



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 14. marca 2019¹

Zadeva C-46/18

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

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija))

„Mleko – Kvote – Dodatna dajatev – Člen 2 Uredbe (EGS) št. 3950/92 – Člen 11(3) Uredbe (ES) št. 1788/2003 – Obveznost odkupovalcev, da odštejejo dajatev od cene mleka – Člen 9 Uredbe (ES) št. 1392/2001 – Prerazdelitev presežne dajatve – Prednostne kategorije – Ponovna dodelitev neporabljenih kvot“

1. Da bi odpravil strukturne presežke, je takratni zakonodajalec EGS leta 1984 uvedel sistem kvot za proizvodnjo mleka in mlečnih proizvodov, ki je bil povezan z dodatno dajatvijo za oddane in neposredno prodane količine, ki presegajo kvoto. Uporaba tega sistema, ki je bil prvotno načrtovan za petletno obdobje, je bila večkrat podaljšana, končala pa se je 31. marca 2015.
2. Sistem kvot je bil povod za izjemno veliko število sporov, tako pred sodišči Unije kot nacionalnimi sodišči.² Poleg tega so v nekaterih državah članicah sistem uporabljali le „v okrnjeni obliki“.³ Tako je bilo zlasti v Italiji, kjer oblasti relativno dolgo niso poskrbele, da bi bila dodatna dajatev, ki bi morala biti plačana za proizvedene količine, ki so presegale nacionalne kvote, pravilno razporejena, plačana v primernem času in/ali vsekakor ustrezno zabeležena in pobrana.⁴
3. Obravnavana zadeva je še eno nadaljevanje v dolgi zgodbi o izterjavi neplačanih dajatev v Italiji. Na kratko, gre za vprašanje, ali država članica lahko z zakonom določi, da morajo odkupovalci od cene mleka odšteti znesek, ki ga iz naslova dajatve dolgujejo proizvajalci, ki presežejo svoje individualne kvote. Če je takšna nacionalna zakonodaja v neskladju s pravom Unije, se nato pojavi še vprašanje, kakšne posledice bi imela ta neskladnost med nacionalnim pravom in pravom Unije za odkupovalce in proizvajalce.

¹ Jezik izvornika: angleščina.

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

³ Glej v zvezi s tem Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 4/93 o izvajanju sistema kvot za nadzor proizvodnje mleka skupaj z odgovorom Komisije (UL 1994, C 12, str. 1).

⁴ Glej pred kratkim sodbo z dne 24. januarja 2018, Komisija/Italija (C-433/15, EU:C:2018:31).

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Z Uredbo Sveta (EGS) št. 3950/92 z dne 28. decembra 1992 o uvedbi dodatne dajatve v sektorju mleka in mlečnih proizvodov⁵ je bila podaljšana shema dodatne dajatve za sektor mleka in mlečnih proizvodov, ki bi se sicer končala 31. marca 1993. Ta shema naj bi se uporabljala nadaljnjih sedem zaporednih dvanajstmesečnih obdobj s pričetkom 1. aprila 1993.⁶

5. Člen 2 Uredbe št. 3950/92 določa:

„1. Dajatev se plačuje za vsako količino mleka ali ekvivalenta mleka, ki se trži v zadevnem dvanajstmesečnem obdobju in ki presega katero koli količino iz člena 3. Porazdeli se med proizvajalce, ki so prispevali k prekoračitvi.

V skladu z odločitvijo države članice se prispevek proizvajalcev za plačilo dajatve določi, potem ko so ali niso bile neporabljene referenčne količine ponovno dodeljene, bodisi na ravni odkupovalca na podlagi prekoračitve, ki ostane potem, ko so bile neporabljene referenčne količine dodeljene sorazmerno z referenčnimi količinami vsakega proizvajalca, bodisi na nacionalni ravni na podlagi prekoračitve referenčnih količin vsakega posameznega proizvajalca.

2. Glede oddaje plača odkupovalec, ki je zavezan za dajatev, do določenega datuma in v skladu s podrobnimi pravili, ki se določijo, pristojnemu organu države članice dolgovani znesek, ki ga odšteje od cene za mleko, plačane proizvajalcu, ki dolguje dajatev, ali, če to ne zadostuje, pridobi na kakršen koli drug primeren način.

[...]

Kadar oddane količine proizvajalca presegajo njegovo referenčno količino, je odkupovalec pooblaščen, da v skladu s podrobnimi pravili, ki jih določi država članica, pri vsaki oddaji proizvajalca, ki presega njegovo referenčno količino, od cene mleka odšteje ustrezen znesek kot predjem na dolgovano dajatev.

[...]

4. Kjer se dajatev plačuje in je zbrani znesek večji od te dajatve, lahko država članica presežek uporabi za financiranje ukrepov iz prve alineje člena 8 in/ali ga prerazdeli proizvajalcem, ki spadajo v prednostne kategorije, ki jih je država članica oblikovala na podlagi objektivnih meril, ki jih je treba določiti, ali na katere vpliva izjemni položaj, ki je posledica nacionalne določbe, ki ni povezana s to shemo.“

5 UL 1992, L 405, str. 1.

6 Glej prvo uvodno izjavo Uredbe št. 3950/92.

6. Člen 9 („Merila za prerazdeljevanje presežne dajatve“) Uredbe Komisije (ES) št. 1392/2001 z dne 9. julija 2001 o podrobnih pravilih za uporabo [Uredbe Sveta št. 3950/92] o uvedbi dodatne dajatve za mleko in mlečne proizvode⁷ določa:

„1. Kadar je to primerno, države članice določijo prednostne kategorije proizvajalcev iz člena 2(4) Uredbe (EGS) št. 3950/92 na podlagi enega ali več naslednjih objektivnih meril, po prednostnem vrstnem redu:

- (a) formalna potrditev pristojnega organa države članice, da je bila celotna ali del dajatve nepravilno zaračunana;
- (b) zemljepisna lega gospodarstva in predvsem gorska območja iz člena 18 Uredba Sveta (ES) št. 1257/1999 (z dne 17. maja 1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter o spremembi in razveljavitvi določenih uredb (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 25, str. 391);
- (c) največja gostota živali na gospodarstvu za ekstenzivno živinorejo;
- (d) znesek, za katerega je presežena posamezna referenčna količina;
- (e) proizvajalčeva referenčna količina.

2. Kadar se finančna sredstva, ki so na voljo za dano obdobje, ne porabijo po tem, ko so se uporabila merila, določena v odstavku 1, država članica po posvetovanju s Komisijo sprejme druga objektivna merila.“

7. Z Uredbo Sveta (ES) št. 1788/2003 z dne 29. septembra 2003 o uvedbi dajatve v sektorju mleka in mlečnih proizvodov⁸ je bila Uredba št. 3950/92 razveljavljena. V skladu z njenim členom 11(1) („Vloga odkupovalcev“) so odkupovalci odgovorni za zbiranje prispevkov od proizvajalcev, ki jih ti dolgujejo zaradi dajatve. Te prispevke morajo plačati pristojnemu organu države članice. Člen 11(3) določa, da „[k]adar oddane količine proizvajalca v referenčnem obdobju presegajo njegovo razpoložljivo referenčno količino, ustrezna država članica lahko odloči, da odkupovalec odšteje del cene mleka pri kateri koli oddaji s strani zadevnega proizvajalca, ki presega referenčno količino, s predujmom na proizvajalčev prispevek skladno s podrobnimi pravili, ki jih določi država članica.“

8. V skladu s členom 27 („Začetek veljavnosti“) Uredbe št. 1788/2003 je ta začela veljati 24. oktobra 2003. Njene določbe so se začele uporabljati 1. aprila 2004, rezen členov 6 in 24, ki sta se uporabljala od datuma veljavnosti te uredbe.

⁷ UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 33, str. 104.

⁸ UL 2003, L 270, str. 123.

B. Nacionalno pravo

9. Člen 5(1) in (2) („Izpolnjevanje obveznosti s strani odkupovalcev“) decreto-legge n. 49, Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (uredba-zakon št. 49 o reformi ureditve uporabe dodatne dajatve v sektorju mleka in mlečnih izdelkov) z dne 28. marca 2003 ki je bila s spremembami potrjena v zakon št. 119 z dne 30. maja 2003 (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 49/2003),⁹ v različici, ki se je uporabljala v času dejanskega stanja, določa:

„1. [...] Odkupovalci odtegnejo dodatno dajatev, izračunano na podlagi določb člena 1 Uredbe št. 3950/92/EGS s poznejšimi spremembami, za oddano mleko, ki presega individualno referenčno količino, dodeljeno posameznim dobaviteljem, [...]“

2. Odkupovalci v 30 dneh po izteku roka iz odstavka 1, [...] plačajo odtegnjene zneske na ustrezni tekoči račun, odprt pri blagajni AGEA“.

10. Člen 9(1), (3) in (4) („Vračilo preplačane dajatve“) uredbe-zakona št. 49/2003 določa:

„1. AGEA ob izteku vsakega obdobja: (a) pripravi obračun dobavljenega mleka in dajatve, ki so jo skupaj plačali odkupovalci v skladu z obveznostmi iz člena 5; (b) izračuna nacionalno dajatev, ki jo je treba skupaj plačati Evropski uniji za proizvodne presežke pri oddaji; (c) izračuna preplačani znesek dajatve.

[...]

3. Znesek iz odstavka 1(c) [...] se razdeli med proizvajalce imetnike kvot, ki so plačali dajatev, po naslednjih merilih in vrstnem redu: [...]

4. Če se z navedenimi vračili ne izčrpajo razpoložljiva sredstva iz odstavka 3, se preostanek razdeli med proizvajalce imetnike kvot, ki so plačali dajatev, razen tistih, ki so svojo individualno referenčno količino presegli za več kot 100 odstotkov, v skladu z naslednjimi merili in vrstnim redom: [...]“

11. Člen 2(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-zakon št. 157 z dne 24. junija 2004 o nujnih določbah o označevanju nekaterih agroživilskih proizvodov ter na področju kmetijstva in ribištva), ki je bila s spremembami potrjena v zakon št. 204 z dne 3. avgusta 2004 (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 157/2004),¹⁰ določa:

„V skladu s členom 9 [uredbe-zakona 49/2003] se proizvajalcem, ki imajo urejena plačila, mesečna dajatev, ki so jo preplačali, vrne. Če je ob zaključku tega postopka skupni ostanek zaračunanih dajatev, ki jih je treba dodeliti, višji od dajatve, ki jo je treba plačati Evropski uniji, povečane za 5 odstotkov, AGEA prekliče dajatev, preveč zaračunane proizvajalcem, ki še niso izvedli mesečnih plačil, pri čemer uporabi prednostna merila iz člena 9(3) in (4), brez poseganja v sankcije iz člena 5(5) [uredbe-zakona št. 49/2003]“.

⁹ Gazzetta Ufficiale št. 75 z dne 31. marca 2003.

¹⁰ Gazzetta Ufficiale št. 147 z dne 25. junija 2004.

II. Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

12. Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (italijanska agencija za kmetijska plačila, v nadaljevanju: AGEA) je julija 2004 družbi Caseificio Sociale San Rocco kot „prvemu odkupovalcu“ mlečnih proizvodov poslala uradno obvestilo. V tem obvestilu, ki se je nanašalo na mlečne kvote in dodatno dajatev za obdobje od 1. aprila 2003 do 31. marca 2004, je bilo navedeno, da:

- so bili opravljeni izračuni za vračilo preplačane dajatve za dobave kravjega mleka v referenčnem obdobju. Izračuni temeljijo na referenčnih količinah, ki so jih določile dežele in avtonomne pokrajine, in na mesečnih poročilih, ki so jih oddala podjetja odkupovalci;
- so proizvajalci upravičeni do vračila, če so ustrezno plačevali dodatno dajatev v skladu z mesečnimi poročili podjetij odkupovalcev;
- je AGEA uporabila člen 2(3) uredbe-zakona št. 157/2004, v skladu s katerim se proizvajalcem, ki so plačali preveč, preplačilo povrne; če je ob zaključku tega postopka skupni ostanek zaračunanih dajatev, ki jih je treba dodeliti, višji od dajatve, ki jo je treba plačati Evropski uniji, povečane za 5 odstotkov, AGEA prekliče dajatve, preveč zaračunane proizvajalcem, ki še niso izvedli mesečnih plačil. V takih primerih uporabi prednostna merila iz člena 9(3) in (4) ter sankcije iz člena 5 uredbe-zakona št. 49/2003. AGEA torej že plačana preplačila razdeli samo med proizvajalce imetnike referenčnih količin, ki imajo urejena plačila.

13. V prilogi k temu obvestilu je AGEA v seznamu za vsakega proizvajalca navedla že izvedena plačila in predvidena vračila.

14. V skladu s tem obvestilom je AGEA ugotovila, da družba Caseificio Sociale San Rocco v referenčnem obdobju ni odtegnila dodatne dajatve, ki jo določa člen 5 uredbe-zakona št. 49/2003. Glede na to so proizvajalci, od katerih je odkupila mleko, še vedno dolgovali zadevne zneske.

15. Družba Caseificio Sociale San Rocco in proizvajalci (v nadaljevanju: pritožniki v postopku v glavni stvari) so menili, da italijanska zakonodaja, ki jo je uporabila AGEA, ni združljiva s pravom Unije. Pred Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) so izpodbijali obvestilo AGEA. To sodišče je s sodbo z dne 3. februarja 2010 tožbo zavrnilo in v bistvu ugotovilo, da je sporna italijanska ureditev združljiva z določbami Uredbe št. 1788/2003.

16. Pritožniki v postopku v glavni stvari so zoper navedeno sodbo vložili pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija). To sodišče je z vmesno sodbo z dne 21. novembra 2017 pritožbi delno ugodilo. Razsodilo je, da pravila EU, ki se uporabljajo v obravnavani zadevi, niso tista iz Uredbe št. 1788/2003, ampak tista iz Uredbe št. 3950/92. Vendar je to sodišče, ki dvomi o pravilni razlagi nekaterih določb Uredbe št. 3950/92, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba v položaju, kakršen je opisani, ki je predmet postopka v glavni stvari, pravo Evropske unije razlagati tako, da zaradi neskladnosti zakonske določbe države članice s členom 2(2) Uredbe št. 3950/92 za proizvajalce ne velja obveznost plačila dodatne dajatve, če so izpolnjeni pogoji, ki jih določa navedena uredba?
2. Ali je treba v položaju, kakršen je opisani, ki je predmet postopka v glavni stvari, pravo Evropske unije in zlasti splošno načelo varstva zaupanja v pravo razlagati tako, da ni mogoče varovati zaupanja subjektov, ki so spoštovali obveznost, določeno v državi članici, in so izkoristili učinke, povezane s spoštovanjem navedene obveznosti, čeprav se je izkazalo, da navedena obveznost ni v skladu s pravom Evropske unije?

3. Ali v položaju, kakršen je opisani, ki je predmet postopka v glavni stvari, člen 9 Uredbe št. 1392/2001 in pojem Unije ‚prednostna kategorija‘ nasprotujeta določbi države članice, kakršna je člen 2(3) uredbe-zakona št. 157/2004, ki jo je sprejela Italijanska republika in določa razlikovanje pri vračanju preplačanega dodatnega plačila, tako da časovno in glede na način vračila ločuje med proizvajalci, ki so zaupali v zahtevano spoštovanje določbe nacionalnega prava, za katero se je izkazalo, da ni v skladu s pravom Unije, in proizvajalci, ki navedene določbe niso spoštovali?“

17. Pritožniki v postopku v glavni stvari, italijanska vlada ter Komisija so predložili pisna stališča.

18. Sodišče je 21. novembra 2018 od italijanske vlade zahtevalo nekatera pojasnila glede uporabljenih postopkov za izračun dodatne dajatve za tržno leto 2003/2004. Italijanska vlada je na zahtevo po pojasnilu odgovorila 13. decembra 2018.

19. Pritožniki v postopku v glavni stvari, italijanska vlada in Komisija so na obravnavi 17. januarja 2019 tudi ustno podali stališča.

III. Analiza

A. Uvodna pojasnila

1. Pravo, ki se uporablja *ratione temporis*

20. Predložitveno sodišče se v predlogu za sprejetje predhodne odločbe izrecno sklicuje na člen 2 Uredbe št. 3950/92 kot osrednjo določbo, ki se uporablja v obravnavanem postopku. Toda temu stališču nasprotuje italijanska vlada, ki trdi, da se za postopek v glavni stvari uporablja člen 11(3) Uredbe št. 1788/2003, ker je bila odločba AGEA, ki jo izpodbijajo pritožniki v postopku v glavni stvari, izdana julija 2004.

21. Ob upoštevanju tega menim, da je koristno, da se opredeli pravni okvir, ki se uporablja *ratione temporis* v obravnavani zadevi.

22. To ni nepomembno vprašanje: pritožniki v postopku v glavni stvari trdijo, da italijanska zakonodaja iz obravnavane zadeve ni v skladu s pravom Unije, ker določa, da morajo odkupovalci mleka odtegniti dajatev od cene mleka. Toda določbe v Uredbi št. 3950/92 in v Uredbi št. 1788/2003, ki urejajo delovanje dajatve, niso enake.

23. Člen 11(3) Uredbe št. 1788/2003, s katero je bila razveljavljena Uredba št. 3950/92, je državam članicam izrecno dovoljeval, da lahko odločijo, da *mora* odkupovalec, kadar v tržnem letu količine, ki jih odda proizvajalec, presegajo njegovo kvoto, odšteti del cene mleka kot predujem na proizvajalčevo dodatno dajatev. Nasprotno je, kot je Sodišče pojasnilo v sodbi Consorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago,¹¹ člen 2(2) Uredbe št. 3950/92 zgolj *dovoljeval* odkupovalcem takšen odtegljaj in jih k temu ni obvezoval.

24. V zvezi s tem se strinjam s stališčem predložitvenega sodišča, da so pravila – kar zadeva pravo Unije – ki so se uporabljala v času dejanskega stanja, tista, ki so bila določena z Uredbo št. 3950/92 (in posledično tista, zajeta v Uredbi št. 1392/2001, ki je določevala izvedbena pravila).

25. Postopek v glavni stvari se nanaša na tržno leto 2003/2004 (od 1. aprila 2003 do 30. marca 2004). Toda Uredba št. 1788/2003 se je v skladu z njenim členom 27 začela uporabljati šele od 1. aprila 2004.

¹¹ Sodba z dne 29. aprila 1999 (C-288/97, EU:C:1999:214, točke od 29 do 32; v nadaljevanju: Consorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago).

26. To nikakor ni presenetljivo. Tradicionalno se tržno leto vsakokrat začne 1. aprila in konča 30. marca naslednjega leta.¹² To pojasni, zakaj se je Uredba št. 1788/2003 – enako kot predhodni akti, vključno z Uredbo št. 3950/92 –¹³ začela uporabljati na začetku tržnega leta.

27. Izvajanje sheme, kot je ta o dodatni dajatvi za mleko, nujno zahteva uporabo določenega sklopa pravil skozi celotno referenčno obdobje. Pravila, kot so ta, ki določajo subjekte, ki so zadolženi za pobiranje dajatve, ter način in višino, v kateri se dajatev plačuje, niso postopkovna pravila – kot trdi italijanska vlada – temveč so materialnopravna pravila.¹⁴ V zvezi s tem je treba upoštevati, da medtem ko se v skladu z ustaljeno sodno prakso postopkovna pravila na splošno uporabljajo, takoj ko začnejo veljati, tudi za zadeve in spore, ki še potekajo, razen če ni z zadevnim posebnim ukrepom določeno drugače, se materialnopravna pravila običajno razlagajo tako, da se načeloma ne uporabljajo za položaje, ki so nastali pred začetkom njihove veljavnosti.¹⁵

28. Določbe, kot sta člen 2 Uredbe št. 3950/92 in člen 11(3) Uredbe št. 1788/2003, se nanašajo na ključne vidike materialnopravnih obveznosti, določenih v Uredbi št. 3950/92. Zato se v skladu s prej navedenimi načeli te določbe ne uporabljajo za položaje, ki so nastali pred začetkom njihove veljavnosti.

29. Trditev italijanske vlade bi pomenila, da se člen 11(3) Uredbe št. 1788/2003 uporablja za dejansko stanje (zlasti za oddajo), ki je nastalo, in za gospodarska razmerja, ki so bila sklenjena pred 1. aprilom 2004. Drugače povedano, to bi privedlo do *de facto* retroaktivne uporabe člena 11(3) Uredbe št. 1788/2003, kar bi nasprotovalo tako jasnemu besedilu kot tudi duhu člena 27 te uredbe.

30. V zvezi s tem ugotavljam, da če so morali proizvajalci mleka dajatev od cene mleka v skladu z nacionalno zakonodajo iz obravnavane zadeve odtegovati v obdobju *pred* 1. aprilom 2004, lahko parametre združljivosti s pravom Unije določajo le določbe Unije, ki so se uporabljale v tistem obdobju: določbe Uredbe št. 3950/92, zlasti njen člen 2(2).

2. Sistem, uveden z uredbama št. 3950/92 in 1392/2001

31. Za boljše razumevanje vprašanj za predhodno odločanje nacionalnega sodišča je morda dobro začeti z orisom vidikov sistema, ki je bil uveden z uredbama št. 3950/92 in št. 1392/2001 in ki sta upoštevni za obravnavani postopek.

32. Na podlagi teh uredb se je za količine mleka, zbranega ali prodanega za neposredno porabo nad določeno nacionalno kvoto, uporabljala dajatev. Države članice, ki so presegle nacionalno kvoto, so morale breme plačila porazdeliti med proizvajalce, ki so prispevali k prekoračitvi, tako da so presegli svoje individualne kvote.

33. Da bi se izognilo zamudam pri pobiranju in plačilu dajatve, se je zakonodajalec Unije odločil, da bo pri oddaji odkupovalec tisti, ki bo dolžan plačati dajatev javni upravi, potem ko jo bo pobral od proizvajalcev, tako da jo bo odštél od cene mleka ali na kateri koli drug ustrezen način. V ta namen je pristojni nacionalni organ vsakega proizvajalca obvestil o znesku dajatve, ki ga mora plačati, oziroma ga

¹² Glej na primer uvodne izjave od 1 do 3 Uredbe št. 1788/2003 in njen člen 1(1).

¹³ Glej člen 13 Uredbe št. 3950/92.

¹⁴ V povezavi s tem bi bilo smiselno po analogiji dodati, da je že ustaljena praksa, da se v davčnem pravu Unije določbe, ki se nanašajo med drugim na način in znesek za obračun davka, ne morejo uporabljati za položaje, ki so nastali pred začetkom njihove veljavnosti. Glej na primer sodbo z dne 17. julija 2014, Equoland (C-272/13, EU:C:2014:2091, točka 20).

¹⁵ Glej med drugim sodbo z dne 14. februarja 2012, Toshiba Corporation in drugi (C-17/10, EU:C:2012:72, točka 47 in navedena sodna praksa).

je potrdil, potem ko je država članica odločila, ali se bodo neporabljene kvote v celoti ali delno ponovno dodelile zadevnim proizvajalcem (neposredno ali prek odkupovalcev).¹⁶ Če se neporabljene individualne kvote ponovno dodelijo, morajo biti dodeljene sorazmerno z referenčnimi količinami vsakega proizvajalca.

34. Vendar so se države članice lahko odločile tudi, da neporabljenih kvot ne dodelijo ponovno. V tem primeru so lahko pobrani znesek, ki je presegal dajatev, dolgovano Evropski uniji, uporabile za financiranje nacionalnih programov prestrukturiranja in/ali jo vrnilo proizvajalcem, ki so spadali v nekatere „prednostne kategorije“, ali proizvajalcem, ki so se znašli v izjemnem položaju.

35. Ob upoštevanju navedenega bom zdaj analiziral vprašanja za predhodno odločanje.

B. Prvo vprašanje

36. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali zaradi neskladnosti nacionalne zakonske določbe s členom 2(2) Uredbe št. 3950/92 za proizvajalce ne velja obveznost plačila dodatne dajatve, tudi če so izpolnjeni pogoji, ki jih določa navedena uredba.

37. To vprašanje temelji na premisi, da italijanska zakonodaja iz obravnavane zadeve, ki je določala, da so odkupovalci dolžni odtegniti dodatno dajatev od plačila za mleko, ki ga oddajo proizvajalci in ki presega njihove individualne kvote, ter jo vsak mesec prenesti AGEA, ni bila v skladu s členom 2(2) Uredbe št. 3950/92. Kot je Sodišče pojasnilo v sodbi Consorzio Caseifici Altopiano dell' Asiago,¹⁷ so v skladu z zadnjem določbo odkupovalci upravičeni, da od cene mleka, ki jo plačajo proizvajalcu, odtegnejo znesek, ki ga ta proizvajalec dolguje za dodatno dajatev, vendar jim v zvezi s tem ni naložena nobena obveznost.

38. Vendar italijanska vlada to premiso izpodbija. Zato bom najprej obravnaval ta ugovor, preden bom obravnaval glavno vprašanje v sklopu prvega vprašanja za predhodno odločanje.

1. Neskladnost med nacionalnim pravom in pravom EU

39. Po mnenju italijanske vlade gre predložitveno sodišče z razlago sodbe Consorzio Caseifici dell' Altopiano di Asiago predaleč. Po mnenju te vlade navedena sodba ne izključuje možnosti, da države članice lahko omejijo izbiro, ki jo določa člen 2(2) Uredbe št. 3950/92 za način pobiranja dajatve (obvezen odtegljaj *ali* kakršen koli drug način). Sodišče naj bi zgolj ugotovilo, da države članice ne smejo naložiti kazni odkupovalcem, ki te obveznosti ne izpolnjujejo.

40. Res je, da je postopek, ki je podlaga za sodbo Consorzio Caseifici dell' Altopiano di Asiago, izšel iz tožbe, ki jo je sprožil organ, ki je zastopal proizvajalce mleka, zoper upravno kazen, ki so mu jo naložile italijanske oblasti, med drugim zato, ker od cene mleka ni odtegnil zneskov, ki so jih dolgovali proizvajalci, ki so presegli svoje individualne kvote. Toda videti je, da je Sodišče to vprašanje obravnavalo abstraktno in da konkretnemu dejanskemu stanju zadeve ni pripisalo velikega pomena.

41. Predložitveno sodišče je v navedeni zadevi v bistvu vprašalo, ali je odkupovalec v skladu s členom 2(2) Uredbe št. 3950/92 dolžan zadržati zneske, ki jih dolgujejo proizvajalci, ki so presegli svoje individualne kvote. Sodišče je odgovorilo nikalno in poudarilo, da člen 2(2) Uredbe št. 3950/92 odkupovalcem v zvezi s tem daje *možnost*, toda ne določa *neizogibne obveznosti*.¹⁸

¹⁶ Glej zlasti člen 7 Uredbe št. 1392/2001.

¹⁷ Glej točke od 29 do 32 navedene sodbe.

¹⁸ Glej zlasti točko 30 navedene sodbe.

42. Seveda to pomeni, da države članice ne smejo naložiti kazni odkupovalcem, ki se odločijo, da ne bodo odtegnili dolgovanih zneskov dodatne dajatve od cene mleka, ki jo plačajo proizvajalcem, in da bodo te zneske pobrali na drug način. Toda iz teh ugotovitev izhaja tudi, precej logično, da države članice ne smejo kaznovati odkupovalcev, ki se tako odločijo, in jim nameniti kakršne koli druge neugodne obravnave, kot je na primer diskriminacija proti njim ob ponovnem dodeljevanju neporabljenih kvot ali prerazdelitvi presežne zbrane dajatve.¹⁹ To ne bi bilo v skladu s tem, da se člen 2(2) Uredbe št. 3950/92 – če uporabim besede generalnega pravobranilca A. La Pergole – nanaša na *pravico* odkupovalcev, ki za neuveljavljanje te pravice „ne morejo biti kaznovani“. ²⁰ In „kaznovani“ je treba razumeti – naj dodam – v najširšem smislu.

43. V zadevi Consorzio Caseifici dell' Altopiano di Asiago je Sodišče torej obravnavalo izbiro načina pobiranja dajatve – z odtegljajem ali na kateri koli drug ustrezen način – in jo opredelilo za *vprašanje subjektivne pravice vsakega posameznega odkupovalca*. Če zakonodaja Unije podeljuje individualno pravico, iz tega sledi, da nacionalna zakonodaja posameznikom take pravice ne sme odvzeti. Torej takšna zakonodaja države članice res ni v skladu s členom 2(2) Uredbe št. 3950/92.

44. Ob tem je treba dodati, da je zakonodajalec Unije pozneje „prešel“ na drugi model pobiranja dajatve, vendar ostaja dejstvo, da so se v upoštevnem obdobju o tem odločali odkupovalci.

45. Čeprav se strinjam, da bi takšna razlaga člena 2(2) Uredbe št. 3950/92 lahko privedla do določene oslabitve sistema izterjave, se moram vseeno strinjati s pritožniki v postopku v glavni stvari in Komisijo, da je glede na pravno stanje po odločitvi Sodišča v sodbi Consorzio Caseifici dell' Altopiano di Asiago premisa, na kateri temelji prvo vprašanje, pravilna.

46. Sedaj bom obravnaval vsebino vprašanja.

2. Posledice neskladnosti med nacionalnim pravom in pravom Unije

47. S prvim vprašanjem za predhodno odločanje je v bistvu postavljeno vprašanje, ali v položaju, v katerem nacionalno pravilo v nasprotju s členom 2(2) Uredbe št. 3950/92 določa, da morajo odkupovalci odtegniti dodatno dajatev od cene mleka, dajatev ni več dolgovana, tudi če so pogoji, določeni s to uredbo, izpolnjeni. Drugače povedano, ali bi bila posledica neskladnosti med nacionalno zakonodajo iz obravnavane zadeve in pravom Unije, da bi bili odkupovalci razbremenjeni obveznosti pobiranja dodatne dajatve od proizvajalcev in njenega prenosa pristojnim nacionalnim organom in/ali da bi bili proizvajalci razbremenjeni obveznosti plačila dodatne dajatve.

48. Po mojem mnenju je odgovor na to vprašanje precej očiten: ne. Res se vse stranke, ki so v tej zadevi predložile stališča (tudi pritožniki v postopku v glavni stvari) strinjajo: dejstvo, da nacionalna postopkovna pravila, ki urejajo pobiranje dodatne dajatve, morda niso v skladu s pravom Unije, odkupovalcev ali proizvajalcev ne more razbremeniti njihovih materialnopravnih obveznosti. Preprosto povedano, nestrinjanje (in neskladnost) glede načina, *kako* naj se dajatev pobira, ne vpliva na to, *ali* je dolgovana.

¹⁹ Za več v zvezi s tem glej točke od 69 do 79 teh sklepnih predlogov.

²⁰ Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca A. La Pergole v zadevi Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago (C-288/97, EU:C:1998:574, točka 13).

49. Kar zadeva *odkupovalce*, bi bil drugačen sklep v nasprotju z določbami uredb št. 3950/92 in št. 1392/2001, ki jasno in izrecno določata, da je v primeru oddaje za dajatev odgovoren odkupovalec.²¹ S tem bi postal sistem, ki je bil uveden s tema uredbama, tudi v veliki meri neučinkovit, saj oddaja predstavlja veliko večino prodaje mleka, zato odkupovalci „nosijo glavno odgovornost za pravilno izvajanje [tega sistema]’.²²

50. Edini učinek, ki izhaja iz navedene neskladnosti, je, da bi se morala zadevna nacionalna pravila prenehati uporabljati. Za odkupovalce ima to predvsem dve posledici: po eni strani jim je povrnjena svoboda, da zneske pobirajo „na kateri koli ustrezen način“, po drugi strani pa tisti odkupovalci, ki dajatve niso pobirali prek odtegljajev od cene mleka, ne morejo biti kaznovani.

51. *A fortiori* neskladnost med nacionalno zakonodajo in pravom Unije glede pravil, ki za odkupovalce urejajo pobiranje dodatne dajatve, ne more vplivati na obveznost plačila dajatve *proizvajalcev*.

52. Kot je jasno navedeno v šesti uvodni izjavi in členu 2(1) Uredbe št. 3950/92, je dolžnost plačila dodatne dajatve neposredna posledica tega, da so nacionalne kvote presežene, „proizvajalci, ki so prispevali k prekoračitvi, [pa morajo] plačati dajatev“.

53. Kot je Sodišče nedavno poudarilo, morajo države članice v skladu s členom 11(1) in (2) Uredbe št. 1392/2001 „sprejeti vse ukrepe, potrebne za nadzor tega, da je dajatev, vključno z obrestmi, dolgovanimi v primeru nespoštovanja roka plačila, pravilno pobrana in dejansko *porazdeljena med proizvajalce, ki so prispevali k prekoračitvi*“.²³ Če proizvajalci ne izpolnjujejo svojih obveznosti v okviru sheme in odkupovalci ne ukrepajo, imajo namreč države članice moč neposrednega ukrepanja proti proizvajalcem z namenom pobrati dolgovane zneske.²⁴

54. Iz zgoraj pojasnenih razlogov menim, da bi Sodišče na prvo vprašanje moralo odgovoriti v smislu, da neskladnost med nacionalnimi pravili, ki urejajo pobiranje dodatne dajatve, in členom 2(2) Uredbe št. 3950/92 proizvajalcev ne razbremeni njihove odgovornosti plačila dodatne dajatve.

C. Drugo vprašanje

55. Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje, ali bi bilo treba zaščititi legitimna pričakovanja odkupovalcev in proizvajalcev, ki so upoštevali obveznost mesečnega odtegljaja dolgovane dajatve od cene mleka in plačila tega zneska državnim organom. Kot razumem, je to vprašanje postavljeno samo v primeru nikalnega odgovora na prvo vprašanje.

56. Ker neskladnost med nacionalnimi pravili, ki urejajo pobiranje dodatne dajatve, in členom 2(2) Uredbe št. 3950/92 po mojem mnenju proizvajalcev in odkupovalcev ne razbremeni njihovih materialnopravnih obveznosti v skladu s to uredbo, se zdi, da drugo vprašanje za predhodno odločanje izgubi pomen.

57. V takšnih okoliščinah dejansko nisem povsem prepričan, katera legitimna pričakovanja bi bilo treba zaščititi.

58. V zvezi s tem bi dodal le, da morajo na podlagi člena 8(2) in (3) Uredbe št. 1392/2001 organi držav članic ukrepati za zagotovitev plačila dajatve, ki jo dolgujejo proizvajalci, ki ne izpolnjujejo svojih obveznosti. Poleg tega za zapadle zneske veljajo zamudne obresti. Nazadnje, to ne vpliva na možnost držav članic, da lahko naložijo primerne kazni strankam, ki kršijo svoje obveznosti v okviru sheme.

21 Glej zlasti osmo uvodno izjavo in člen 2(2) Uredbe št. 3950/92 ter člen 7 in člen 8(1) Uredbe št. 1392/2001.

22 Sedma uvodna izjava Uredbe št. 1392/2001.

23 Sodba z dne 24. januarja 2018, Komisija/Italija (C-433/15, EU:C:2018:31, točka 41). Moj poudarek.

24 Glej sodbo z dne 15. januarja 2004, Penycoed (C-230/01, EU:C:2004:20, točka 41).

D. Tretje vprašanje

59. Tretje vprašanje za predhodno odločanje se nanaša na posledice, ki bi lahko izhajale iz neskladnosti med nacionalno zakonodajo, ki ureja pobiranje in plačilo dodatne dajatve, in določbami uredb št. 3950/92 in št. 1392/2001 glede vračila presežne dajatve.

60. S tretjim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali člen 9 Uredbe št. 1392/2001 nasprotuje nacionalni določbi, ki določa različne postopke in časovne razporede za vračilo presežne dajatve proizvajalcem glede na to, ali so bili zneski, ki bi jih ti proizvajalci morali plačati iz naslova dajatve, vsak mesec odtegnjeni od cene mleka in preneseni pristojnim nacionalnim organom ali ne.

61. Za boljše razumevanje razlogov za vprašanje za predhodno odločanje in problematike, ki se ob njem pojavi, bi bilo morda dobro na kratko ponoviti konkretno dejansko stanje, ki je upoštevno za to vprašanje.

1. Dejansko stanje

62. V Italiji je v tržnem letu 2003/2004 proizvodnja mleka presegala kvoto, ki je bila tej državi članici dodeljena z upoštevno zakonodajo Unije. Posledično je ta država članica Evropski uniji dolgovala dodatno dajatev za presežno količino. Ker pa nekatere individualne kvote niso bile porabljene, je skupni znesek, ki so ga prejeli italijanski organi (oziroma bi ga morali prejeti) od vseh proizvajalcev, ki so prispevali k prekoračitvi – neposredno ali prek odkupovalcev – presegal znesek dajatve, ki bi morala biti vplačana v proračun Unije.

63. Italijanska vlada je navedla, da so se pristojni nacionalni organi odločili, da ne uporabijo možnosti ponovne dodelitve neporabljenih kvot, ki jo ponuja člen 2(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 3950/92. Dejansko naj bi se odločili, da se presežek v skladu s členom 2(4) Uredbe št. 3950/92 prerazdeli proizvajalcem, ki spadajo v nekatere prednostne kategorije. V ta namen naj bi najprej dobili vračilo proizvajalci, ki so izpolnjevali svojo obveznost mesečnega plačila in ki so v goratih ali drugih prikrajšanih območjih. Če bi od presežnega zneska kaj ostalo, bi organi nato znižali zneske, ki jih terjajo od tistih proizvajalcev, ki svoje obveznosti mesečnega plačila niso izpolnjevali in ki so v goratih ali drugih prikrajšanih območjih.

64. Pritožniki v postopku v glavni stvari vseeno izpodbijajo to razlago dejanskega stanja, ki jo je podala italijanska vlada. Po njihovem mnenju italijanski organi v času dejanskega stanja dejansko niso vrnili presežne dajatve, temveč so ponovno dodelili neporabljene kvote nekaterim proizvajalcem, ki so prekoračili svoje individualne kvote.

65. Toda po načinu, na katerega je oblikovano tretje vprašanje nacionalnega sodišča, se zdi, da predložitveno sodišče prav tako meni, da so se leta 2004 italijanski organi odločili vrniti presežno dajatev proizvajalcem, ki so spadali v nekatere prednostne kategorije.

66. Zato bom v odgovoru to vprašanje obravnaval, kot ga je oblikovalo predložitveno sodišče. V postopkih na podlagi člena 267 PDEU Sodišče ni dolžno ugotavljati upoštevnih dejstev. To je naloga predložitvenega sodišča.

67. Vendar pa bom – zgolj zaradi celovitosti – mimogrede obravnaval tudi scenarij, ki ga navajajo pritožniki v postopku v glavni stvari. Po mojem mnenju dejanski vidiki spora, o katerih se stranke ne strinjajo, niso odločilni za obravnavo nadrejenega vprašanja iz tretjega vprašanja za predhodno odločanje, ki je, na kratko, na podlagi katerih meril je mogoče razločevati med proizvajalci.

68. V nadaljevanju bom pojasnil, zakaj menim, da se odkupovalci ali proizvajalci, ki niso izpolnili obveznosti, ki jo določa nacionalna zakonodaja, da odtegnejo dajatev od cene mleka in jo vsak mesec prenesejo pristojnim organom, ne morejo obravnavati manj ugodno od ostalih proizvajalcev ali odkupovalcev, naj bo to pri vračilu presežne dajatve ali ponovni dodelitvi neporabljenih kvot.

2. Vračilo presežne dajatve

69. Kot je bilo navedeno zgoraj v točki 60, se tretje vprašanje nanaša na vprašanje, ali člen 9 Uredbe št. 1392/2001 nasprotuje nacionalni določbi, kot je člen 2(3) uredbe-zakona št. 157/2004, ki določa različne postopke in časovne razporede za vračilo presežne dajatve proizvajalcem glede na to, ali so bili zneski, ki bi jih ti proizvajalci morali plačati iz naslova dajatve, vsak mesec odtegnjeni od cene mleka in preneseni pristojnim nacionalnim organom ali ne.

70. Menim, da bi moral biti odgovor na to vprašanje pritrdilen.

71. Besedilo člena 9(1) Uredbe št. 1392/2001 je zelo jasno: država članica, ki se odloči prerazdeliti presežno dajatev med proizvajalce, lahko to stori le v korist nekaterih „prednostnih kategorij“, ki jih je treba določiti na podlagi tam naštetih meril. Ta merila so jasno taksativna in naštetá „po prednostnem vrstnem redu“. Države članice torej ne smejo odstopati od teh meril. *A fortiori* za opredelitev prednostnih kategorij ne morejo dodati merila, ki zahteva spoštovanje nacionalnega postopkovnega pravila, ki se je – poleg tega – izkazalo za neskladno z določbami Uredbe št. 3950/92.

72. Člen 9(2) Uredbe št. 1392/2001 pa državam članicam dovoljuje, da določijo „druga objektivna merila“, vendar samo, „[k]adar se finančna sredstva, ki so na voljo za dano obdobje, ne porabijo po tem, ko so se uporabila merila, določena v odstavku 1 [iste določbe]“, in če je bil o tem prej opravljen posvet s Komisijo.

73. Kot razumem, pa je bilo pri določanju, kateri proizvajalci bodo najprej prejeli vračilo, uporabljeno nacionalno merilo, ki je temeljilo na skladnosti s členom 5(1) uredbe-zakona št. 49/2003. Šele če bi bila po prvi prerazdelitvi sredstva še na voljo, naj bi vračilo prejeli tudi drugi proizvajalci. Tako se zdi, da nacionalne določbe sledijo logiki, ki je v praksi nasprotna logiki člena 9 Uredbe št. 1392/2001. Poleg tega na podlagi sodnega spisa ni jasno, ali so se italijanski organi o sprejemu tega „postopkovnega“ merila posvetovali s Komisijo.

74. Po mojem mnenju torej člen 9 Uredbe št. 1392/2001 nasprotuje temu, da bi država članica iz vrščil izključila proizvajalce, ki jasno spadajo v eno od naštetih prednostnih kategorij ali ki izpolnjujejo merila, o katerih sta se dogovorili Komisija in zadevna država članica. Posledično pri vračilu presežne dajatve v skladu s členom 2(4) Uredbe št. 3950/92 proizvajalci, ki niso plačali dajatve kot to določa člen 5(1) uredbe-zakona št. 49/2003, ne smejo biti obravnavani manj ugodno od drugih proizvajalcev.

75. Zaradi celovitosti naj kot zadnjo opombo dodam še, da se proizvajalci, ki so ustrezno upoštevali člen 5(1) uredbe-zakona št. 49/2003, ne morejo šteti za proizvajalce, „na katere vpliva izjemni položaj, ki je posledica nacionalne določbe, ki ni povezana s to shemo“ v smislu člena 2(4) Uredbe št. 3950/92. Ne glede na razlago obsega pojma „izjemen položaj“, ki bi se vsekakor verjetno precej ozko razlagal, ostaja jasno, da se ob nobeni predstavljeni razlagi člena 2(4) Uredbe št. 3950/92 določba, kot je člen 5(1) uredbe-zakona št. 49/2003, ne more obravnavati kot „nepovezana“ s shemo mlečnih kvot.

76. Ob upoštevanju zgoraj navedenega menim, da bi bilo treba na tretje vprašanje odgovoriti tako, da člen 9 Uredbe št. 1392/2001 nasprotuje nacionalni določbi, ki določa različne postopke in časovne razporede za vračilo presežne dajatve proizvajalcem glede na to, ali so bili zneski, ki bi jih ti proizvajalci morali plačati iz naslova dajatve, vsak mesec odtegnjeni od cene mleka in preneseni pristojnim nacionalnim organom ali ne.

3. Ponovna dodelitev neporabljenih kvot

77. Moja presoja ne bi bila nič drugačna, tudi če bi se drugačna obravnava, ki so jo italijanski organi namenili proizvajalcem in odkupovalcem, ki niso upoštevali člena 5(1) uredbe-zakona št. 49/2003, nanašala – kot trdijo pritožniki v postopku v glavni stvari – na ponovno dodelitev neporabljenih kvot.

78. Neporabljene individualne kvote morajo biti v skladu s členom 2(1) Uredbe št. 3950/92 „dodeljene sorazmerno z referenčnimi količinami vsakega proizvajalca“.²⁵ To pomeni, da je treba neporabljene kvote razporediti med vse proizvajalce, ki so prispevali k prekoračitvi, in da mora biti njihov prispevek iz naslova dajatve ustrezno določen.²⁶

79. Posledično odkupovalci ali proizvajalci, ki niso upoštevali člena 5(1) uredbe-zakona št. 49/2003, ne smejo biti diskriminirani niti ob ponovni dodelitvi neporabljenih kvot.

IV. Predlog

80. Glede na navedene ugotovitve Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je predložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija), odgovori:

- neskladnost med nacionalnimi pravili, ki urejajo pobiranje dodatne dajatve, in členom 2(2) Uredbe Sveta (EGS) št. 3950/92 z dne 28. decembra 1992 o uvedbi dodatne dajatve v sektorju mleka in mlečnih proizvodov proizvajalcev ne razbremeni njihove obveznosti plačila dodatne dajatve;
- člen 9 Uredbe Komisije (ES) št. 1392/2001 z dne 9. julija 2001 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (EGS) št. 3950/92 o uvedbi dodatne dajatve za mleko in mlečne proizvode nasprotuje nacionalni določbi, ki določa različne postopke in časovne razporede za vračilo presežne dajatve proizvajalcem glede na to, ali so bili zneski, ki bi jih ti proizvajalci morali plačati iz naslova dajatve, vsak mesec odtegnjeni od cene mleka in preneseni pristojnim nacionalnim organom ali ne.

²⁵ Moj poudarek.

²⁶ Glej v tem smislu sodbo z dne 5. maja 2011, Etling in Etling ter drugi (C-230/09 in C-231/09, EU:C:2011:271, točka 64).