, että jäsenvaltio voi päättää, että jos tuottajan toimittamat määrät ylittivät maidon markkinointivuoden aikana kyseisen tuottajan viitemäärän, ostajan oli vähennettävä osa maidon hinnasta tuottajan lisämaksuun kohdistuvana ennakkona. Toisaalta – kuten yhteisöjen tuomioistuin ilmaisi selkeästi tuomiossa Consorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago,¹¹ asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 2 kohdassa ainoastaan annettiin ostajille mahdollisuus suorittaa pidätys mutta siinä ei millään tavalla veloitettu ostajia toimimaan tällä tavalla.

24. Tältä osin yhdyin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan – siltä osin kuin kyse on unionin oikeudesta – tosiseikkojen tapahtumahetkellä sovellettavat oikeussäännöt olivat asetuksen N:o 3950/92 oikeussäännöt (ja siten täytäntöönpanosäännöistä annetun asetuksen N:o 1392/2001 oikeussäännöt).

¹¹ Tuomio 29.4.1999, C-288/97, EU:C:1999:214, 29–32 kohta (jäljempänä tuomio Consorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago).

25. Pääasia koskee maidon markkinointivuotta 2003/2004 (1.4.2003–30.3.2004). Asetusta N:o 1788/2003 kuitenkin alettiin soveltaa sen 27 artiklan mukaisesti vasta 1.4.2004.

26. Tämä ei ole millään tavalla yllättävää. Maidon markkinointivuosi alkaa perinteisesti kunkin vuoden huhtikuun 1. päivänä ja päättyy seuraavan vuoden maaliskuun 30. päivänä.¹² Tämä selittää sen, miksi asetusta N:o 1788/2003 – kuten aiempia välineitä, esimerkiksi asetusta N:o 3950/92¹³ – alettiin soveltaa maidon markkinointivuoden alkaessa.

27. Maidon lisämaksua koskevan järjestelmän kaltaisen järjestelmän hallinnointi väistämättä edellyttää tiettyjen oikeussääntöjen soveltamista koko viitekauden ajan. Oikeussäännöt, joissa esimerkiksi määritetään toimijat, joiden tehtävänä on periä maksu, sekä maksun maksamisen tapa ja määrä, eivät ole menettelysääntöjä, kuten Italian hallitus väittää, vaan pikemminkin aineellisia oikeussääntöjä.¹⁴ Tältä osin on kuitenkin huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan menettelysääntöjä yleensä voidaan soveltaa niiden voimaantulohetkellä myös vireillä oleviin asioihin tai oikeusriitoihin, ellei asianomaisella erityisellä toimenpiteellä toisin määrätä, kun taas aineellisten oikeussääntöjen ei tavallisesti tulkita lähtökohtaisesti koskevan ennen niiden voimaantuloa toteutuneita tilanteita.¹⁵

28. Asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan ja asetuksen N:o 1788/2003 11 artiklan 3 kohdan kaltaiset säännökset koskevat asetuksessa N:o 3950/92 säädettyjen aineellisten velvollisuuksien keskeisiä näkökohtia. Tämän vuoksi nämä säännökset edellä mainittujen periaatteiden mukaisesti eivät sovellu ennen niiden voimaantuloa toteutuneisiin tilanteisiin.

29. Italian hallituksen väite tarkoittaisi, että asetuksen N:o 1788/2003 11 artiklan 3 kohtaa on sovellettava ennen 1.4.2004 tapahtuneisiin tosiseikkoihin (erityisesti toimituksiin) ja solmittuihin taloudellisiin suhteisiin. Toisin sanoen se johtaisi tosiasiallisesti asetuksen N:o 1788/2003 11 artiklan 3 kohdan taannehtivaan soveltamiseen, mikä on vastoin sekä mainitun asetuksen 27 artiklan selkeää sanamuotoa että henkeä.

30. Voidaan siis tältä osin päätellä, että siltä osin kuin kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä velvoitettiin maidontuottajat pidättämään maksu maidon hinnasta 1.4.2004 *edeltävänä* ajanjaksona, parametreinä kansallisen oikeuden ja unionin oikeuden yhteensopivuudelle voidaan pitää ainoastaan niitä unionin säännöksiä, joita sovellettiin nimenomaan tuona ajanjaksona: asetuksen N:o 3950/92 säännöksiä, erityisesti 2 artiklan 2 kohtaa.

2. Asetuksilla N:o 3950/92 ja N:o 1392/2001 luotu järjestelmä

31. Jotta kansallisen tuomioistuimen esittämistä kysymyksistä saisi paremman käsityksen, voi olla hyödyllistä ensiksi tarkastella niitä asetuksilla N:o 3950/92 ja N:o 1392/2001 luodun järjestelmän näkökohtia, jotka ovat merkityksellisiä nyt esillä olevan asian kannalta.

32. Näiden asetusten perusteella maksua sovellettiin kerättyihin tai suoraan myytyihin tietyn kansallisen kiintiön ylittäviin maitomääriin. Kansallisen kiintiön ylittäneiden jäsenvaltioiden oli jaettava maksuvelvoite sellaisten tuottajien kesken, jotka olivat vaikuttaneet ylitykseen ylittämällä tilakohtaiset kiintiönsä.

¹² Ks. esim. asetuksen N:o 1788/2003 johdanto-osan ensimmäinen, toinen ja kolmas perustelukappale sekä 1 artiklan 1 kohta.

¹³ Ks. asetuksen N:o 3950/92 13 artikla.

¹⁴ Tässä yhteydessä voi olla syytä todeta analogisesti, että unionin vero-oikeudessa on vakiintunut käytäntö, jonka mukaan säännösten, jotka koskevat mm. veron kantamisen tapaa ja määrää, ei voida katsoa koskevan ennen niiden voimaantuloa toteutuneita tilanteita. Ks. esimerkiksi tuomio 17.7.2014, Equoland (C-272/13, EU:C:2014:2091, 20 kohta).

¹⁵ Ks. mm. tuomio 14.2.2012, Toshiba Corporation ym. (C-17/10, EU:C:2012:72, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33. Jotta voitaisiin estää pitkät viiveet maksun perimisessä ja maksamisessa, unionin lainsäätäjä päätti, että toimitusten osalta ostaja oli velvollinen maksamaan maksun julkishallinnolle perittyään sen ensin tuottajilta pidättämällä sen maidon hinnasta tai muulla asianmukaisella tavalla. Tämän vuoksi toimivaltainen kansallinen viranomainen ilmoitti tai vahvisti kullekin ostajalle sen maksun suuruuden, jonka tämä oli velvollinen maksamaan sen jälkeen, kun jäsenvaltio oli tehnyt päätöksen siitä, oliko käyttämättömät kiintiöt jaettava kokonaisuudessaan tai osittain kyseessä oleville tuottajille (joko suoraan tai ostajien kautta).¹⁶ Käyttämättömien tilakohtaisten kiintiöiden uudelleenjaon tapauksessa kiintiöt oli jaettava suhteessa tuottajakohtaisiin viitemääriin.

34. Jäsenvaltiot saattoivat kuitenkin myös olla jakamatta uudelleen sellaisia kiintiöitä, joita ei ollut käytetty. Tällöin ne saattoivat käyttää Euroopan unionille maksettavan maksun ylittävän määrän kansallisten rakenneuudistusohjelmien rahoittamiseen ja/tai palauttaa sen tiettyihin etuoikeutettuihin luokkiin kuuluville tuottajille tai sellaisille tuottajille, jotka olivat poikkeuksellisessa tilanteessa.

35. Tätä taustaa vasten ryhdyin nyt analysoimaan ennakkoratkaisukysymyksiä.

B Ensimmäinen kysymys

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisessä kysymyksessään, seuraako siitä, että jäsenvaltion lainsäädännön säännös on ristiriidassa asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 2 kohdan kanssa, että tuottajat eivät ole velvollisia maksamaan lisämaksua, vaikka kyseisessä asetuksessa säädetty edellytykset täyttyvät.

37. Tämän kysymyksen lähtökohtana on premissi, jonka mukaan kyseessä oleva Italian lainsäädäntö, jossa velvoitettiin ostajat pidättämään lisämaksu tilakohtaiset kiintiöt ylittäneiden tuottajien toimittamaa maitoa koskevasta maksusta ja siirtämään se kuukausittain AGEAlle, ei sopinut yhteen asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 2 kohdan kanssa. Kuten yhteisöjen tuomioistuin täsmensi tuomiossa *Consortio Caseifici dell'Altopiano di Asiago*,¹⁷ mainituissa artiklassa annetaan ostajille mahdollisuus pidättää tuottajalle maksetusta maidon hinnasta määrä, joka kyseisen tuottajan on maksettava lisämaksuna, mutta siinä ei millään tavalla velvoiteta ostajia toimimaan tällä tavalla.

38. Italian hallitus on kuitenkin kyseenalaistanut tämän premissin. Tämän vuoksi tarkastelen ensin tätä vastalauseita, minkä jälkeen käsitelen ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen ydintä.

1. Kansallisen oikeuden ja unionin oikeuden yhteensopimattomuus

39. Italian hallituksen mielestä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tulkinta tuomiosta *Consortio Caseifici dell'Altopiano di Asiago* menee liian pitkälle. Italian hallitus katsoo, että kyseisessä tuomiossa ei suljeta pois sitä mahdollisuutta, että jäsenvaltiot voivat rajoittaa asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 2 kohdassa säädettyä valintamahdollisuutta maksun perimistavan osalta (pakollinen pidätys *tai* jokin muu tapa). Yhteisöjen tuomioistuin ainoastaan totesi, että jäsenvaltiot eivät voi määrätä seuraamusta ostajille, jotka eivät noudata kyseistä velvollisuutta.

40. On totta, että oikeudenkäynti, joka johti tuomioon *Consortio Caseifici dell'Altopiano di Asiago*, sai alkunsa kanteesta, jonka maidontuottajia edustava elin nosti hallinnollisesta seuraamuksesta, jonka Italian viranomaiset määräsivät sille muun muassa siksi, että se ei ollut pidättänyt maidon hinnasta määriä, jotka tilakohtaiset kiintiönsä ylittäneet tuottajat olivat velkaa. Yhteisöjen tuomioistuin näyttää kuitenkin käsitelleen kysymystä abstraktisti panematta juurikaan painoa asian nimenomaisille tosiseikoille.

¹⁶ Ks. erityisesti asetuksen N:o 1392/2001 7 artikla.

¹⁷ Tuomion 29–32 kohta.

41. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin oli mainitussa asiassa kysynyt, onko ostaja asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 2 kohdan nojalla velvollinen pidättämään määrät, jotka tilakohtaiset kiintiönsä ylittäneet tuottajat olivat velkaa. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi kieltävästi tähdentäen sitä, että asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 2 kohdassa tarjotaan ostajille *mahdollisuus* eikä niinkään *velvollisuutta, jota tämä ei voisi jättää noudattamatta*.¹⁸

42. Tämä selvästikin merkitsee sitä, että jäsenvaltiot eivät saa määrätä seuraamusta ostajille, jotka päättävät olla pidättämättä lisämaksuna maksettavia määriä tuottajille maksetusta maidon hinnasta ja jotka päättävät periä kyseiset määrät muilla tavoin. Näistä toteamuksista kuitenkin myös seuraa aivan loogisesti, että jäsenvaltiot eivät voi rangaista tällaisen päätöksen tekeviä ostajia varaamalla heille jonkin muun epäedullisen kohtelun, esimerkiksi syrjimällä heitä käyttämättömien kiintiöiden uudelleenjaon tai liikaa kannetun maksun palauttamisen yhteydessä.¹⁹ Tämä ei sopisi yhteen sen kanssa, että asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 2 kohdassa on – siteeratakseen julkisasiamies La Pergolaa – kyse ostajien *valintamahdollisuudesta*, jonka käyttämättä jättämisestä ”ei pidä rangaista”.²⁰ Lisäisin tähän vielä, että rankaiseminen on nähtävä sanan laajimmassa merkityksessä.

43. Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli tuomiossa Consorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago maksun perimistavan valintaa – pidätys tai jokin muu asianmukainen tapa – ja kuvaili sitä *kunkin yksittäisen ostajan subjektiivista oikeutta koskevana asiana*. Jos unionin oikeudessa myönnetään henkilökohtainen oikeus, tästä seuraa, että kansallisella lainsäädännöllä ei voida viedä yksityiseltä tällaista oikeutta. Näin ollen tällainen kansallinen lainsäädäntö ei sovi yhteen asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 2 kohdan kanssa.

44. Siinäkin tapauksessa, että unionin lainsäätäjä itse myöhemmin ”siirtyi” toiseen maksun perimismalliin, merkityksellisenä ajanjaksona valinnan tekeminen pysyi kuitenkin tältä osin ostajien käsissä.

45. Vaikka myönnänkin, että tällainen asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 2 kohdan tulkinta voi johtaa tietynlaiseen täytäntöönpanojärjestelmän heikentymiseen, minun on pakko yhtyä pääasian valittajien ja komission näkemykseen, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Consorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago antaman tuomion jälkeisessä oikeudellisessa tilanteessa premissi, joka on ensimmäisen kysymyksen lähtökohtana, on oikea.

46. Seuraavaksi tarkastelen kysymyksen sisältöä.

2. Kansallisen oikeuden ja unionin oikeuden yhteensopimattomuuden seuraukset

47. Ensimmäinen kysymys koskee pohjimmiltaan sitä, onko tilanteessa, jossa kansallisessa oikeussäännössä edellytetään vastoin asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 2 kohtaa ostajia pidättämään lisämaksu maidon hinnasta, katsottava, että maksua ei tarvitse enää maksaa, vaikka kyseisessä asetuksessa säädetyt edellytykset täyttyvät. Toisin sanoen seuralisiko siitä, että kyseinen kansallinen oikeus ei sovi yhteen unionin oikeuden kanssa, että ostajat vapautettaisiin velvollisuudestaan periä lisämaksu tuottajilta ja siirtää se toimivaltaisille kansallisille viranomaisille ja/tai että tuottajat vapautettaisiin velvollisuudestaan maksaa lisämaksu?

¹⁸ Ks. erityisesti tuomion 30 kohta.

¹⁹ Tarkemmin jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 69–79 kohdassa.

²⁰ Ks. julkisasiamies La Pergolan ratkaisuehdotus Consorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago (C-288/97, EU:C:1998:574, 13 kohta).

48. Vastaus tähän kysymykseen on mielestäni varsin ilmeinen: ei. Kaikki tässä asiassa huomautuksia esittäneet asianosaiset (myös pääasian valittajat) ovat yksimielisiä: se, että lisämaksun perimistä koskevat kansalliset menettelysäännöt eivät ehkä sovi yhteen unionin oikeuden kanssa, ei voi vapauttaa ostajia tai tuottajia aineellisista velvollisuuksistaan. Yksinkertaisesti sanottuna erimielisyys siitä, *kuinka* maksu tulee periä (sekä tähän liittyvä yhteensopimattomuus), ei vaikuta siihen, *onko* maksu maksettava.

49. *Ostajien* osalta toisenlainen päätelmä olisi vastoin asetusten N:o 3950/92 ja N:o 1392/2001 säännöksiä, joissa selkeästi ja nimenomaisesti ilmaistaan, että toimitusten tapauksessa juuri ostajan on maksettava maksu.²¹ Tämä myös tekisi mainituilla asetuksilla luodusta järjestelmästä suurelta osin tehottoman sikäli, että toimitukset muodostavat valtaosan maidon myynnistä ja tämän vuoksi ostaja "kantaa päävastuun [kyseisen] järjestelmän moitteettomasta täytäntöönpanosta".²²

50. Ainoa mainitusta yhteensopimattomuudesta seuraava vaikutus on se, että kyseisiä kansallisia oikeussääntöjä olisi jätettävä soveltamatta. Ostajille aiheutuu lähinnä kahdenlaisia seurauksia: yhtäältä ne saavat takaisin vapautensa periä määrät muulla sopivalla tavalla ja toisaalta ostajia, jotka eivät perineet maksua pidättämällä se maidon hinnasta, ei voida rangaista.

51. Sitäkin suuremmalla syyllä on katsottava, että kansallisen oikeuden yhteensopimattomuus ostajien suorittamaa lisämaksun perimistä koskevan unionin oikeuden kanssa ei voi millään tavalla vaikuttaa *tuottajien* velvollisuuteen maksaa maksu.

52. Kuten asetuksen N:o 3950/92 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa ja 2 artiklan 1 kohdassa selkeästi todetaan, velvollisuus maksaa lisämaksu on välitön seuraus kansallisen kiintöön ylittymisestä ja juuri "ylitykseen vaikuttaneiden tuottajien on maksettava lisämaksu".

53. Kuten unionin tuomioistuin on hiljattain tähdentänyt, asetuksen N:o 1392/2001 11 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden "on ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin varmistaakseen, että maksu – maksun määrääjän laiminlyönnistä aiheutuvat korot mukaan luettuina – peritään asianmukaisesti ja että *sen vaikutus kohdistuu ylitykseen vaikuttaneisiin tuottajiin*".²³ Tosiasiallisesti silloin, kun tuottajat eivät täytä järjestelmän mukaisia velvollisuuksiaan ja kun ostajat eivät toimi, jäsenvaltioilla on oikeus ryhtyä oikeudellisiin toimiin suoraan tuottajaa vastaan maksettavana olevan summan perimiseksi.²⁴

54. Edellä esitetyistä syistä katson, että unionin tuomioistuimen olisi vastattava ensimmäiseen kysymykseen seuraavasti: lisämaksun perimistä koskevien kansallisten oikeussääntöjen yhteensopimattomuus asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 2 kohdan kanssa ei vapauta tuottajia velvollisuudestaan maksaa lisämaksu.

C Toinen kysymys

55. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisessa kysymyksessään, onko sellaisten ostajien ja tuottajien perusteltua luottamusta, jotka ovat noudattaneet velvollisuutta pidättää maksettava maksu maidon hinnasta ja maksaa kyseinen määrä viranomaisille kuukausittain, tarpeen suojata. Ymmärtääkseni tämä kysymys esitetään ainoastaan siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen myöntävästi.

21 Ks. erityisesti asetuksen N:o 3950/92 johdanto-osan kahdeksas perustelukappale ja 2 artiklan 2 kohta sekä asetuksen N:o 1392/2001 7 artikla ja 8 artiklan 1 kohta.

22 Asetuksen N:o 1392/2001 seitsemäs perustelukappale.

23 Tuomio 24.1.2018, komissio v. Italia (C-433/15, EU:C:2018:31, 41 kohta). Kursivointi tässä.

24 Ks. tuomio 15.1.2004, Penycoed (C-230/01, EU:C:2004:20, 41 kohta).

56. Koska lisämaksun perimistä koskevien kansallisten oikeussääntöjen yhteensopimattomuus asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 2 kohdan kanssa ei mielestäni vapauta tuottajia ja ostajia asetuksen mukaisista aineellisista velvollisuuksistaan, toinen ennakkoratkaisukysymys näyttää menettävän merkityksensä.

57. Tällaisessa tilanteessa en ole täysin varma, mitä perusteltua luottamusta olisi tarpeen suojata.

58. Tässä yhteydessä haluan ainoastaan lisätä, että asetuksen N:o 1392/2001 8 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla jäsenvaltioiden viranomaisten on ryhdyttävä toimenpiteisiin varmistaakseen sen, että maksu, jonka velvollisuutensa laiminlyöneet tuottajat ovat velkaa, maksetaan. Lisäksi maksettaviin määriin sovelletaan viivästyskorkoa. Tämä ei rajoita jäsenvaltioiden mahdollisuutta määrätä asianmukaisia seuraamuksia osapuolille, jotka laiminlyövät järjestelmän mukaisia velvollisuuksiaan.

D Kolmas kysymys

59. Kolmas ennakkoratkaisukysymys koskee seurauksia, joita voi aiheutua siitä, että lisämaksun perimistä ja maksamista koskeva kansallinen lainsäädäntö ei sovi yhteen asetuksen N:o 3950/92 ja asetuksen N:o 1392/2001 kanssa liikaa kannetun maksun palauttamisen osalta.

60. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien kysyy kolmannessa kysymyksessään, onko asetuksen N:o 1392/2001 9 artikla esteenä kansalliselle säännökselle, jossa säädetään liikaa kannetun lisämaksun tuottajille palauttamisen erilaisista menettelyistä ja määräajoista sen mukaan, onko kyseisten tuottajien maksuna maksettavana olevat määrät pidätetty maidon hinnasta ja siirretty toimivaltaisille kansallisille viranomaisille kuukausittain.

61. Jotta voisi paremmin ymmärtää ennakkoratkaisukysymyksen taustalla olevat syyt ja kysymyksessä esiin nostetut seikat, voi olla hyödyllistä palauttaa mieliin tämän nimenomaisen kysymyksen kannalta merkitykselliset erityisseikat.

1. Tosiseikat

62. Maidontuotanto Italiassa maidon markkinointivuonna 2003/2004 ylitti asiaa koskevassa unionin lainsäädännössä tälle jäsenvaltiolle asetetun kiintiön. Näin ollen kyseisen jäsenvaltion oli maksettava ylijäämän perusteella lisämaksu Euroopan unionille. Koska joitakin tilakohtaisia kiintiöitä ei kuitenkaan ollut käytetty, kokonaismäärä, jonka Italian viranomaiset saivat (tai niiden olisi pitänyt saada) ylitykseen vaikuttaneilta tuottajilta joko suoraan tai ostajien kautta, ylitti unionin talousarvioon maksettavan maksun määrän.

63. Italian hallituksen mukaan toimivaltaiset kansalliset viranomaiset päättivät olla käyttämättä asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaista mahdollisuutta jakaa käyttämättömät kiintiöt uudelleen. Tosiasiallisesti päätettiin asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 4 kohdan nojalla palauttaa liikaa kannettu maksu tuottajille, jotka kuuluvat tiettyihin etuoikeutettuihin luokkiin. Tämän vuoksi sellaisille tuottajille, jotka olivat noudattaneet kuukausittaisia maksuvelvollisuuksiaan ja jotka olivat sijoittautuneet joko vuoristoalueille tai muille epäsuotuisille alueille, oli määrä suorittaa palautus ensimmäiseksi. Jos liikaa kannetusta maksusta jäisi jäljelle jotain, viranomaiset leikkaisivat niiltä tuottajilta vaadittavia määriä, jotka eivät olleet noudattaneet kuukausittaisia maksuvelvollisuuksiaan ja jotka olivat sijoittautuneet joko vuoristoalueille tai muille epäsuotuisille alueille.

64. Pääasian valittajat kuitenkin riitauttavat Italian hallituksen esityksen tosiseikoista. Ne katsovat, että tosiseikkojen tapahtumahetkellä Italian viranomaiset eivät tosiasiallisesti palauttaneet liikaa kannettua maksua vaan jakoivat käyttämättömät kiintiöt uudelleen tietyille tuottajille, jotka olivat ylittäneet tilakohtaiset kiintiönsä.

65. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että kansallisen tuomioistuimen valitsema kolmannen kysymyksen sanamuoto puhuu sen puolesta, että myös ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että vuonna 2004 Italian viranomaiset päättivät palauttaa liikaa kannetun maksun tiettyihin etuoikeutettuihin luokkiin kuuluville tuottajille.

66. Vastaan tarkasteltavana olevaan kysymykseen näin ollen sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sen muotoillut. SEUT 267 artiklassa tarkoitetuissa menettelyissä unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole määrittää merkityksellisiä tosiseikkoja. Tämä tehtävä kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

67. Ainoastaan täydentävänä tietona tarkastelen seuraavaksi kuitenkin sivumennen myös hahmotelmaa, johon pääasian valittajat viittasivat. Nähdäkseni ne riidan tosiseikkoja koskevat näkökohdat, joista asianosaiset ovat eri mieltä, eivät ole ratkaisevia kolmannessa kysymyksessä esiin nostetun ensisijaisen seikan selvittämiseksi eli lyhyesti sanottuna sen selvittämiseksi, millä perustein eriyttäminen tuottajien välillä on mahdollista.

68. Seuraavaksi perustelen kantaani, jonka mukaan niitä ostajia tai tuottajia, jotka eivät noudattaneet kansallisessa lainsäädännössä säädettyä velvollisuutta pidättää maksu maidon hinnasta ja siirtää se toimivaltaisille viranomaisille kuukausittain, ei voida kohdella epäsuotuisammin kuin muita tuottajia tai ostajia, olipa kyseessä sitten liikaa kannetun maksun palauttaminen tai käyttämättömien kiintiöiden uudelleenjako.

2. Liikaa kannetun maksun palauttaminen

69. Kuten mainitsin edellä 60 kohdassa, kolmas kysymys koskee sitä, onko asetuksen N:o 1392/2001 9 artikla esteenä asetuksen nro 157/2004 2 §:n 3 momentin kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa säädetään liikaa kannetun lisämaksun tuottajille palauttamisen erilaisista menettelyistä ja määräajoista sen mukaan, onko määrät, jotka kyseiset tuottajat ovat velkaa maksuna, pidätetty maidon hinnasta ja siirretty toimivaltaisille kansallisille viranomaisille kuukausittain.

70. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.

71. Asetuksen N:o 1392/2001 9 artiklan 1 kohdan sanamuoto on hyvin selkeä: jäsenvaltio, joka päättää palauttaa liikaa kannetun maksun tuottajille, voi palauttaa sen ainoastaan tietyille etuoikeutetuille luokille, jotka on määritettävä mainitussa kohdassa lueteltujen perusteiden avulla. Nämä perusteet ovat selvästikin tyhjentyviä, ja ne on lueteltu tärkeysjärjestyksessä. Jäsenvaltiot eivät siis saa poiketa näistä perusteista. Sitäkin suuremmalla syyllä on todettava, että jäsenvaltiot eivät etuoikeutetut luokat määrittääkseen voi lisätä perustetta, jossa edellytetään, että on noudatettu kansallista menettelysääntöä, joka lisäksi osoittautuu yhteensopimattomaksi asetuksen N:o 3950/92 säännösten kanssa.

72. Asetuksen N:o 1392/2001 9 artiklan 2 kohdassa puolestaan säädetään, että jäsenvaltio voi vahvistaa ”muita objektiivisia perusteita” komission kanssa neuvoteltuaan, ”jos [mainitun artiklan] 1 kohdassa säädettyjen perusteiden soveltaminen ei johda määrätyn ajaksi käytettävissä olevan rahoituksen ehtymiseen”.

73. Käsitykseni kuitenkin on, että asetuksen nro 49/2003 5 §:n 1 momentin noudattamiseen perustuvaa kansallista perustetta sovellettiin, jotta voitaisiin määrittää tuottajat, jotka saisivat palautuksen ensimmäisinä. Muut tuottajat saisivat palautuksen ainoastaan, mikäli varoja olisi edelleen käytettävissä palauttamisen ensimmäisen kierroksen jälkeen. Kansalliset säännökset näyttävät näin noudattavan logiikkaa, joka on käytännössä asetuksen N:o 1392/2001 9 artiklan taustalla olevan logiikan vastakohta. Asiakirja-aineiston perusteella ei myöskään ole selvää, ovatko Italian viranomaiset kuulleet komissiota tämän menettelyperusteen hyväksymisen tiimoilta.

74. Näin ollen katson, että asetuksen N:o 1392/2001 9 artikla estää jäsenvaltiota sulkemasta palautuksen ulkopuolelle tuottajia, jotka eittämättä kuuluvat johonkin luetelluista etuoikeutetuista luokista tai jotka täyttävät komission ja kyseisen jäsenvaltion keskenään sopimat perusteet. Siten tuottajia, jotka eivät ole maksaneet asetuksen nro 49/2003 5 §:n 1 momentissa säädettyä maksua, ei saa kohdella epäsuotuisammin kuin muita tuottajia liikaa kannetun maksun asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 4 kohdan mukaisen palautuksen tapauksessa.

75. Täydentävänä tietona lisään loppuhuomautuksena, että tuottajien, jotka noudattivat asianmukaisesti asetuksen nro 49/2003 5 §:n 1 momenttia, ei voida katsoa "[joutuneen] poikkeukselliseen tilanteeseen tähän järjestelmään kuulumattoman kansallisen säännöksen vuoksi" asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Jos ei oteta huomioon poikkeuksellisen tilanteen käsitteen ulottuvuuden tulkintaa, joka todennäköisesti olisi joka tapauksessa varsin suppea, on edelleen selvää, että asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 4 kohdan minkään ajateltavissa olevan tulkinnan perusteella asetuksen nro 49/2003 5 §:n 1 momentin kaltaista säännöstä ei voida pitää maitokiintiöjärjestelmään kuulumattomana.

76. Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on mielestäni vastattava siten, että asetuksen N:o 1392/2001 9 artikla on esteenä kansalliselle säännökselle, jossa säädetään liikaa kannetun lisämaksun tuottajille palauttamisen erilaisista menettelyistä ja määräajoista sen mukaan, onko kyseisten tuottajien maksuna maksettavana olevat määrät pidätetty maidon hinnasta ja siirretty viranomaisille kuukausittain.

3. Käyttämättömien kiintiöiden uudelleenjako

77. Arvioni ei olisi ollut toisenlainen, vaikka erilainen kohtelu, jonka Italian viranomaiset olivat varanneet asetuksen nro 49/2003 5 §:n 1 momenttia noudattamatta jättäneille tuottajille ja ostajille, koskisi – pääasian valittajien väitteen mukaan – käyttämättömien kiintiöiden uudelleenjakoa.

78. Käyttämättömät tilakohtaiset kiintiöt on asetuksen N:o 3950/92 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti jaettava "suhteessa *tuottajakohtaisiin* viitemääriin".²⁵ Tämä tarkoittanee, että käyttämättömät kiintiöt on jaettava *kaikille* ylitykseen vaikuttaneille tuottajille ja että niiden maksuosuus on määritettävä vastaavalla tavalla.²⁶

79. Siten ostajia tai tuottajia, jotka eivät ole noudattaneet asetuksen nro 49/2003 5 §:n 1 momenttia, ei voida syrjiä edes käyttämättömien kiintiöiden uudelleenjaon tapauksessa.

²⁵ Kursivointi tässä.

²⁶ Ks. myös vastaavasti tuomio 5.5.2011, Etling ja Etling ym. (C-230/09 ja C-231/09, EU:C:2011:271, 64 kohta).

IV Ratkaisuehdotus

80. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Consiglio di Staton esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavaa:

- Lisämaksun perimistä koskevien kansallisten oikeussääntöjen yhteensopimattomuus maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28.12.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3950/92 2 artiklan 2 kohdan kanssa ei vapauta tuottajia velvollisuudestaan maksaa lisämaksu.
- Maito- ja maitotuotealan lisämaksusta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3950/92 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 9.7.2001 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1392/2001 9 artikla on esteenä kansalliselle säännökselle, jossa säädetään liikaa kannetun lisämaksun tuottajille palauttamisen erilaisista menettelyistä ja määräajoista sen mukaan, onko kyseisten tuottajien maksuna maksettavana olevat määrät pidätetty maidon hinnasta ja siirretty toimivaltaisille kansallisille viranomaisille kuukausittain.