



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 14. ožujka 2019.¹

Predmet C-46/18

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

protiv

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija))

„Mlijeko – Kvote – Dodatna pristojba – Članak 2. Uredbe (EEZ) br. 3950/92 – Članak 11. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 1788/2003 – Obveza otkupljivača da od cijene mlijeka odbiju iznos pristojbe – Članak 9. Uredbe (EZ) br. 1392/2001 – Raspodjela prekomjerno naplaćenih iznosa pristojbe – Prioritetne kategorije – Raspodjela neiskorištenih kvota”

1. Godine 1984., s ciljem rješavanja problema strukturnih viškova, zakonodavac tadašnjeg EEZ-a uveo je sustav kvota za proizvodnju mlijeka i mliječnih proizvoda utemeljen na dodatnoj pristojbi na isporuke i izravnu prodaju količina koje bi prekoračivale kvotu. Primjena tog sustava, izvorno predviđena u trajanju od pet godina, iznova se produljivala, a konačno je prestala 31. ožujka 2015.
2. Sustav kvota izazvao je velik broj sporova pred sudovima Unije i nacionalnim sudovima². Nadalje, taj se sustav u nekim državama članicama primjenjivao tek „fragmentarno”³. To osobito vrijedi za Italiju, čija tijela, tijekom relativno dugog razdoblja, nisu uspijevala osigurati pravilnu raspodjelu, pravodobno plaćanje i/ili adekvatno evidentiranje i naplatu dodatne pristojbe na proizvedene količine koje su prekoračivale nacionalnu kvotu⁴.
3. Ovaj je predmet nova epizoda dugačke sage o naplati neplaćenih pristojbi u Italiji. Ukratko, on otvara pitanje može li država članica otkupljivače pravno obvezati da od cijene mlijeka odbiju iznos pristojbe koji duguju proizvođači koji su prekoračili svoje pojedinačne kvote. Ako takva obveza nije u skladu s pravom Unije, postavlja se dodatno pitanje posljedica koje takva neusklađenost nacionalnog prava s pravom Unije može imati za otkupljivače i proizvođače.

1 Izvorni jezik: engleski

2 Vidjeti O'Reilly, J., „Milk quotas and their consideration before the institutions of the Community of particular interest to lawyers”, u Heusel, W., Collins, A. M., (urednici), *Agricultural law for the European Union*, EIPA, Trier/Dublin, 1999., str. 103.

3 U tom pogledu, vidjeti Posebno izvješće Revizorskog suda br. 4/93 o provedbi sustava kvota namijenjenog kontroli proizvodnje mlijeka, zajedno s odgovorom Komisije (SL 1994., C 12, str. 1.).

4 Vidjeti nedavnu presudu od 24. siječnja 2018., Komisija/Italija (C-433/15, EU:C:2018:31).

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Uredbom Vijeća (EEZ) br. 3950/92 od 28. prosinca 1992. o uvođenju dodatne pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda⁵ produljena je primjena sustava dodatne pristojbe za sektor mlijeka i mliječnih proizvoda, koja je trebala prestati 31. ožujka 1993. Ona je produljena za dodatnih sedam uzastopnih razdoblja od 12 mjeseci, počevši od 1. travnja 1993.⁶

5. Članak 2. Uredbe br. 3950/92 predviđa:

„1. Pristojba se plaća na sve količine mlijeka ili ekvivalenta mlijeku koje se stavljaju na tržište tijekom danog razdoblja od dvanaest mjeseci i koje prekoračuju količine iz članka 3. Ona se dijeli između proizvođača koji su pridonijeli prekoračenju.

U skladu s odlukom države članice, utvrđuje se sudjelovanje proizvođača u plaćanju dospjele pristojbe, nakon eventualne raspodjele neiskorištenih referentnih količina, bilo na razini otkupljivača, ovisno o prekoračenju koje preostaje nakon što su neiskorištene referentne količine raspodijeljene razmjerno referentnim količinama kojima raspolaže svaki od proizvođača, bilo na nacionalnoj razini, ovisno o prekoračenju referentne količine kojom raspolaže svaki od proizvođača.

2. Što se tiče isporuka, otkupljivač, kao platitelj pristojbe, nadležnom tijelu države članice – u predviđenom roku te u skladu s detaljnim pravilima koja će se odrediti – plaća dugovani iznos tako što ga odbija od cijene mlijeka koju plaća proizvođaču mlijeka kao obvezniku pristojbe ili ga prikuplja na bilo koji prikladan način.

[...]

Ako količine koje proizvođač isporučuje prekoračuju njegovu referentnu količinu, otkupljivač može, u skladu s detaljnim pravilima države članice, na ime predujma za dugovanu pristojbu odbiti od cijene mlijeka odgovarajući iznos u pogledu svih isporuka tog proizvođača koje prekoračuju njegovu referentnu količinu.

[...]

4. Ako je prikupljeni iznos pristojbe veći od iznosa koji se duguje, država članica višak sredstava može upotrijebiti za financiranje mjera iz prve alineje prvog stavka članka 8. i/ili ga raspodijeliti proizvođačima iz prioritarnih kategorija koje je država članica odredila na temelju objektivnih kriterija koji će se utvrditi ili proizvođačima koji se nalaze u iznimnoj situaciji nastaloj kao posljedica nacionalne odredbe koja nije povezana s ovim sustavom.” [neslužbeni prijevod]

⁵ SL 1992., L 405, str. 1.

⁶ Vidjeti prvu uvodnu izjavu Uredbe br. 3950/92.

6. Članak 9. („Kriteriji za raspodjelu prekomjerno plaćenih iznosa pristojbe”) Uredbe Komisije (EZ) br. 1392/2001 od 9. srpnja 2001. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu [Uredbe br. 3950/92] o uvođenju dodatne pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda⁷ predviđa:

„1. Prema potrebi, države članice određuju prioritetne kategorije proizvođača u smislu članka 2. stavka 4. Uredbe (EEZ) br. 3950/92 na temelju jednog ili više sljedećih objektivnih kriterija, redoslijedom prioriteta:

- (a) formalna potvrda od strane nadležnog tijela države članice da je pristojba u cijelosti ili djelomično pogrešno izračunana;
- (b) zemljopisna lokacija gospodarstva, a ponajprije planinska područja u smislu članka 18. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1257/1999 [od 17. svibnja 1999. o potpori Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) ruralnom razvoju kojem se izmjenjuju i stavljaju izvan snage određene uredbe (SL 1999., L 160, str. 80.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 1., str. 93.);
- (c) maksimalna gustoća stoke na gospodarstvu u svrhu ekstenzivnog stočarstva;
- (d) iznos za koji je prekoračena pojedinačna referentna količina;
- (e) proizvođačeva referentna količina.

2. Ako financijska sredstva raspoloživa u danom razdoblju nisu iskorištena nakon primjene kriterijâ iz stavka 1., država članica nakon savjetovanja s Komisijom određuje druge objektivne kriterije.” [neslužbeni prijevod]

7. Uredbom Vijeća (EZ) br. 1788/2003 od 29. rujna 2003. o uvođenju pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda⁸ stavljena je izvan snage Uredba br. 3950/92. U skladu s njezinim člankom 11. stavkom 1., („Uloga otkupljivača”), otkupljivači su odgovorni za prikupljanje iznosa pristojbe koje pojedini proizvođači duguju. Oni te iznose moraju platiti nadležnom tijelu države članice. U skladu s člankom 11. stavkom 3., „[a]ko u referentnom razdoblju količine koje isporuči proizvođač prekoračuju referentnu količinu koja je tom proizvođaču na raspolaganju, država članica može odlučiti da otkupljivač, u skladu s podrobnim pravilima koje odredi država članica, zadrži dio cijene mlijeka kod svake isporuke dotičnog proizvođača koja prekoračuje referentnu količinu, a na ime predujma za udio tog proizvođača u plaćanju pristojbe za prekoračene količine” [neslužbeni prijevod].

8. U skladu s člankom 27. („Stupanje na snagu”) Uredbe br. 1788/2003, ta je uredba stupila na snagu 24. listopada 2003. Njezine su se odredbe počele primjenjivati 1. travnja 2004., uz iznimku članka 6. i 24., koji su se počeli primjenjivati na dan stupanja te uredbe na snagu.

⁷ SL 2001., L 187, str. 19.

⁸ SL 2003., L 270, str. 123.

B. Nacionalno pravo

9. U vrijeme nastanka činjeničnog stanja u ovom predmetu stavci 1. i 2. članka 5. („Obveze otkupljivača”) decreto-legge n. 49, Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Uredba sa zakonskom snagom br. 49 o izmjeni pravila o primjeni dodatne pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda) od 28. ožujka 2003., koja je, uz izmjene, pretvorena u Zakon br. 119 od 30. svibnja 2003. (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 49/2003)⁹, predviđali su:

„1. [...] Otkupljivači u pogledu isporučenih količina mlijeka koje prekoračuju pojedinačne referentne količine dodijeljene pojedinim proizvođačima zadržavaju iznos dodatne pristojbe izračunan na temelju članka 1. Uredbe br. 3950/92, kako je izmijenjena, [...].

2. U roku od 30 dana od isteka razdoblja navedenog u stavku 1. [...] otkupljivači zadržane iznose uplaćuju na bankovni račun AGEA-e.”

10. Stavci 1., 3. i 4. članka 9. („Povrat prekomjerno plaćenih iznosa pristojbe”) Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003 predviđaju:

„1. Na kraju svakog razdoblja AGEA: (a) sastavlja obračun izvršenih isporuka mlijeka i ukupnog iznosa pristojbe koji su otkupljivači platili u skladu s obvezama iz članka 5.; (b) izračunava ukupan nacionalni iznos pristojbe koji se Europskoj uniji mora platiti za višak proizvedenih količina koji je isporučen; (c) izračunava iznos prekomjerno plaćenih iznosa pristojbe.

[...]

3. Iznos iz stavka 1. točke (c) [...] dijeli se između proizvođača s kvotom koji su platili pristojbu, prema sljedećim kriterijima i redoslijedu: [...]

4. Ako ti povrati ne iscrpe raspoloživi iznos iz stavka 3., ostatak se dijeli između proizvođača s kvotom koji su platili pristojbu, uz isključenje proizvođača koji su svoju referentnu količinu prekoračili za više od 100 %, prema sljedećim kriterijima i redoslijedu [...].”

11. Članak 2. stavak 3. decreto-legge del 24 giugno 2004 n. 157 – Disposizioni urgenti per l’etichettatura di alcuni prodotti agroalimentari, nonché in materia di agricoltura e pesca (Uredba sa zakonskom snagom br. 157 od 24. lipnja 2004. – hitne odredbe o označavanju nekih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda te o poljoprivredi i ribarstvu), koja je, uz izmjene, pretvorena u Zakon br. 204 od 3. kolovoza 2004. (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 157/2004)¹⁰, predviđa:

„U skladu s člankom 9. [Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003], proizvođačima koji su uredno ispunili svoje platne obveze vraćaju se mjesečni iznosi pristojbe koje su prekomjerno platili. Ako je ukupan iznos koji preostane nakon što se ti povrati izvrše veći od iznosa pristojbe koji se mora platiti Europskoj uniji, uvećan za 5 %, AGEA proizvođačima koji još nisu platili mjesečne iznose pristojbe te iznose poništava u dijelu u kojem su prekomjerno izračunati, primjenom kriterija prvenstva utvrđenih u članku 9. stavcima 3. i 4., ne dovodeći u pitanje kazne iz članka 5. stavka 5. [Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003].”

⁹ Gazzetta Ufficiale br. 75 od 31. ožujka 2003.

¹⁰ Gazzetta Ufficiale br.147 od 25. lipnja 2004.

II. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

12. U srpnju 2004. Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (talijanska Agencija za plaćanja u poljoprivredi) (u daljnjem tekstu: AGEA) poslala je obavijest Caseificiu Sociale San Rocco, kao „prvom otkupljivaču” mliječnih proizvoda. U toj je obavijesti, koja se odnosila na kvote za mlijeko te na dodatnu pristojbu za razdoblje od 1. travnja 2003. do 31. ožujka 2004., bilo navedeno sljedeće:

- izvršeni su izračuni radi povrata iznosa pristojbe na kravlje mlijeko koji su prekomjerno plaćeni tijekom referentnog razdoblja. Izračuni su se temeljili na referentnim količinama koje su utvrdile regije i autonomne pokrajine te otkupljivači u mjesečnim obračunima;
- proizvođači su imali pravo na povrat ako su dodatnu pristojbu plaćali u skladu s mjesečnim obračunima otkupljivača;
- AGEA je primijenila članak 2. stavak 3. Uredbe sa zakonskom snagom br. 157/2004, prema kojem pravo na povrat imaju proizvođači koji su platili previše pristojbe; ako bi ukupan iznos koji bi preostao nakon izvršenja tih povrata bio veći od iznosa pristojbe koji se morao platiti Europskoj uniji, uvećan za 5 %, AGEA bi proizvođačima koji još nisu platili mjesečne iznose pristojbe te iznose poništila u dijelu u kojem su prekomjerno izračunani. Ona bi u takvim slučajevima primijenila kriterije prvenstva utvrđene u članku 9. stavcima 3. i 4. i kazne iz članka 5. Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003. AGEA bi stoga višak prikupljene pristojbe raspodijelila samo između proizvođača s referentnim količinama koji su uredno ispunjavali svoje platne obveze.

13. AGEA je toj obavijesti priložila popis iznosa koje su pojedini proizvođači platili i koji im se moraju vratiti.

14. AGEA je na temelju te obavijesti navela da Caseificio Sociale San Rocco nije, u pogledu referentnog razdoblja, zadržao odgovarajuće iznose dodatne pristojbe u skladu s člankom 5. Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003. Proizvođači od kojih je kupio mlijeko stoga su još uvijek dugovali te iznose.

15. Caseificio Sociale San Rocco i proizvođači (u daljnjem tekstu: žalitelji iz glavnog postupka) zauzeli su stajalište da talijansko zakonodavstvo koje je AGEA primijenila nije u skladu s pravom Unije. Podnijeli su tužbu protiv AGEA-ine obavijesti pred Tribunaleom Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud Lacija, Italija). Taj je sud presudom od 3. veljače 2010. odbio njihovu tužbu, u bitnome zaključivši da je sporno talijansko zakonodavstvo u skladu s odredbama Uredbe br. 1788/2003.

16. Žalitelji iz glavnog postupka protiv te su presude uložili žalbu pred Consigliom di Stato (Državno vijeće, Italija). Taj je sud međupresudom od 21. studenoga 2017. djelomično prihvatio njihovu žalbu. Utvrdio je da se u predmetnom slučaju ne primjenjuju Unijina pravila iz Uredbe br. 1788/2003, nego ona iz Uredbe br. 3950/92. Međutim, dvojeći u pogledu pravilnog tumačenja određenih odredbi Uredbe br. 3950/92, taj je sud odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li, u situaciji poput one opisane, o kojoj se raspravlja u glavnom postupku, pravo Europske unije tumačiti na način da neusklađenost zakonodavne odredbe države članice s člankom 2. stavkom 2. trećim podstavkom [Uredbe br. 3950/92] ima za posljedicu nepostojanje obveze proizvođača da plate dodatnu pristojbu kada su ispunjeni uvjeti propisani u istoj uredbi?
2. Treba li, u situaciji poput one opisane, o kojoj se raspravlja u glavnom postupku, pravo Europske unije i, posebno, načelo zaštite legitimnih očekivanja, tumačiti na način da se ne može zaštititi očekivanje subjekata koji su poštovali obvezu koju je propisala država članica i koji su imali koristi od učinaka vezanih uz poštovanje te obveze, kada proizlazi da je ta obveza protivna pravu Europske unije?

3. U situaciji poput one opisane, o kojoj se raspravlja u glavnom postupku, protivi li se članku 9. [Uredbe br. 1392/2001] i pojmu prava Unije ‚prioritetna kategorija‘ odredba države članice kao što je članak 2. stavak 3. Uredbe sa zakonskom snagom br. 157/2004, koji je odobrila Talijanska Republika, kojom se propisuju različiti načini povrata prekomjerno obračunate dodatne pristojbe i kojom se, u smislu vremenskog okvira i načina povrata, pravi razlika između proizvođača koji su postupali u skladu s obvezom poštovanja nacionalne odredbe za koju je utvrđeno da je protivna pravu Unije i proizvođača koji tu odredbu nisu poštovali?”

17. Pisana očitovanja podnijeli su žalitelji iz glavnog postupka, talijanska vlada i Komisija.

18. Sud je 21. studenoga 2018. od talijanske vlade zatražio određena pojašnjenja u pogledu postupaka koji su se koristili za izračunavanje iznosa dodatne pristojbe dugovanih za referentnu godinu 2003./2004. Talijanska vlada na taj je zahtjev odgovorila 13. prosinca 2018.

19. Žalitelji iz glavnog postupka, talijanska vlada i Komisija ujedno su iznijeli usmena očitovanja na raspravi održanoj 17. siječnja 2019.

III. Analiza

A. Uvodne napomene

1. Primjenjivo pravo *ratione temporis*

20. Sud koji je uputio zahtjev u njemu izričito ističe članak 2. Uredbe br. 3950/92 kao središnju odredbu koja se primjenjuje u predmetnom postupku. Međutim, talijanska vlada to osporava, tvrdeći da se na glavni postupak primjenjuje članak 11. stavak 3. Uredbe br. 1788/2003 jer je AGEA-ina odluka koju žalitelji iz glavnog postupka pobijaju donesena u srpnju 2004.

21. S obzirom na to, smatram da je korisno odrediti pravni okvir koji je u predmetnom slučaju primjenjiv *ratione temporis*.

22. To pitanje nije nevažno: žalitelji iz glavnog postupka tvrde da sporno talijansko zakonodavstvo nije u skladu s pravom Unije jer je proizvođače mlijeka obvezivalo da od cijene mlijeka odbiju iznos pristojbe. Međutim, odredbe o pristojbi predviđene Uredbom br. 3950/92 odnosno Uredbom br. 1788/2003 nisu istovjetne.

23. Članak 11. stavak 3. Uredbe br. 1788/2003, kojom je stavljena izvan snage Uredba br. 3950/92, izričito je dopuštao državama članicama da odluče da otkupljivač, kada je proizvođač u referentnoj godini isporučio više mlijeka od visine svoje kvote, *mora* dio cijene mlijeka zadržati na ime predujma za udio tog proizvođača u plaćanju dodatne pristojbe. Nasuprot tomu, kako je Sud naveo u presudi Consorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago¹¹, članak 2. stavak 2. Uredbe br. 3950/92 samo je *ovlašćivao* otkupljivače da to učine, ali ih nipošto nije na to obvezivao.

24. U tom pogledu dijelim stajalište suda koji je uputio zahtjev da su se u vrijeme nastanka činjeničnog stanja u ovom predmetu primjenjivala Unijina pravila iz Uredbe br. 3950/92 (te stoga i provedbena pravila iz Uredbe br. 1392/2001).

¹¹ Presuda od 29. travnja 1999. (C-288/97, EU:C:1999:214, t. 29. do 32.; u daljnjem tekstu: presuda Consorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago)

25. Glavni postupak odnosi se na referentnu godinu 2003./2004. (razdoblje od 1. travnja 2003. do 30. ožujka 2004.). Međutim, Uredba br. 1788/2003 počela se primjenjivati, u skladu s njezinim člankom 27., tek 1. travnja 2004.

26. To uopće nije iznenađujuće. Referentne godine oduvijek počinju 1. travnja te završavaju 30. ožujka sljedeće godine¹². To objašnjava zašto se Uredba br. 1788/2003 – kao i raniji akti, uključujući Uredbu br. 3950/92¹³ – počela primjenjivati na početku referentne godine.

27. Djelovanje sustava poput onog koji predviđa dodatnu pristojbu nužno iziskuje primjenu određenog skupa pravila tijekom čitavog referentnog razdoblja. Pravila poput onih kojima se utvrđuju subjekti zaduženi za prikupljanje pristojbe te se uređuje njezin iznos i način plaćanja nisu postupovna pravila – kako tvrdi talijanska vlada – nego materijalna pravila¹⁴. U tom se pogledu mora imati na umu da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, materijalna pravila, za razliku od postupovnih, koja se nakon što stupe na snagu načelno primjenjuju čak i na tekuće predmete i sporove ako mjera u pitanju ne predviđa drukčije, obično tumače na način da se načelno ne primjenjuju na situacije koje su postojale prije njihova stupanja na snagu¹⁵.

28. Odredbe poput članka 2. Uredbe br. 3950/92 i članka 11. stavka 3. Uredbe br. 1788/2003 tiču se ključnih aspekata materijalnih obveza predviđenih Uredbom br. 3950/92. One se stoga, u skladu s navedenim načelima, ne primjenjuju na situacije koje su postojale prije njihova stupanja na snagu.

29. Tvrdnja talijanske vlade bi značila da se članak 11. stavak 3. Uredbe br. 1788/2003 primjenjuje na činjenice (osobito isporuke) koje su nastale i pravne poslove koji su sklopljeni prije 1. travnja 2004. Drugim riječima, talijanska vlada *de facto* zagovara retroaktivnu primjenu članka 11. stavka 3. Uredbe br. 1788/2003, što se protivi i jasnom tekstu i duhu članka 27. te uredbe.

30. Zaključno o ovom pitanju, budući da je sporno nacionalno zakonodavstvo proizvođače mlijeka obvezivalo da iznose pristojbe od cijene mlijeka odbijaju u razdoblju *prije* 1. travnja 2004., mjerilo usklađenosti s pravom Unije nužno moraju biti Unijine odredbe koje su se primjenjivale upravo u tom razdoblju: odredbe Uredbe br. 3950/92, osobito članak 2. stavak 2.

2. Sustav uspostavljen uredbama br. 3950/92 i br. 1392/2001

31. Kako bismo bolje shvatili pitanja nacionalnog suda, možda je korisno započeti opisom aspekata sustava uspostavljenog uredbama br. 3950/92 i br. 1392/2001 koji su relevantni za predmetni postupak.

32. Tim je uredbama uvedena pristojba na one količine prikupljenog ili za izravnu konzumaciju prodanog mlijeka koje su prekoračivale određenu nacionalnu kvotu. Države članice koje bi prekoračile nacionalnu kvotu morale su teret plaćanja pristojbe podijeliti između proizvođača koji su prekoračivanjem svojih pojedinačnih kvota pridonijeli viškovima.

¹² Vidjeti, primjerice, uvodne izjave 1. do 3. i članak 1. stavak 1. Uredbe br. 1788/2003.

¹³ Vidjeti članak 13. Uredbe br. 3950/92.

¹⁴ U vezi s time možda valja istaknuti, po ustaljenoj analogiji, da se odredbe Unijina porezna prava koje se odnose, među ostalim, na iznos i način plaćanja poreza ne mogu primjenjivati na situacije koje su postojale prije njihova stupanja na snagu. Vidjeti, primjerice, presudu od 17. srpnja 2014., Equoland (C-272/13, EU:C:2014:2091, t. 20.).

¹⁵ Vidjeti, među ostalim, presudu od 14. veljače 2012., Toshiba Corporation i dr. (C-17/10, EU:C:2012:72, t. 47. i navedena sudska praksa).

33. Kako bi se izbjegla kašnjenja u prikupljanju i plaćanju pristojbe, zakonodavac Unije odlučio je da će pristojbu javnoj upravi u pogledu isporuka plaćati otkupljivači, nakon što bi ju od proizvođača prikupili odbijanjem njezina iznosa od cijene mlijeka ili na bilo koji prikladan način. Nadležno nacionalno tijelo u tu bi svrhu svakom pojedinom otkupljivaču priopćilo ili potvrdilo iznos pristojbe koji duguje, nakon što bi država članica donijela odluku o tome hoće li se neiskorištene kvote u cijelosti ili djelomično raspodijeliti odnosnim proizvođačima (izravno ili preko otkupljivača)¹⁶. Neiskorištene pojedinačne kvote morale su se raspodijeliti razmjerno referentnim količinama pojedinih proizvođača.

34. Međutim, države članice mogle su odlučiti i da neće raspodijeliti neiskorištene kvote. U tom slučaju, one su mogle iznos prikupljene pristojbe koji je premašivao iznos dugovan Uniji upotrijebiti za financiranje nacionalnih programa restrukturiranja i/ili ga vratiti proizvođačima iz određenih „prioritetnih kategorija” ili proizvođačima koji su se nalazili u iznimnoj situaciji.

35. Sada ću se, s obzirom na navedeno, posvetiti analizi prethodnih pitanja.

B. Prvo pitanje

36. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u biti pita ima li neusklađenost zakonodavne odredbe države članice s člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 3950/92 za posljedicu nepostojanje obveze proizvođača da plate dodatnu pristojbu čak i ako su ispunjeni uvjeti propisani u toj uredbi.

37. To se pitanje temelji na pretpostavci da sporno nacionalno zakonodavstvo nije u skladu s člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 3950/92 jer je obvezivalo otkupljivače da od cijene mlijeka koje su proizvođači isporučivali u količinama koje su prekoračivale njihove pojedinačne kvote odbijaju iznose dodatne pristojbe te ih mjesečno uplaćuju AGEA-i. Potonja odredba, kako je Sud pojasnio u presudi *Consorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago*¹⁷, ovlašćivala je otkupljivače da od cijene mlijeka koju su plaćali proizvođaču odbiju iznos dodatne pristojbe koji je taj proizvođač dugovao, ali ih nije na to obvezivala.

38. Međutim, talijanska vlada osporava tu pretpostavku. Zato ću prvo razmotriti taj prigovor, nakon čega ću se posvetiti glavnom problemu koji proizlazi iz prvog pitanja.

1. Neusklađenost između nacionalnog prava i prava Unije

39. Prema mišljenju talijanske vlade, način na koji sud koji je uputio zahtjev tumači presudu *Consorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago* ide predaleko. Ta vlada navodi da ta presuda ne isključuje mogućnost da država članica ograniči mogućnost izbora predviđenu člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 3950/92 u pogledu načina prikupljanja pristojbe (obvezni odbitak *ili* bilo koji drugi način). Sud je samo utvrdio da države članice nisu mogle izreći kaznu otkupljivačima koji nisu poštovali tu obvezu.

40. Točno je da je postupak u vezi s kojim je donesena presuda *Consorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago* pokrenut tužbom konzorcija proizvođača mlijeka protiv upravne kazne koju su mu talijanska tijela izrekla zbog toga što, među ostalim, od cijene mlijeka nije odbio iznose pristojbe koje su dugovali proizvođači koji su prekoračili svoje pojedinačne kvote. Međutim, čini se da je Sud to pitanje načelno razmotrio, ne obazirući se mnogo na konkretno činjenično stanje predmeta.

¹⁶ Osobito vidjeti članak 7. Uredbe br. 1392/2001.

¹⁷ Točke 29. do 32. presude

41. Sud koji je uputio zahtjev u tom je predmetu u biti pitao je li otkupljivač na temelju članka 2. stavka 2. Uredbe br. 3950/92 obvezan zadržati iznose koje duguju proizvođači koji su prekoračili svoje pojedinačne kvote. Sud je odgovorio niječno, naglasivši da članak 2. stavak 2. Uredbe br. 3950/92 u tom pogledu otkupljivačima pruža *mogućnost*, ali im ne nameće *neizbježnu obvezu*¹⁸.

42. To očito znači da države članice ne mogu izreći kaznu otkupljivačima koji odluče od cijene mlijeka koju plaćaju proizvođačima ne odbiti dugovane iznose dodatne pristojbe, nego ih prikupiti na druge načine. Međutim, iz tih zaključaka ujedno proizlazi, sasvim logično, da države članice ne mogu otkupljivače koji donesu takvu odluku kazniti tako da prema njima na drugi način nepovoljno postupaju, primjerice, tako da ih diskriminiraju prilikom raspodjele neiskorištenih kvota ili vraćanja prekomjerno plaćenih iznosa pristojbe¹⁹. To bi bilo u suprotnosti s činjenicom da se članak 2. stavak 2. Uredbe br. 3950/92 – kako se izrazio nezavisni odvjetnik A. M. La Pergola – odnosi na *pravo* otkupljivača, čije nekorištenje „ne može izazvati kazne” [neslužbeni prijevod]²⁰. A „kazne” treba – dodao bih – tumačiti na najširi mogući način.

43. Dakle, Sud je u presudi Consorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago zaključio da je mogućnost odabira načina prikupljanja pristojbe – odbijanjem njezina iznosa ili na bilo koji prikladan način – *subjektivno pravo svakog pojedinog otkupljivača*. Ako zakonodavstvo Unije daje pojedinačno pravo, nacionalno zakonodavstvo pojedinca ne može lišiti tog prava. Takvo nacionalno zakonodavstvo stoga doista nije u skladu s člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 3950/92.

44. Unatoč tomu što se sam zakonodavac Unije kasnije „prebacio” na drukčiji model prikupljanja pristojbe, ostaje činjenica da su tijekom relevantnog razdoblja odabir u tom pogledu izvršavali otkupljivači.

45. Stoga, iako priznajem da takvo tumačenje članka 2. stavka 2. Uredbe br. 3950/92 može donekle oslabiti sustav provedbe, ipak se moram složiti sa žaliteljima iz glavnog postupka i Komisijom da je pretpostavka na kojoj se temelji prvo pitanje, s obzirom na pravno uređenje koje se primjenjivalo nakon presude Consorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago, pravilna.

46. Sada ću razmotriti meritum pitanja.

2. Posljedice neusklađenosti nacionalnog prava s pravom Unije

47. Prvo se pitanje u biti odnosi na to nestaje li obveza plaćanja dodatne pristojbe ako nacionalno pravilo, protivno članku 2. stavku 2. Uredbe br. 3950/92, otkupljivačima nalaže da od cijene mlijeka odbiju iznos te pristojbe, čak i ako su ispunjeni uvjeti propisani u toj uredbi. Drugim riječima, ima li neusklađenost spornog nacionalnog zakonodavstva s pravom Unije za posljedicu oslobađanje otkupljivača obveze da od proizvođača prikupe dodatnu pristojbu te ju uplate nadležnim nacionalnim tijelima i/ili oslobađanje proizvođača obveze da plate dodatnu pristojbu?

48. Smatram da je odgovor na to pitanje poprilično očit: ne. Naime, sve stranke koje su podnijele očitovanja u ovom predmetu (uključujući žalitelje iz glavnog postupka) slažu se: činjenica da nacionalna postupovna pravila o prikupljanju dodatne pristojbe možda nisu u skladu s pravom Unije ne može otkupljivače ili proizvođače osloboditi njihovih materijalnih obveza. Jednostavno rečeno, neslaganje s *načinom* prikupljanja pristojbe (i neusklađenost nacionalnog prava s pravom Unije u tom pogledu) ne utječe na to *treba li* ju se platiti.

¹⁸ Osobito vidjeti točku 30. presude.

¹⁹ Više o tom pitanju u nastavku, točkama 69. do 79.

²⁰ Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika A. M. La Pergole u predmetu Consorzio Caseifici Altopiano di Asiago (C-288/97, EU:C:1998:574, t. 13.).

49. Drukčiji zaključak, kada je riječ o *otkupljivačima*, protivio bi se odredbama uredbi br. 3950/92 i br. 1392/2001, koje izričito predviđaju da je, u pogledu isporuka, otkupljivač taj koji mora platiti pristojbu²¹. On bi ujedno sustav uspostavljen tim uredbama učinio uvelike nedjelotvornim jer isporuke čine veliku većinu prodaje mlijeka te otkupljivači zbog toga „snose glavnu odgovornost pravilne provedbe [tog sustava]” [neslužbeni prijevod]²².

50. Jedini učinak navedene neusklađenosti jest taj da se sporna nacionalna pravila trebaju prestati primjenjivati. Posljedica toga je za otkupljivače uglavnom dvostruka: s jedne strane, oni time ponovno stječu slobodu da iznose prikupljaju „na bilo koji prikladan način” te, s druge strane, otkupljivače koji pristojbu nisu prikupili odbijanjem njezina iznosa od cijene mlijeka ne može se kazniti.

51. Osobito, neusklađenost nacionalnog prava s Unijinim pravilima o prikupljanju dodatne pristojbe od strane otkupljivača ne može ni na koji način utjecati na obvezu *proizvođača* da plate tu pristojbu.

52. Kako proizlazi iz šeste uvodne izjave i članka 2. stavka 1. Uredbe br. 3950/92, obveza plaćanja dodatne pristojbe izravna je posljedica činjenice da je nacionalna kvota prekoračena te su „proizvođači koji su pridonijeli prekoračenju [ti koji] moraju platiti pristojbu” [neslužbeni prijevod].

53. Kako je Sud nedavno naglasio, države članice, u skladu s člankom 11. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 1392/2001, „moraju poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurale da se pristojba, uključujući i dospjele kamate u slučaju nepoštovanja roka za plaćanje, pravilno naplaćuje i *raspodjeljuje na proizvođače koji su pridonijeli prekoračenju*”²³. U biti, ako proizvođači ne ispune obveze koje im sustav nameće, a otkupljivači u tom pogledu ništa ne poduzmu, države članice mogu izravno tužiti proizvođače kako bi naplatile dugovane iznose²⁴.

54. Zbog navedenih razloga smatram da Sud na prvo pitanje treba odgovoriti na način da neusklađenost nacionalnih pravila o prikupljanju dodatne pristojbe s člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 3950/92 ne oslobađa proizvođače obveze plaćanja dodatne pristojbe.

C. Drugo pitanje

55. Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem pita treba li zaštititi legitimna očekivanja otkupljivača i proizvođača koji su poštovali obvezu da od cijene mlijeka odbijaju odgovarajuće iznose pristojbe i te iznose mjesečno uplaćuju javnim tijelima. To se pitanje, koliko shvaćam, postavlja samo za slučaj da Sud potvrdno odgovori na prvo pitanje.

56. Budući da, prema mojemu mišljenju, neusklađenost nacionalnih pravila o prikupljanju dodatne pristojbe s člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 3950/92 ne oslobađa proizvođače i otkupljivače materijalnih obveza koje im ta uredba nameće, čini se da drugo pitanje gubi svoju važnost.

57. Naime, nisam sasvim siguran koja legitimna očekivanja treba zaštititi u takvoj situaciji.

58. U vezi s time samo bih dodao da, u skladu s člankom 8. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 1392/2001, tijela država članica trebaju osigurati da proizvođači koji kasne s plaćanjem pristojbe tu pristojbu plate. Nadalje, na dugovane iznose teku zatezne kamate. Naposljetku, to ne dovodi u pitanje mogućnost država članica da subjektima koji krše obveze koje im sustav nameće izreknu odgovarajuće kazne.

21 Osobito vidjeti osmu uvodnu izjavu i članak 2. stavak 2. Uredbe br. 3950/92 te članak 7. i članak 8. stavak 1. Uredbe br. 1392/2001.

22 Sedma uvodna izjava Uredbe br. 1392/2001

23 Presuda od 24. siječnja 2018., Komisija/Italija (C-433/15, EU:C:2018:31, t. 41.). Moje isticanje

24 Vidjeti presudu od 15. siječnja 2004., Penycoed (C-230/01, EU:C:2004:20, t. 41.).

D. Treće pitanje

59. Treće pitanje odnosi se na možebitne posljedice neusklađenosti nacionalnog zakonodavstva o prikupljanju i plaćanju dodatne pristojbe s odredbama uredbi br. 3950/92 i br. 1392/2001 u pogledu povrata prekomjerno plaćenih iznosa pristojbe.

60. Sud koji je uputio zahtjev svojim trećim pitanjem u biti pita protivi li se članku 9. Uredbe br. 1392/2001 nacionalna odredba koja predviđa različite vremenske okvire i načine povrata proizvođačima prekomjerno plaćenih iznosa pristojbe, ovisno o tome jesu li iznosi pristojbe koje su ti proizvođači dugovali odbijani od cijene mlijeka i mjesečno uplaćivani nadležnim nacionalnim tijelima ili nisu.

61. Kako bismo bolje shvatili razloge postavljanja trećeg pitanja i probleme koje otvara, možda je korisno kratko se podsjetiti na konkretne činjenice relevantne za to pitanje.

1. Činjenična pozadina

62. Proizvodnja mlijeka u Italiji je referentne godine 2003./2004. prekoračila kvotu koja je relevantnim zakonodavstvom Unije dodijeljena toj državi članici. Ta je država članica Europskoj uniji stoga dugovala dodatnu pristojbu na odnosni višak. Međutim, budući da neke pojedinačne kvote nisu iskorištene, ukupan iznos koji su talijanska tijela – izravno ili preko otkupljivača – primila (ili trebala primiti) od proizvođača koji su pridonijeli prekoračenju bio je veći od iznosa pristojbe koji se morao platiti proračunu Unije.

63. Talijanska vlada navodi da su talijanska tijela odlučila ne upotrijebiti mogućnost koju nudi članak 2. stavak 1. drugi podstavak Uredbe br. 3950/92, da raspodijele neiskorištene kvote. Ona su, u skladu s člankom 2. stavkom 4. Uredbe br. 3950/92, odlučila prekomjerno plaćene iznose pristojbe podijeliti između proizvođača iz prioriternih kategorija. Prvi u redu za povrat su tako bili proizvođači koji su poštovali svoje mjesečne obveze plaćanja te su se nalazili u planinskim ili drugim nerazvijenim područjima. Ako bi nakon toga išta preostalo, tijela bi smanjila iznose koji su se potraživali od proizvođača koji nisu poštovali svoje mjesečne obveze plaćanja te su se nalazili u planinskim ili drugim nerazvijenim područjima.

64. Unatoč tomu, žalitelji iz glavnog postupka osporavaju taj opis činjeničnog stanja koji je dala talijanska vlada. Oni smatraju da talijanska tijela nisu vratila prekomjerno plaćene iznose pristojbe, nego da su neiskorištene kvote raspodijelila između proizvođača koji su prekoračili svoje pojedinačne kvote.

65. Međutim, čini mi se da način na koji je treće pitanje sročeno sugerira da i sud koji je uputio zahtjev smatra da su talijanska tijela 2004. odlučila prekomjerno plaćene iznose pristojbe vratiti proizvođačima iz određenih prioriternih kategorija.

66. Na to ću pitanje stoga odgovoriti sukladno načinu na koji ga je sud koji je uputio zahtjev formulirao. U postupku na temelju članka 267. UFEU-a nije na Sudu da utvrdi relevantne činjenice. To je zadaća suda koji je uputio zahtjev.

67. Međutim, radi cjelovitosti ću usputno razmotriti scenarij za koji žalitelji iz glavnog postupka navode da se dogodio. Prema mojemu shvaćanju, činjenični aspekti spora u pogledu kojih se stranke ne slažu nisu relevantni za odgovor na ključno pitanje koje proizlazi iz trećeg pitanja, a to je, ukratko, prema kojim je kriterijima moguće razlikovati proizvođače.

68. U nastavku ću objasniti zašto smatram da prema otkupljivačima i proizvođačima koji nisu poštovali nacionalnim pravom predviđenu obvezu da iznose pristojbe odbijaju od cijene mlijeka te ih mjesečno uplaćuju nadležnim tijelima nije moguće nepovoljnije postupati nego prema ostalim proizvođačima i otkupljivačima, bilo u kontekstu povrata prekomjerno plaćenih iznosa pristojbe ili u kontekstu raspodjele neiskorištenih kvota.

2. Povrat prekomjerno plaćenih iznosa pristojbe

69. Kako je spomenuto u točki 60. ovog mišljenja, treće pitanje odnosi se na to protivi li se članku 9. Uredbe br. 1392/2001 nacionalna odredba poput članka 2. stavka 3. Uredbe sa zakonskom snagom br. 157/2004, koja predviđa različite vremenske okvire i načine povrata prekomjerno plaćenih iznosa pristojbe proizvođačima, ovisno o tome jesu li iznosi pristojbe koje su ti proizvođači dugovali odbijani od cijene mlijeka i mjesečno uplaćivani nadležnim nacionalnim tijelima ili nisu.

70. Smatram da na to pitanje treba potvrdno odgovoriti.

71. Tekst članka 9. stavka 1. Uredbe br. 1392/2001 vrlo je jasan: država članica koja odluči prekomjerno plaćene iznose pristojbe podijeliti između proizvođača može to učiniti samo u korist određenih „prioritetnih kategorija” koje se određuju na temelju kriterija iz te uredbe. Ti su kriteriji očito iscrpni te su navedeni „redosljedom prioriteta”. Države članice stoga ne mogu odstupiti od tih kriterija. One osobito ne mogu dodati, kako bi odredile prioritetne kategorije, kriterij poštovanja nacionalnog postupovnog pravila, posebno onog za koje je utvrđeno da se protivi odredbama Uredbe br. 3950/92.

72. Članak 9. stavak 2. Uredbe br. 1392/2001 dopušta državama članicama da odrede „druge objektivne kriterije”, ali samo „[a]ko financijska sredstva raspoloživa u danom razdoblju nisu iskorištena nakon primjene kriterijâ iz stavka 1. [tog članka]” te pod uvjetom da su se u vezi s time savjetovale s Komisijom.

73. Međutim, prema mojem shvaćanju, nacionalni kriterij utemeljen na poštovanju članka 5. stavka 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003 primijenjen je kako bi se odredili proizvođači koji će prvi dobiti povrat. Ostali proizvođači bi dobili povrat tek ako bi nakon toga ostalo još sredstava. Stoga se čini da nacionalne odredbe slijede logiku koja je u praksi suprotna od one na kojoj počiva članak 9. Uredbe br. 1392/2001. Osim toga, iz spisa predmeta nije jasno jesu li se talijanska tijela savjetovala s Komisijom u pogledu tog „postupovnog” kriterija.

74. Stoga smatram da se članku 9. Uredbe br. 1392/2001 protivi to da država članica iz povrata isključi proizvođače koji jasno spadaju u jednu od predviđenih prioritetnih kategorija ili koji ispunjavaju kriterije dogovorene između Komisije i odnosne države članice. Posljedično, prema proizvođačima koji nisu platili pristojbu kako je predviđeno člankom 5. stavkom 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003 ne smije se, za potrebe povrata prekomjerno plaćenih iznosa pristojbe u skladu s člankom 2. stavkom 4. Uredbe br. 3950/92, postupati nepovoljnije nego prema ostalim proizvođačima.

75. Radi cjelovitosti bih dodao, kao zaključnu napomenu, da se za proizvođače koji su poštovali članak 5. stavak 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003 ne može smatrati da se „nalaze u iznimnoj situaciji nastaloj kao posljedica nacionalne odredbe koja nije povezana s[a] [...] sustavom” u smislu članka 2. stavka 4. Uredbe br. 3950/92. Neovisno o tumačenju opsega pojma „iznimna situacija”, koji bi se, u svakom slučaju, vjerojatno usko protumačilo, jasno je da za odredbu poput članka 5. stavka 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003 ni prema kojem zamislivom tumačenju nije moguće smatrati da „nije povezana” sa sustavom kvota za mlijeko.

76. S obzirom na navedeno, smatram da na treće pitanje treba odgovoriti na način da se članku 9. Uredbe br. 1392/2001 protivi nacionalna odredba koja predviđa različite vremenske okvire i načine povrata proizvođačima prekomjerno plaćenih iznosa pristojbe, ovisno o tome jesu li iznosi pristojbe koje su ti proizvođači dugovali odbijani od cijene mlijeka i mjesečno uplaćivani nadležnim nacionalnim tijelima ili nisu.

3. Raspodjela neiskorištenih kvota

77. Moja bi ocjena bila ista čak i da se različito postupanje talijanskih tijela prema proizvođačima i otkupljivačima koji nisu poštovali članak 5. stavak 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003 odnosilo – kako žalitelji iz glavnog postupka navode – na raspodjelu neiskorištenih kvota.

78. U skladu s člankom 2. stavkom 1. Uredbe br. 3950/92, neiskorištene pojedinačne kvote moraju se „raspodijel[iti] razmjerno referentnim količinama kojima raspolaže *svaki* od proizvođača”²⁵. Moglo bi se reći da to znači da se neiskorištene kvote moraju dodijeliti *svim* proizvođačima koji su pridonijeli prekoračenju kvota te da u skladu s time treba odrediti njihov udio u plaćanju pristojbe²⁶.

79. Posljedično, prema otkupljivačima i proizvođačima koji nisu poštovali članak 5. stavak 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003 nije se smjelo nepovoljnije postupati čak ni za potrebe raspodjele neiskorištenih kvota.

IV. Zaključak

80. Zaključno predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na prethodna pitanja koja je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija):

- Neusklađenost nacionalnih pravila o prikupljanju dodatne pristojbe s člankom 2. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3950/92 od 28. prosinca 1992. o uvođenju dodatne pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda ne oslobađa proizvođače obveze plaćanja dodatne pristojbe;
- Članku 9. Uredbe Komisije (EZ) br. 1392/2001 od 9. srpnja 2001. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća br. 3950/92 o uvođenju dodatne pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda protivi se nacionalna odredba koja predviđa različite vremenske okvire i načine povrata proizvođačima prekomjerno plaćenih iznosa pristojbe, ovisno o tome jesu li iznosi pristojbe koje su ti proizvođači dugovali odbijani od cijene mlijeka i mjesečno uplaćivani nadležnim nacionalnim tijelima ili nisu.

²⁵ Moje isticanje

²⁶ Također vidjeti, u tom pogledu, presudu od 5. svibnja 2011., Etling i Etling i dr. (C-230/09 i C-231/09, EU:C:2011:271, t. 64.).