



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL MICHAL BOBEK  
prezentate la 14 martie 2019<sup>1</sup>

**Cauza C-46/18**

**Caseificio Sociale San Rocco Soc. coop. arl,  
S.s. Franco e Maurizio Artuso,  
Sebastiano Bolzon,  
Claudio Matteazzi,  
Roberto Tellatin  
împotriva  
Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA)  
Regione Veneto**

[cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia)]

„Lapte – Cote – Prelevare suplimentară – Articolul 2 din Regulamentul (CEE) nr. 3950/92 – Articolul 11 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1788/2003 – Obligația cumpărătorilor de reținere a prelevării din prețul laptelui – Articolul 9 din Regulamentul (CE) nr. 1392/2001 – Redistribuirea prelevării excedentare – Categoriile prioritare – Realocarea cotelor neutilizate”

1. În 1984, în vederea remedierii surplusurilor structurale, legiuitorul CEE de la acea dată a introdus un sistem de cote pentru producția de lapte și de produse lactate, asociat cu o prelevare suplimentară în cazul livrărilor și al vânzărilor directe care depășesc o anumită cotă. Durata funcționării acestui sistem, planificat inițial pentru o perioadă de 5 ani, a fost extinsă în mod repetat, până când, în cele din urmă, a încetat la 31 martie 2015.

2. Sistemul de cote a generat un număr imens de litigii atât în fața instanțelor Uniunii, cât și în fața instanțelor naționale<sup>2</sup>. În plus, în unele state membre sistemul a fost aplicat doar „în mod fragmentar”<sup>3</sup>. Aceasta este în special situația Italiei, unde, pentru o perioadă relativ lungă, autoritățile nu și-au îndeplinit obligația de a garanta că prelevarea suplimentară datorată pentru cantitățile produse care depășesc cota națională este corect alocată, plătită în timp util și/sau, în orice caz, înscrisă pe rol și recuperată în mod corespunzător<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Limba originală: engleza.

<sup>2</sup> A se vedea O'Reilly, J., „Milk quotas and their consideration before the institutions of the Community of particular interest to lawyers”, în Heusel, W., Collins, A. M., (editori), *Agricultural law for the European Union*, EIPA, Trier/Dublin, 1999, p. 103.

<sup>3</sup> A se vedea în acest sens Raportul special nr. 4/93 al Curții de Conturi privind punerea în aplicare a sistemului cotelor pentru controlul producției de lapte împreună cu răspunsul Comisiei (JO 1994, C 12, p. 1).

<sup>4</sup> A se vedea, recent, Hotărârea din 24 ianuarie 2018, Comisia/Italia (C-433/15, EU:C:2018:31).

3. Prezenta cauză constituie un episod suplimentar al îndelungatei epopei a recuperării prelevărilor neplătite în Italia. Pe scurt, aceasta ridică problema dacă un stat membru poate impune cumpărătorilor, prin lege, să rețină din prețul laptelui suma datorată pentru prelevare de către producătorii care și-au depășit cotele individuale. Dacă o asemenea legislație națională este incompatibilă cu dreptul Uniunii, se ridică problema subsecventă a stabilirii consecințelor pe care le poate avea asupra cumpărătorilor și a producătorilor incompatibilitatea legislației naționale cu dreptul Uniunii în această privință.

## I. Cadrul juridic

### A. *Dreptul Uniunii*

4. Regulamentul (CEE) nr. 3950/92 al Consiliului din 28 decembrie 1992 de stabilire a unei prelevări suplimentare în sectorul laptelui și al produselor lactate<sup>5</sup> a extins sistemul prelevării suplimentare pentru sectorul laptelui și al produselor lactate care urma să expire la 31 martie 1993. Acest sistem trebuia să se aplice pentru încă șapte perioade consecutive de 12 luni, începând cu 1 aprilie 1993<sup>6</sup>.

5. Articolul 2 din Regulamentul nr. 3950/92 prevede:

„(1) Prelevarea se plătește pentru toate cantitățile de lapte sau de produse lactate comercializate în această perioadă de douăsprezece luni care depășesc cantitățile prevăzute la articolul 3. Prelevarea se distribuie între producătorii care au contribuit la această depășire.

În conformitate cu o decizie a statului membru, contribuția producătorilor la plata prelevării se stabilește, după ce cantitățile de referință neutilizate sunt sau nu sunt realocate, fie la nivelul cumpărătorului, în funcție de surplusul rămas după ce cantitățile de referință nefolosite au fost alocate proporțional cu cantitățile de referință de care dispune fiecare producător, fie la nivel național prin surplusul peste cantitatea de referință de care dispune fiecare producător.

(2) În ceea ce privește livrările, înaintea unei anumite date și în conformitate cu normele de aplicare care urmează să fie stabilite, cumpărătorul care datorează prelevarea plătește organismului competent al statului membru suma necesară, pe care o reține apoi din prețul laptelui plătit producătorilor care datorează prelevarea sau, în lipsă, o percepe prin orice mijloc adecvat.

[...]

Atunci când cantitățile livrate de un producător depășesc cantitatea sa de referință, cumpărătorul este autorizat, prin intermediul unui avans din prelevarea datorată, în conformitate cu normele de aplicare stabilite de statul membru, să rețină o sumă din prețul laptelui pentru orice livrare efectuată de către producătorul respectiv peste cantitatea sa de referință.

[...]

(4) Atunci când este datorată prelevarea și suma percepută este mai mare decât prelevarea respectivă, statul membru poate să utilizeze surplusul pentru finanțarea măsurilor menționate la articolul 8 prima liniuță și/sau să îl redistribuie producătorilor care se încadrează în categoriile prioritare stabilite de statul membru pe baza unor criterii obiective care urmează să fie determinate sau care sunt afectați de o situație excepțională care rezultă dintr-o dispoziție națională care nu are legătură cu acest sistem.” [traducere neoficială]

5 JO 1992, L 405, p. 1.

6 A se vedea primul considerent al Regulamentului nr. 3950/92.

6. Articolul 9 („Criterii pentru redistribuirea prelevării excedentare”) din Regulamentul (CE) nr. 1392/2001 al Comisiei din 9 iulie 2001 de stabilire a normelor de aplicare a [Regulamentului nr. 3950/92] de stabilire a unei prelevări suplimentare în sectorul laptelui și al produselor lactate<sup>7</sup> prevede:

„(1) Dacă este cazul, statele membre stabilesc categoriile prioritare de producători prevăzuți la articolul 2 alineatul (4) din Regulamentul (CEE) nr. 3950/92 în funcție de unu sau mai multe criterii obiective menționate în continuare, în ordinea priorității:

- (a) recunoașterea oficială de către autoritatea competentă din statul membru a perceperii nejustificate a întregii prelevări sau a unei părți din prelevare;
- (b) situația geografică a exploatației agricole, în principal a zonelor de munte în sensul articolului 18 din Regulamentul (CE) nr. 1257/1999 al Consiliului [din 17 mai 1999 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european de orientare și garantare agricolă (FEOGA) și de modificare și abrogare a unor regulamente (JO 1999, L 160, p. 80, Ediție specială, 03/vol. 28, p. 134];
- (c) densitatea maximă a șeptelului din exploatația agricolă în vederea creșterii intensive;
- (d) procentul de depășire a cantității individuale de referință;
- (e) cantitatea de referință a producătorului.

(2) În cazul în care resursele financiare disponibile pentru o perioadă dată nu se utilizează în totalitate după aplicarea criteriilor enunțate la alineatul (1), statul membru adoptă alte criterii obiective după consultarea Comisiei.” [traducere neoficială]

7. Regulamentul (CE) nr. 1788/2003 al Consiliului din 29 septembrie 2003 de stabilire a unei prelevări în sectorul laptelui și al produselor lactate<sup>8</sup> a abrogat Regulamentul nr. 3950/92. Potrivit articolului 11 alineatul (1) („Rolul cumpărătorului”) din cuprinsul său, cumpărătorul este responsabil cu colectarea de la producători a contribuțiilor datorate de aceștia în scopul achitării prelevării. El trebuie să plătească aceste contribuții organismului competent al statului membru. Potrivit articolului 11 alineatul (3), „în cazul în care, în cursul perioadei de referință, cantitățile livrate de către un producător depășesc cantitatea de referință de care acesta dispune, statul membru poate decide ca cumpărătorul să rețină cu titlu de avans din contribuția acestui producător la plata prelevării, conform unor modalități stabilite de statul membru, o parte din prețul laptelui din întreaga cantitate livrată de acest producător care depășește cantitatea de referință de care el dispune pentru livrare”.

8. În conformitate cu articolul 27 („Intrarea în vigoare”) din Regulamentul nr. 1788/2003, regulamentul respectiv a intrat în vigoare la 24 octombrie 2003. Dispozițiile sale au devenit aplicabile de la 1 aprilie 2004, cu excepția articolelor 6 și 24, care s-au aplicat de la data intrării în vigoare a regulamentului în cauză.

<sup>7</sup> JO 2001, L 187, p. 19.

<sup>8</sup> JO 2003, L 270, p. 123, Ediție specială, 03/vol. 50, p. 22.

## ***B. Dreptul național***

9. Articolul 5 alineatele 1 și 2 („Obligațiile cumpărătorilor”) din decreto-legge n. 49, Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Decretul-lege nr. 49 privind reforma reglementării referitoare la aplicarea prelevării suplimentare în sectorul laptelui și al produselor lactate) din 28 martie 2003, aprobat cu modificări prin Legea nr. 119 din 30 mai 2003 (denumit în continuare „Decretul-lege nr. 49/2003”)<sup>9</sup>, în versiunea aplicabilă la data faptelor, prevede:

„1 [...] Cumpărătorii rețin prelevarea suplimentară, calculată potrivit dispozițiilor articolului 1 din Regulamentul [nr. 3950/92], cu modificările ulterioare, aferentă laptelui livrat cu depășirea cantității individuale de referință alocate fiecărui cedent, [...].

2 În următoarele 30 de zile de la data de expirare a termenului prevăzut la alineatul 1, [...] cumpărătorii efectuează plata sumelor reținute în contul bancar al AGEA [...].”

10. Articolul 9 alineatele 1, 3 și 4 („Restituirea prelevării excedentare”) din Decretul-lege nr. 49/2003 prevede:

„1 La încheierea fiecărei perioade, AGEA: a) contabilizează livrările de lapte efectuate și prelevarea totală plătită de cumpărători în temeiul obligațiilor prevăzute la articolul 5; b) calculează prelevarea totală la nivel național pe excedentul de producție, aplicată livrărilor, datorată Uniunii Europene; c) calculează cuantumul prelevării excedentare.

[...]

3 Cuantumul prevăzut la alineatul 1 litera c) [...] este repartizat între producătorii titulari de cote care au plătit prelevarea, conform următoarelor criterii și în următoarea ordine: [...]

4 În cazul în care restituirile menționate nu epuizează disponibilitățile cuantumulului prevăzut la alineatul 3, suma rămasă este repartizată între producătorii titulari de cote care au plătit prelevarea, cu excluderea celor care au depășit cu peste 100 % cantitatea lor individuală de referință, conform următoarelor criterii și în următoarea ordine [...].”

11. Articolul 2 alineatul 3 din decreto-legge del 24 giugno 2004 n. 157 – Disposizioni urgenti per l’etichettatura di alcuni prodotti agroalimentari, nonché in materia di agricoltura e pesca (Decretul-lege nr. 157 din 24 iunie 2004 privind măsuri urgente pentru etichetarea unor produse agroalimentare, precum și în domeniul agriculturii și al pescuitului), aprobat cu modificări prin Legea nr. 204 din 3 august 2004 (denumit în continuare „Decretul-lege nr. 157/2004”)<sup>10</sup> prevede:

„Potrivit articolului 9 din [Decretul-lege nr. 49/2003], prelevarea excedentară plătită lunar de producătorii care și-au îndeplinit obligațiile de plată este restituită producătorilor respectivi. La încheierea acestei operațiuni, în cazul în care rezultă că suma totală rămasă din prelevarea imputată care trebuie efectuată este mai mare decât prelevarea datorată Uniunii Europene majorată cu 5 %, AGEA procedează la anularea prelevării excedentare imputate producătorilor care încă nu au efectuat plățile lunare, aplicând criteriile de prioritate prevăzute la alineatele 3 și 4 ale aceluiași articol 9, fără a aduce atingere sancțiunilor prevăzute la articolul 5 alineatul 5 din [Decretul-lege nr. 49/2003].”

<sup>9</sup> Gazzetta Ufficiale nr. 75 din 31 martie 2003.

<sup>10</sup> Gazzetta Ufficiale nr. 147 din 25 iunie 2004.

## II. Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

12. În luna iulie 2004, Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Agenția pentru Plăți Agricole din Italia) (denumită în continuare „AGEA”) a trimis o notificare către Caseificio Sociale San Rocco, în calitate de „prim cumpărător” de produse lactate. Această notificare, care privea cotele de lapte și prelevarea suplimentară pentru perioada 1 aprilie 2003-31 martie 2004, preciza că:

- fuseseră efectuate calculele pentru restituirea prelevării excedentare plătite pentru livrările de lapte de vacă realizate în perioada de referință; calculele se bazau pe cantitățile de referință care fuseseră stabilite pe regiuni și provincii autonome și pe declarațiile lunare ale întreprinderilor cumpărătoare;
- producătorii puteau beneficia de restituire dacă își îndepliniseră obligația de plată a prelevării suplimentare, în conformitate cu declarațiile lunare ale întreprinderilor cumpărătoare;
- AGEA a aplicat articolul 2 alineatul 3 din Decretul-lege nr. 157/2004, potrivit căruia producătorilor care au plătit în plus urma să li se restituie suma excedentară; la încheierea acestei operațiuni, în cazul în care rezulta că suma totală rămasă din prelevarea imputată care trebuia efectuată era mai mare decât prelevarea datorată Uniunii Europene majorată cu 5 %, AGEA urma să nu solicite prelevarea excedentară imputată producătorilor care încă nu efectuaseră plățile lunare. În asemenea situații, aceasta urma să aplice criteriile de prioritate prevăzute la articolul 9 alineatele 3 și 4 și sancțiunile prevăzute la articolul 5 din Decretul-lege nr. 49/2003. Prin urmare, AGEA urma să repartizeze suma excedentară deja plătită numai între producătorii titulari ai unor cantități de referință care își îndepliniseră obligațiile de plată.

13. În anexa la această notificare, AGEA enumera, într-o fișă specială pentru fiecare producător, sumele deja plătite și cele care trebuiau rambursate.

14. În temeiul notificării menționate mai sus, AGEA a observat că, pentru perioada de referință, Caseificio Sociale San Rocco nu reținuse prelevarea suplimentară prevăzută la articolul 5 din Decretul-lege nr. 49/2003. Prin urmare, producătorii de la care cumpărase laptele încă datorau sumele respective.

15. Caseificio Sociale San Rocco și producătorii (denumiți în continuare „reclamanții din litigiul principal”) au considerat că reglementarea italiană aplicată de AGEA este incompatibilă cu dreptul Uniunii. Aceștia au atacat notificarea efectuată de AGEA la Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia). Prin hotărârea din 3 februarie 2010, instanța respectivă a respins acțiunea, concluzionând în esență că reglementarea italiană în discuție este compatibilă cu dispozițiile Regulamentului nr. 1788/2003.

16. Reclamanții din litigiul principal au atacat hotărârea în cauză la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia). Prin hotărârea nedefinitivă din 21 noiembrie 2017, instanța menționată a admis în parte recursul. Ea a statuat că normele Uniunii aplicabile în speță nu sunt cele cuprinse în Regulamentul nr. 1788/2003, ci cele cuprinse în Regulamentul nr. 3950/92. Totuși, având îndoieli cu privire la interpretarea corectă a anumitor dispoziții ale Regulamentului nr. 3950/92, această instanță a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții de Justiție următoarele întrebări preliminare:

„1) Într-o situație precum cea descrisă și care face obiectul litigiului principal, dreptul Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că neconformitatea unei reglementări a unui stat membru cu articolul 2 alineatul (2) al treilea paragraf din [Regulamentul nr. 3950/92] determină, drept consecință, inexistența obligației producătorilor de a plăti prelevarea suplimentară atunci când sunt îndeplinite condițiile stabilite de același regulament?”

- 2) Într-o situație precum cea descrisă și care face obiectul litigiului principal, dreptul Uniunii Europene, în special principiul general al protecției încrederii legitime, trebuie interpretat în sensul că nu poate fi protejată încrederea unor entități care au respectat o obligație prevăzută de un stat membru și care au beneficiat de efectele legate de respectarea obligației menționate în cazul în care a rezultat că această obligație este contrară dreptului Uniunii Europene?
- 3) Într-o situație precum cea descrisă și care face obiectul litigiului principal, articolul 9 din [Regulamentul nr. 1392/2001] și noțiunea «categorie prioritară» în sensul dreptului Uniunii se opun unei dispoziții a unui stat membru, cum este articolul 2 alineatul 3 din Decretul-lege nr. 157/2004 adoptat de Republica Italiană, care prevede modalități diferențiate de restituire a prelevării suplimentare excedentare, făcând distincție, în ceea ce privește perioadele și modalitățile de restituire, între producătorii care au avut încredere în obligația de respectare a unei dispoziții naționale despre care s-a constatat că este contrară dreptului Uniunii și producătorii care nu au respectat această dispoziție?”

17. Reclamanții din litigiul principal, guvernul italian și Comisia au depus observații scrise.

18. La 21 noiembrie 2018, Curtea a solicitat anumite clarificări din partea guvernului italian în legătură cu procedura utilizată pentru calcularea prelevării suplimentare datorate pentru anul de comercializare 2003/2004. Guvernul italian a răspuns la solicitarea de clarificări la 13 decembrie 2018.

19. Reclamanții din litigiul principal, guvernul italian și Comisia au prezentat de asemenea observații orale în ședința din 17 ianuarie 2019.

### III. Analiză

#### A. Considerații introductive

##### 1. Dreptul aplicabil *ratione temporis*

20. În cererea de decizie preliminară, instanța de trimitere face referire în mod expres la articolul 2 din Regulamentul nr. 3950/92 ca fiind dispoziția principală aplicabilă în prezenta cauză. Acest punct de vedere este însă contestat de guvernul italian, care susține că în litigiul principal este aplicabil articolul 11 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1788/2003, întrucât decizia AGEA atacată de reclamanții din litigiul principal a fost emisă în iulie 2004.

21. Din această perspectivă, considerăm că este utilă definirea cadrului juridic care este aplicabil *ratione temporis* în prezenta cauză.

22. Chestiunea menționată nu este lipsită de importanță: reclamanții din litigiul principal susțin că reglementarea italiană în discuție este incompatibilă cu dreptul Uniunii în măsura în care a obligat cumpărătorii de lapte să rețină prelevarea din prețul laptelui. Totuși, dispozițiile care reglementează aplicarea prelevării în Regulamentul nr. 3950/92 și, respectiv, în Regulamentul nr. 1788/2003 nu sunt identice.

23. Articolul 11 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1788/2003, care a abrogat Regulamentul nr. 3950/92, a permis în mod expres statelor membre să decidă că, în cazul în care, în cursul unui an de comercializare, cantitățile livrate de un producător depășesc cota producătorului respectiv, cumpărătorul este *obligat* să rețină o parte din prețul laptelui cu titlu de avans din prelevarea suplimentară datorată de producător. În schimb, după cum a precizat Curtea în Hotărârea Consorzio

Caseifici dell'Altopiano di Asiago<sup>11</sup>, articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3950/92 doar *a autorizat*, iar nicidecum nu a impus cumpărătorilor să efectueze o asemenea reținere.

24. În acest sens, suntem de acord cu poziția instanței de trimitere potrivit căreia, în ceea ce privește dreptul Uniunii, normele care erau aplicabile la data faptelor erau cele prevăzute în Regulamentul nr. 3950/92 (și, în consecință, cele incluse în Regulamentul nr. 1392/2001, care prevedea normele de punere în aplicare).

25. Litigiul principal vizează anul de comercializare 2003/2004 (care durează de la 1 aprilie 2003 la 30 martie 2004). Totuși, Regulamentul nr. 1788/2003 a devenit aplicabil, potrivit articolului 27 din cuprinsul său, abia de la 1 aprilie 2004.

26. Acest lucru nu este deloc surprinzător. În mod tradițional, un an de comercializare începe la 1 aprilie în fiecare an și se încheie la 30 martie în anul următor<sup>12</sup>. Aceasta explică de ce Regulamentul nr. 1788/2003 – la fel ca instrumentele anterioare, inclusiv Regulamentul nr. 3950/92<sup>13</sup> – a devenit aplicabil la începutul unui an de comercializare.

27. Aplicarea unui sistem cum este cel care prevede o prelevare suplimentară pentru lapte impune în mod necesar aplicarea unui anumit ansamblu de norme în întreaga perioadă de referință. Normele de tipul celor care stabilesc persoanele cărora le revine sarcina colectării prelevării, precum și modul de plată și valoarea acesteia nu sunt norme procedurale – astfel cum susține guvernul italian –, ci mai degrabă norme de drept material<sup>14</sup>. În această privință, trebuie avut în vedere că, potrivit unei jurisprudențe constante, în timp ce normele de procedură se aplică în general la momentul intrării lor în vigoare, inclusiv litigiilor în curs, cu excepția situației în care măsura specială respectivă prevede altfel, normele de drept substanțial sunt interpretate de regulă în sensul că nu se aplică, în principiu, situațiilor apărute anterior intrării lor în vigoare<sup>15</sup>.

28. Dispoziții precum articolul 2 din Regulamentul nr. 3950/92 și articolul 11 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1788/2003 privesc aspecte esențiale ale obligațiilor de drept material prevăzute în Regulamentul nr. 3950/92. Prin urmare, în concordanță cu principiile menționate anterior, dispozițiile în cauză nu se aplică situațiilor existente înainte de intrarea lor în vigoare.

29. Argumentul guvernului italian ar presupune ca articolul 11 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1788/2003 să devină aplicabil faptelor (în special livrărilor) care au avut loc și relațiilor economice stabilite după 1 aprilie 2004. Altfel spus, ar conduce la aplicarea retroactivă *de facto* a articolului 11 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1788/2003, care este contrară atât formulării clare, cât și spiritului articolului 27 din același regulament.

30. Pentru a concluziona asupra acestui aspect, în măsura în care reglementarea națională în discuție a obligat cumpărătorii de lapte să rețină prelevarea din prețul laptelui pentru o anumită perioadă *înainte* de 1 aprilie 2004, parametrii compatibilității cu dreptul Uniunii nu pot fi stabiliți decât de dispozițiile Uniunii care erau aplicabile în perioada respectivă: dispozițiile Regulamentului nr. 3950/92, în special articolul 2 alineatul (2).

11 Hotărârea din 29 aprilie 1999 (C-288/97, EU:C:1999:214, punctele 29-32, denumită în continuare „Hotărârea Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago”).

12 A se vedea, de exemplu, considerentele (1)-(3) ale Regulamentului nr. 1788/2003, precum și articolul 1 alineatul (1) din acesta.

13 A se vedea articolul 13 din Regulamentul nr. 3950/92.

14 În acest sens, poate fi util să observăm prin analogie că, potrivit unei jurisprudențe consacrate, în dreptul fiscal al Uniunii, dispozițiile care privesc, printre altele, modul de percepere și cuantumul unui impozit nu se pot aplica situațiilor existente înainte de intrarea lor în vigoare. A se vedea de exemplu Hotărârea din 17 iulie 2014, Equoland (C-272/13, EU:C:2014:2091, punctul 20).

15 A se vedea printre altele Hotărârea din 14 februarie 2012, Toshiba Corporation și alții (C-17/10, EU:C:2012:72, punctul 47 și jurisprudența citată).

## *2. Sistemul instituit de Regulamentele nr. 3950/92 și nr. 1392/2001*

31. Pentru a înțelege mai bine întrebările preliminare adresate de instanța națională, poate fi util să începem prin prezentarea aspectelor sistemului stabilit de Regulamentele nr. 3950/92 și nr. 1392/2001 care sunt relevante pentru prezenta procedură.

32. În temeiul regulamentelor menționate, a fost aplicată o prelevare în cazul cantităților de lapte colectate sau vândute pentru consum direct care depășesc o anumită cotă națională. Statele membre care depășeau cota națională trebuiau să repartizeze sarcina plății între producătorii care contribuiseră la crearea surplusului prin depășirea cotelor lor individuale.

33. În scopul de a evita întârzierile în colectarea și plata prelevării, legiuitorul Uniunii a decis că, în ceea ce privește livrările, cumpărătorul este cel obligat să plătească prelevarea autorităților administrative, după colectarea sa de la producători prin reținerea din prețul laptelui sau prin orice alte mijloace corespunzătoare. În acest scop, autoritatea națională competentă notifica sau confirma fiecărui cumpărător valoarea prelevărilor datorate, după luarea de către statul membru a unei decizii referitoare la aspectul dacă toate cotele neutilizate sau o parte a acestora trebuiau realocate producătorilor în cauză (fie direct, fie prin intermediul cumpărătorilor)<sup>16</sup>. În cazul realocării cotelor individuale neutilizate, acestea trebuiau repartizate proporțional cu cantitățile de referință ale fiecărui producător.

34. Totuși, statele membre ar putea decide de asemenea să nu realoce cotele neutilizate. În acest caz, ele pot să utilizeze sumele colectate care depășesc prelevarea datorată Uniunii Europene pentru finanțarea programelor de restructurare naționale și/sau să le restituie producătorilor care intră în anumite „categorii prioritare” sau producătorilor aflați într-o situație excepțională.

35. În acest context, vom trece acum la analizarea întrebărilor preliminare.

### ***B. Cu privire la prima întrebare***

36. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă incompatibilitatea unei reglementări naționale cu articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3950/92 are drept consecință faptul că producătorii nu sunt obligați să plătească prelevarea suplimentară, chiar dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de acest regulament.

37. Premisa pe care se întemeiază întrebarea respectivă este aceea că, întrucât impune cumpărătorilor să rețină prelevarea suplimentară din prețul laptelui livrat de producători care depășește cotele lor individuale și să o transfere lunar către AGEA, reglementarea italiană este incompatibilă cu articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3950/92. Această din urmă dispoziție, după cum a precizat Curtea în Hotărârea Consorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago<sup>17</sup>, autorizează cumpărătorii să rețină din prețul laptelui plătit unui producător suma datorată de producătorul în cauză cu titlu de prelevare suplimentară, dar nu le impune o obligație în acest sens.

38. Premisa menționată este însă contestată de guvernul italian. Prin urmare, vom aborda mai întâi obiecția respectivă, iar apoi vom analiza problema principală ridicată prin prima întrebare preliminară.

<sup>16</sup> A se vedea în special articolul 7 din Regulamentul nr. 1392/2001.

<sup>17</sup> Punctele 29-32 din hotărâre.



### 1. Incompatibilitatea dintre dreptul național și dreptul Uniunii

39. În opinia guvernului italian, interpretarea dată de instanța de trimitere Hotărârii Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago merge prea departe. Potrivit acestui guvern, hotărârea în cauză nu exclude posibilitatea ca statele membre să limiteze alegerea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3950/92 cu privire la modul de colectare a prelevării (reținere obligatorie sau orice alte mijloace). Curtea a constatat doar că statele membre nu pot impune o sancțiune cumpărătorilor care nu respectă obligația menționată.

40. Este adevărat că procedura care a condus la pronunțarea Hotărârii Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago a fost deschisă în urma unei acțiuni introduse de un organism care reprezenta producătorii de lapte împotriva unei sancțiuni administrative aplicate de autoritățile italiene, printre altele, pentru nerespectarea obligației de a reține din prețul laptelui sumele datorate de producătorii care își depășiseră cotele individuale. Totuși, Curtea pare să fi abordat această chestiune în mod abstract, fără a ține cont prea mult de împrejurările concrete ale cauzei.

41. În cauza respectivă, instanța de trimitere a ridicat în esență problema dacă un cumpărător este obligat, în temeiul articolului 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3950/92, să rețină sumele datorate de producătorii care își depășesc cotele individuale. Curtea a răspuns în sens negativ, subliniind că articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3950/92 acordă cumpărătorilor o *opțiune*, dar nu prevede o *obligație absolută* în această privință<sup>18</sup>.

42. În mod clar, aceasta sugerează că statele membre nu pot impune sancțiuni cumpărătorilor care decid să nu rețină sumele datorate cu titlu de prelevare suplimentară din prețul laptelui plătit producătorilor și să recupereze sumele respective prin alte modalități. Dar din constatările menționate rezultă logic totodată că statele membre nu pot sancționa cumpărătorii care iau o asemenea decizie, rezervând pentru aceștia un alt tratament nefavorabil cum este, de exemplu, discriminarea lor la realocarea cotelor neutilizate sau redistribuirea prelevării colectate în plus<sup>19</sup>. Aceasta ar fi în contradicție cu faptul că articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3950/92 are în vedere – pentru a utiliza cuvintele avocatului general La Pergola – un *drept* al cumpărătorilor, care, în cazul neexercitării sale, „nu poate fi sancționat”<sup>20</sup>. Iar noțiunea „sancțiune” trebuie înțeleasă – în opinia noastră – în sensul cel mai larg.

43. Prin urmare, în Hotărârea Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago, Curtea a analizat opțiunea privind modul de percepere a prelevării – prin reținere sau prin orice mijloc adecvat – și a considerat că este un *drept subiectiv al fiecărui cumpărător individual*. Dacă legiuitorul Uniunii a acordat un drept individual, rezultă că reglementarea națională nu poate priva persoanele respective de un asemenea drept. Astfel, într-adevăr, o asemenea reglementare a unui stat membru este incompatibilă cu articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3950/92.

44. Prin urmare, chiar dacă legiuitorul Uniunii a adoptat ulterior un alt model de percepere a prelevării, este cert că în perioada relevantă alegerea în această privință revenea cumpărătorilor.

45. În consecință, deși recunoaștem că o astfel de interpretare a articolului 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3950/92 ar putea conduce la o anumită slăbire a sistemului de punere în aplicare, suntem de acord cu poziția reclamantilor din litigiul principal și a Comisiei potrivit căreia, având în vedere legislația în vigoare după pronunțarea Hotărârii Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago, premisa pe care se întemeiază prima întrebare este corectă.

<sup>18</sup> A se vedea în special punctul 30 din hotărâre.

<sup>19</sup> Cu privire la această chestiune, a se vedea, *infra*, punctele 69-79 din prezentele concluzii

<sup>20</sup> A se vedea Concluziile avocatului general La Pergola prezentate în cauza Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago (C-288/97, EU:C:1998:574, punctul 13).

46. Vom aborda în continuare fondul problemei.

## 2. Consecințele incompatibilității dintre dreptul național și dreptul Uniunii

47. În esență, problema ridicată prin prima întrebare este aceea dacă, în situația în care o reglementare națională impune cumpărătorilor, contrar articolului 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3950/92, să rețină prelevarea suplimentară din prețul laptelui, prelevarea nu mai este datorată, chiar dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de regulamentul respectiv. Altfel spus, incompatibilitatea reglementării naționale în discuție cu dreptul Uniunii ar avea drept consecință exonerarea cumpărătorilor de obligația lor de a colecta prelevarea suplimentară de la producători și de a o transfera către autoritățile naționale competente și/sau exonerarea producătorilor de obligația lor de a plăti prelevarea suplimentară?

48. În opinia noastră, este destul de evident că răspunsul la această întrebare este în sens negativ. Astfel, toate părțile care au prezentat observații în prezenta cauză (inclusiv reclamanții din litigiul principal) sunt de acord că posibilitatea incompatibilității normelor de procedură naționale care reglementează colectarea prelevării suplimentare cu legislația Uniunii nu poate exonera cumpărătorii sau producătorii de obligațiile lor de drept material. În sinteză, dezacordul (și incompatibilitatea) în ceea ce privește *modul* în care trebuie colectată prelevarea nu afectează aspectul *dacă* ea este datorată.

49. În ceea ce privește *cumpărătorii*, o concluzie diferită ar fi contrară dispozițiilor Regulamentului nr. 3950/92 și ale Regulamentului nr. 1392/2001, care indică în mod clar și expres că, în cazul livrărilor, cumpărătorul este cel responsabil cu prelevarea<sup>21</sup>. Aceasta ar face sistemul instituit prin regulamentele menționate în mare măsură ineficace, întrucât livrările constituie marea majoritate a vânzărilor de lapte și, din acest motiv, cumpărătorilor „le revine responsabilitatea principală pentru punerea în aplicare corespunzătoare a [sistemului respectiv]” [traducere neoficială]<sup>22</sup>.

50. Singurul efect care decurge din incompatibilitatea menționată este că normele naționale în discuție nu trebuie să se aplice. Există în principal o dublă consecință asupra cumpărătorilor: pe de o parte, ei își redobândesc libertatea de a colecta sumele prin „orice mijloc adecvat” și, pe de altă parte, cumpărătorii care nu au perceput prelevarea prin reținerea din prețul laptelui nu pot fi sancționați.

51. *A fortiori*, incompatibilitatea dreptului național cu dreptul Uniunii în ceea ce privește normele care reglementează colectarea prelevării suplimentare de către cumpărători nu poate avea niciun efect asupra obligației *producătorilor* de a plăti prelevarea.

52. După cum precizează cu claritate considerentul (6) al Regulamentului nr. 3950/92 și articolul 2 alineatul (1) din cuprinsul acestuia, obligația de a plăti prelevarea suplimentară este o consecință directă a depășirii cotei naționale, iar „producătorii care au contribuit la depășire trebuie să plătească prelevarea” [traducere neoficială].

21 A se vedea în special considerentul (8) și articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3950/92, precum și articolul 7 și articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1392/2001.

22 Considerentul (7) al Regulamentului nr. 1392/2001.

53. După cum a subliniat recent Curtea, în conformitate cu articolul 11 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1392/2001, statele membre „sunt obligate să ia toate măsurile necesare pentru a asigura că prelevarea, inclusiv dobânzile datorate în caz de nerespectare a termenului de plată, este percepută corect și *este repartizată efectiv între producătorii care au contribuit la depășire*”<sup>23</sup>. De fapt, atunci când producătorii nu își îndeplinesc obligațiile care le revin în temeiul sistemului în cauză, iar cumpărătorii nu acționează, statele membre pot să intervină în mod direct în vederea recuperării sumelor datorate<sup>24</sup>.

54. Pentru motivele prezentate mai sus, considerăm că răspunsul Curții la prima întrebare trebuie să fie în sensul că incompatibilitatea normelor naționale care reglementează colectarea prelevării suplimentare cu articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3950/92 nu exonerează producătorii de obligația lor de a plăti prelevarea suplimentară.

### ***C. Cu privire la a doua întrebare***

55. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă este necesar să fie protejată încrederea legitimă a cumpărătorilor și a producătorilor care au respectat obligația de reținere a prelevării datorate din prețul laptelui și de plată lunară a sumei respective către autoritățile publice. În sensul în care o înțelegem, această întrebare este adresată doar în eventualitatea unui răspuns afirmativ al Curții la prima întrebare.

56. Întrucât incompatibilitatea normelor naționale care reglementează colectarea prelevării suplimentare cu articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3950/92 nu exonerează, în opinia noastră, producătorii și cumpărătorii de obligațiile lor de drept material prevăzute de regulament, a doua întrebare preliminară pare să își piardă importanța.

57. Astfel, într-un asemenea context, nu înțelegem cu precizie care este încrederea legitimă care trebuie protejată.

58. În acest sens, adăugăm doar că, potrivit articolului 8 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1392/2001, autoritățile statelor membre trebuie să acționeze pentru a garanta plata prelevării datorate de producătorii care nu și-au îndeplinit obligația respectivă. Mai mult, pentru sumele datorate se percep dobânzi de întârziere. În sfârșit, aceasta nu aduce atingere posibilității statelor membre de a impune sancțiuni adecvate părților care își încalcă obligațiile care le revin în temeiul sistemului în cauză.

### ***D. Cu privire la a treia întrebare***

59. A treia întrebare preliminară privește consecințele care pot decurge din incompatibilitatea reglementării naționale care reglementează colectarea și plata prelevării suplimentare cu dispozițiile Regulamentului nr. 3950/92 și ale Regulamentului nr. 1392/2001 în ceea ce privește restituirea prelevării excedentare.

60. În esență, prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 9 din Regulamentul nr. 1392/2001 se opune unei dispoziții naționale care prevede modalități și perioade diferențiate de restituire a prelevării excedentare către producători, în funcție de aspectul dacă sumele datorate de producătorii respectivi au fost reținute din prețul laptelui și transferate lunar către autoritățile naționale competente.

<sup>23</sup> Hotărârea din 24 ianuarie 2018, Comisia/Italia (C-433/15, EU:C:2018:31, punctul 41). Sublinierea noastră.

<sup>24</sup> A se vedea Hotărârea din 15 ianuarie 2004, Penycoed (C-230/01, EU:C:2004:20, punctul 41).

61. Pentru a înțelege mai bine motivele aflate la baza întrebării preliminare și problemele ridicate de aceasta, poate fi util să amintim, pe scurt, faptele concrete relevante pentru întrebarea în cauză.

### *1. Situația de fapt*

62. Producția de lapte în Italia pentru anul de comercializare 2003/2004 a depășit cota alocată acestui stat membru prin dispozițiile aplicabile din dreptul Uniunii. În consecință, statul membru respectiv datora plata unei prelevări suplimentare pentru excedentul existent. Totuși, întrucât unele cote individuale nu au fost utilizate, suma totală care a fost (sau ar fi trebuit să fie) primită de autoritățile italiene de la producătorii care au contribuit la depășire – fie direct, fie prin intermediul cumpărătorilor – a depășit valoarea prelevării datorate la bugetul Uniunii.

63. Potrivit guvernului italian, autoritățile naționale competente au decis să nu exercite posibilitatea, conferită la articolul 2 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 3950/92, de realocare a cotelor neutilizate. Astfel, a fost stabilită redistribuirea excedentului către producătorii care intrau în anumite categorii prioritare, în temeiul articolului 2 alineatul (4) din Regulamentul nr. 3950/92. În acest scop, producătorii care au respectat obligațiile lunare de plată și care se aflau fie în zone montane, fie în alte zone defavorizate urmau să beneficieze în primul rând de restituire. În cazul în care rămânea un surplus, autoritățile urmau să reducă apoi sumele solicitate de la producătorii care nu își respectaseră obligațiile lunare de plată și care se aflau fie în zone montane, fie în alte zone defavorizate.

64. Reclamantii din litigiul principal contestă însă această prezentare a faptelor făcută de guvernul italian. Ei consideră că, în realitate, autoritățile italiene nu au restituit la data faptelor prelevarea excedentară, ci au realocat cotele neutilizate între anumiți producători care și-au depășit cotele individuale.

65. Totuși, se pare că modul în care este formulată cea de a treia întrebare adresată de instanța națională sugerează că instanța de trimitere apreciază totodată că, în anul 2004, autoritățile italiene au decis să restituie prelevarea excedentară producătorilor care intrau în anumite categorii prioritare.

66. Prin urmare, vom răspunde la prezenta întrebare astfel cum a fost formulată de instanța de trimitere. În cadrul procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE, nu este de competența Curții să stabilească faptele relevante. Această sarcină revine instanței de trimitere.

67. Cu toate acestea, doar pentru a avea o imagine completă, vom aborda în trecere și scenariul la care au făcut referire reclamantii din litigiul principal. Considerăm că aspectele de fapt ale litigiului cu privire la care părțile nu sunt de acord nu sunt determinante pentru analizarea problemei generale ridicate prin a treia întrebare, care privește în esență criteriile pe baza cărora este posibilă o diferențiere între producători.

68. În continuare vom arăta motivele pentru care, în opinia noastră, cumpărătorii sau producătorii care nu au respectat obligația prevăzută în dreptul național de a reține prelevarea din prețul laptelui și a o transfera lunar către autoritățile competente nu pot fi tratați mai puțin favorabil decât alți producători sau cumpărători în ceea ce privește atât restituirea prelevării excedentare, cât și realocarea cotelor neutilizate.

## 2. Restituirea prelevării excedentare

69. După cum am menționat la punctul 60 de mai sus, a treia întrebare privește în esență problema dacă articolul 9 din Regulamentul nr. 1392/2001 se opune unei dispoziții naționale precum articolul 2 alineatul 3 din Decretul-lege nr. 157/2004, care prevede modalități și perioade diferențiate de restituire a prelevării excedentare către producători, în funcție de aspectul dacă sumele datorate de producătorii respectivi pentru prelevare au fost sau nu au fost reținute din prețul laptelui și transferate lunar către autoritățile naționale competente.

70. În opinia noastră, răspunsul la această întrebare trebuie să fie în sens afirmativ.

71. Formularea articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1392/2001 este foarte clară: un stat membru care decide să redistribuie prelevarea excedentară între producători poate face aceasta doar în beneficiul anumitor „categorii prioritare” care trebuie stabilite pe baza unor criterii enumerate în cuprinsul său. Criteriile respective sunt în mod clar exhaustive și enumerate „în ordinea priorității”. Astfel, statele membre nu se pot abate de la criteriile menționate. *A fortiori*, ele nu pot adăuga, pentru definirea categoriilor prioritare, un criteriu care impune respectarea unei norme de procedură naționale care – în plus – s-a dovedit incompatibilă cu dispozițiile Regulamentului nr. 3950/92.

72. Articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1392/2001, la rândul său, permite statelor membre să adopte „alte criterii obiective”, dar numai „atunci când resursele financiare disponibile pentru o anumită perioadă nu sunt utilizate în totalitate după aplicarea criteriilor prevăzute la primul paragraf [al aceleiași dispoziții]” [traducere neoficială] și cu condiția consultării prealabile a Comisiei cu privire la acest aspect.

73. Totuși, în opinia noastră, criteriul național întemeiat pe respectarea articolului 5 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 49/2003 a fost aplicat pentru stabilirea producătorilor care urmau să primească primii restituirea. Doar în cazul în care ar mai fi existat fonduri disponibile după prima rundă de redistribuire puteau să beneficieze de restituire și alți producători. Dispozițiile naționale par astfel să se întemeieze pe un raționament care în practică este opusul celui pe care se bazează articolul 9 din Regulamentul nr. 1392/2001. În plus, nu reiese cu claritate din jurisprudență dacă autoritățile italiene au consultat Comisia cu privire la adoptarea acestui criteriu „procedural”.

74. Prin urmare, considerăm că articolul 9 din Regulamentul nr. 1392/2001 se opune ca un stat membru să excludă de la restituire producătorii care intră în mod clar în una dintre categoriile prioritare enumerate sau care îndeplinesc criteriile convenite între Comisie și statul membru în cauză. În consecință, producătorii care nu au plătit prelevarea conform articolului 5 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 49/2003 nu pot fi tratați mai puțin favorabil decât alți producători în cazul restituirii prelevării excedentare în conformitate cu articolul 2 alineatul (4) din Regulamentul nr. 3950/92.

75. Din motive de exhaustivitate, adăugăm ca observație finală că producătorii care au respectat în mod corespunzător articolul 5 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 49/2003 nu pot fi considerați ca fiind „afecțați de o situație excepțională care rezultă dintr-o dispoziție națională care nu are legătură cu acest sistem”, în sensul articolului 2 alineatul (4) din Regulamentul nr. 3950/92. Lăsând deoparte interpretarea sferei noțiunii „situație excepțională”, care este probabil necesar să fie înțeleasă, oricum, mai degrabă în sens restrâns, rămâne clar că nu este posibilă nicio interpretare a articolului 2 alineatul (4) din Regulamentul nr. 3950/92 potrivit căreia să se poată considera că articolul 5 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 49/2003 „nu are legătură” cu sistemul de cote din sectorul laptelui.

76. Având în vedere considerațiile anterioare, apreciem că trebuie să se răspundă la a treia întrebare în sensul că articolul 9 din Regulamentul nr. 1392/2001 se opune unei dispoziții naționale care prevede modalități și perioade diferențiate de restituire a prelevării excedentare către producători, în funcție de aspectul dacă sumele datorate de producătorii respectivi au fost sau nu au fost reținute din prețul laptelui și transferate lunar către autoritățile publice.

### 3. Realocarea cotelor neutilizate

77. Aprecierea noastră nu ar fi fost diferită chiar dacă tratamentul diferențiat rezervat de autoritățile italiene pentru producătorii și cumpărătorii care nu au respectat articolul 5 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 49/2003 ar avea ca obiect – după cum susțin reclamanții din litigiul principal – realocarea cotelor neutilizate.

78. În conformitate cu articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3950/92, cotele individuale neutilizate trebuie să fie alocate „proporțional cu cantitățile de referință de care dispune *fiecare* producător”<sup>25</sup>. Aceasta înseamnă, fără îndoială, că este necesară alocarea cotelor neutilizate către *toți* producătorii care au contribuit la depășire și că contribuția lor la prelevare trebuie stabilită în consecință<sup>26</sup>.

79. Prin urmare, cumpărătorii sau producătorii care nu au respectat articolul 5 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 49/2003 nu puteau fi discriminați, nici măcar în cazul realocării cotelor neutilizate.

## IV. Concluzie

80. În concluzie, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) după cum urmează:

- „– incompatibilitatea normelor naționale care reglementează colectarea prelevării suplimentare cu articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul (CEE) nr. 3950/92 al Consiliului din 28 decembrie 1992 de stabilire a unei prelevări suplimentare în sectorul laptelui și al produselor lactate nu exonerează producătorii de obligația lor de a plăti prelevarea suplimentară;
- articolul 9 din Regulamentul (CE) nr. 1392/2001 al Comisiei din 9 iulie 2001 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului nr. 3950/92 de stabilire a unei prelevări suplimentare în sectorul laptelui și al produselor lactate se opune unei dispoziții naționale care prevede modalități și perioade diferențiate de restituire a prelevării excedentare către producători, în funcție de aspectul dacă sumele datorate de producătorii respectivi au fost reținute din prețul laptelui și transferate lunar către autoritățile naționale competente.”

<sup>25</sup> Sublinierea noastră.

<sup>26</sup> A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 5 mai 2011, Kurt und Thomas Etling și alții (C-230/09 și C-231/09, EU:C:2011:271, punctul 64).