



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 24. januarja 2018*

„Neizpolnitev obveznosti države – Mleko in mlečni proizvodi – Dodatna dajatev na mleko – Tržna leta od 1995/1996 do 2008/2009 – Uredba (ES) št. 1234/2007 – Členi 79, 80 in 83 – Uredba (ES) št. 595/2004 – Člena 15 in 17 – Kršitev – Neobstoj dejanskega plačila dajatve v določenih rokih – Neizterjava ob neplačilu dajatve“

v zadevi C-433/15,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 6. avgusta 2015,

Evropska komisija, ki jo zastopajo P. Rossi, D. Nardi in J. Guillem Carrau, agenti, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Italijanski republiki, ki jo zastopa G. Palmieri, agentka, skupaj s P. Gentilijem in S. Fiorentinom, avvocati dello Stato, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, C. Vajda, E. Juhász (poročevalec), sodnik, K. Jürimäe, sodnica, in C. Lycourgos, sodnik,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. septembra 2016,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 13. julija 2017

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo zahteva, naj Sodišče ugotovi, da Italijanska republika s tem, da ni zagotovila, da bi bila dodatna dajatev za proizvodnjo v Italiji, ki presega stopnjo nacionalne kvote, od prvega obdobja dejanske naložitve dodatne dajatve v Italiji (1995/1996) in do zadnjega obdobja, v katerem je bila v Italiji ugotovljena presežna proizvodnja (2008/2009),
 - dejansko naložena proizvajalcem, ki so prispevali k vsaki prekoračitvi proizvodnje, ter
 - po obvestilu o dolgovanem znesku pravočasno plačana s strani odkupovalcev ali proizvajalcev v primeru neposredne prodaje, ali
 - če ni bila plačana v določenih rokih, vpisana v odločbo o odmeri in nazadnje izterjana od navedenih odkupovalcev ali prodajalcev,

ni izpolnila obveznosti iz upoštevni določb prava Unije, ki se uporabljajo za zadevna leta, zlasti iz členov 1 in 2 Uredbe Sveta (EGS) št. 3950/92 z dne 28. decembra 1992 o uvedbi dodatne dajatve v sektorju mleka in mlečnih proizvodov (UL 1992, L 405, str. 1), člena 4 Uredbe Sveta (ES) št. 1788/2003 z dne 29. septembra 2003 o uvedbi dajatve v sektorju mleka in mlečnih proizvodov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 40, str. 391), členov 79, 80 in 83 Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode (Uredba o enotni SUT) (UL 2007, L 299, str. 1) ter – glede izvedbenih določb Komisije – člena 7 Uredbe (EGS) št. 536/93 z dne 9. marca 1993 o podrobnih pravilih za uporabo dodatne dajatve na mleko in mlečne proizvode (UL 1993, L 57, str. 12), člena 11(1) in (2) Uredbe (ES) št. 1392/2001 z dne 9. julija 2001 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe št. 3950/92 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 33) ter, nazadnje, členov 15 in 17 Uredbe (ES) št. 595/2004 z dne 30. marca 2004 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe št. 1788/2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 43, str. 333), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 1468/2006 z dne 4. oktobra 2006 (UL 2006, L 274, str. 6) (v nadaljevanju: Uredba št. 595/2004).

Pravni okvir

- 2 V skladu s prvo uvodno izjavo Uredbe št. 3950/92 sistem dodatne dajatve v sektorju za mleko in mlečne proizvode, namen katerega je „zmanjšati neravnovesje med ponudbo in povpraševanjem na trgu mleka in mlečnih izdelkov ter strukturne presežke, ki zato nastanejo, [...] ostaja v prihodnje nujen za uresničitev boljšega ravnovesja na trgu“.

- 3 Člen 1 Uredbe št. 3950/92 določa:

„V naslednjih sedmih zaporednih dvanajstmesečnih obdobjih z začetkom od 1. aprila 1993 plačujejo proizvajalci kravjega mleka dodatno dajatev za količine mleka ali ekvivalenta mleka, ki so oddane odkupovalcu ali prodane neposredno za porabo v zadevnem dvanajstmesečnem obdobju in presegajo količine, ki se določijo.

Dajatev znaša 115 % ciljne cene za mleko.“

- 4 Člen 2(1) navedene uredbe določa:

„Dajatev je dolgovana 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 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.“

- 5 Uredba št. 3950/92 je bila s 1. aprilom 2004 razveljavljena s členom 25 Uredbe št. 1788/2003. V uvodni izjavi 5 te uredbe je navedeno:

„Dajatev je treba določiti na odvratilni ravni in jo morajo plačati države članice takoj, ko se preseže nacionalna referenčna količina. Država članica mora potem breme plačila razdeliti med proizvajalce, ki so prispevali k prekoračitvi. Zadnji morajo biti državi članici zavezani za plačilo svojega prispevka k dajatvi zaradi samega dejstva, da so prekoračili svojo razpoložljivo količino.“

- 6 Člen 1 navedene uredbe, naslovljen „Obseg“, določa:

„1. Za 11 zaporednih obdobij dvanajstih mesecev z začetkom 1. aprila 2004 (v nadaljnjem besedilu ‚dvanajstmesečna obdobja‘) se uvaja dajatev (v nadaljnjem besedilu ‚dajatev‘) na količine kravjega mleka in drugih mlečnih izdelkov, ki se tržijo v zadevnem dvanajstmesečnem obdobju in presegajo nacionalne referenčne količine, določene v Prilogi I.

2. Te količine se razdelijo med proizvajalce skladno s členom 6, z razlikovanjem med oddajo in neposredno prodajo, kakor je opredeljeno v členu 5. Kakršna koli prekoračitev nacionalne referenčne količine in iz nje nastala dajatev se določita na nacionalni ravni v vsaki državi članici skladno s poglavjem 3 in z razlikovanjem med oddajo in neposredno prodajo.

3. Nacionalne referenčne količine v Prilogi I se določijo ne da bi to vplivalo na možen pregled z vidika splošnega tržnega položaja in posebnih pogojev, ki obstajajo v nekaterih državah članicah.“

- 7 Člen 3 Uredbe št. 1788/2003, naslovljen „Plačilo dajatve“, določa:

„1. Države članice so zavezane Skupnosti za dajatev, ki izhaja iz prekoračitev nacionalne referenčne količine, določene v Prilogi I, določene na nacionalni ravni in ločeno za oddajo in neposredno prodajo in jo plačajo pred 1. oktobrom po zadevnem dvanajstmesečnem obdobju v okviru omejitve 99 % dolgovanega zneska v Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS).

2. Če dajatev iz odstavka 1 ni bila plačana pred rokom zapadlosti in po posvetovanju odbora [EKUJS], odbije Komisija znesek, ki je enakovreden neplačani dajatvi iz mesečnih predplačil na rezervacije izdatkov, ki nastanejo v referenčnem obdobju s strani zadevne države članice v smislu člena 5(1) in člena 7(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1258/1999 z dne 17. maja 1999 o financiranju skupne kmetijske politike [UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 25, str. 414]][...].

3. Komisija določi režime za izvajanje tega člena skladno s postopkom iz člena 23(2).“

- 8 Člen 4 te uredbe, naslovljen „Prispevek proizvajalcev za dolgovano dajatev“, določa:

„Dajatev se v skladu z določbami členov 10 in 12 v celoti razdeli med proizvajalce, ki so prispevali k vsaki prekoračitvi nacionalnih referenčnih količin iz člena 1(2).

Brez poseganja v člen 10(3) in člen 12(1) so proizvajalci državi članici zavezani za plačilo svojega prispevka k dolgovani dajatvi, izračunani skladno z določbami poglavja 3 zaradi samega dejstva, da so prekoračili svoje razpoložljive referenčne količine.“

- 9 Uredba št. 1788/2003 je bila od 1. aprila 2008 razveljavljena s členom 201(1)(b) Uredbe št. 1234/2007. Določbe te zadnjenavedene uredbe, ki ureja sistem omejevanja proizvodnje v sektorju mleka, se na podlagi njenega člena 204(2)(f) uporabljajo od 1. julija 2008. V uvodni izjavi 38 te uredbe je navedeno:

„Presežno dajatev bi bilo treba določiti na ravni, katere učinek bi bil odvrčilen, in bi jo morale plačati države članice takoj, ko je nacionalna kvota presežena. Države članice bi nato morale breme plačila porazdeliti med proizvajalce, ki so prispevali k prekoračitvi. Ti proizvajalci bi morali biti dolžni državi članici plačati svoj prispevek k dajatvi zgolj zaradi dejstva, da so presegli svojo razpoložljivo količino. Države članice bi morale Evropskemu kmetijskemu jamstvenemu skladu (EKJS) plačati dajatev, ki ustreza prekoračitvi njihove nacionalne kvote, zmanjšane za 1-odstotni pavšalni znesek, in sicer zaradi upoštevanja primerov stečaja ali dokončne nesposobnosti nekaterih proizvajalcev, da bi prispevali k plačilu dolgovane dajatve.“

- 10 Člen 78 Uredbe št. 1234/2007, naslovljen „Presežna dajatev“, določa:

„1. Za mleko in druge mlečne izdelke, ki se dajejo na trg in presegajo nacionalno kvoto, kakor je določena v skladu s pododdelkom II, se plača presežna dajatev.

Dajatev za 100 kilogramov mleka se določi pri 27,83 EUR.

[...]

2. Države članice Skupnosti dolgujejo presežno dajatev, ki izhaja iz prekoračitev nacionalne kvote, določene na nacionalni ravni ločeno za oddajo in neposredno prodajo, in plačajo 99 % dolgovanega zneska v EKJS med 16. oktobrom in 30. novembrom po zadevnem dvanajstmesečnem obdobju.

3. Če dajatev iz odstavka 1 ni bila plačana pred rokom zapadlosti, po posvetu z Odborom za kmetijske sklade Komisija odšteje vsoto, enakovredno neplačani presežni dajatvi, od mesečnih plačil v smislu členov 14 in 15(2) Uredbe (ES) št. 1290/2005. Preden Komisija sprejme odločitev, opozori zadevno državo članico, ki v enem tednu sporoči svoje stališče. [...]

[...]“

- 11 Člen 79 te uredbe, naslovljen „Prispevek proizvajalcev k dolgovani presežni dajatvi“, določa:

„Presežna dajatev se v skladu s členoma 80 in 83 v celoti razdeli med proizvajalce, ki so prispevali k vsaki prekoračitvi nacionalnih kvot iz člena 66(2).

Ne glede na člena 80(3) in 83(1) dolgujejo proizvajalci državi članici plačilo svojega prispevka k dolgovani presežni dajatvi, izračunani skladno s členi 69, 70 in 80, ker so prekoračili svoje razpoložljive kvote.“

- 12 Člen 80 navedene uredbe, naslovljen „Presežna dajatev na oddajo“, v različici, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 72/2009 z dne 19. januarja 2009 (UL 2009, L 30, str. 1), določa:

„1. Za pripravo končnega obračuna presežne dajatve se količine, ki jih odda vsak proizvajalec, z uporabo koeficientov in pod pogoji, ki jih določi Komisija, povečajo ali zmanjšajo, da tako kažejo kakršno koli razliko med dejansko in referenčno vsebnostjo maščob.

Na nacionalni ravni se presežna dajatev izračuna na podlagi vsote oddaj, prilagojenih v skladu s prvim pododstavkom.

[...]

3. Na podlagi odločitve države članice se prispevek vsakega proizvajalca k plačilu presežne dajatve – potem ko je bil kateri koli neuporabljeni del nacionalne kvote, dodeljene za oddaje ponovno dodeljen ali ne – določi v sorazmerju z individualnimi kvotami vsakega proizvajalca ali v skladu z objektivnimi merili, ki jih določijo države članice:

- (a) bodisi na nacionalni ravni na podlagi zneska, za katerega je bila presežena kvota vsakega proizvajalca;
- (b) bodisi najprej na ravni odkupovalca in potem na nacionalni ravni, kadar je to primerno.

Če se uporablja tretji pododstavek člena 78(1), države članice pri določitvi prispevka vsakega proizvajalca k znesku dajatve, ki jo je treba plačati zaradi uporabe višje stopnje iz navedenega pododstavka, zagotovijo, da ta znesek v sorazmernem deležu prispevajo proizvajalci, odgovorni v skladu z objektivnimi merili, ki jih določi država članica.“

13 Člen 83 Uredbe št. 1234/2007, naslovljen „Presežna dajatev na neposredno prodajo“, določa:

„1. Pri neposredni prodaji se prispevek vsakega proizvajalca k plačilu presežne dajatve določi z odločbo države članice, potem ko je bil kateri koli neuporabljeni del nacionalne kvote, dodeljene za neposredno prodajo, ponovno dodeljen ali ne, na ustrezni teritorialni ravni ali nacionalni ravni.

2. Države članice določijo podlago za izračun proizvajalčevega prispevka k dolgovani presežni dajatvi na celotno količino prodanega mleka, prenesenega ali uporabljenega za proizvodnjo prodanih ali prenesenih mlečnih izdelkov, z uporabo meril, ki jih določi Komisija.

3. Pri sestavi končnega obračuna presežne dajatve se ne upošteva noben popravek, povezan z vsebnostjo maščob.

4. Komisija določi, kako in kdaj je treba pristojnemu organu države članice plačati presežno dajatev.“

14 Člen 7 Uredbe št. 536/93 določa:

„1. Države članice sprejmejo vse potrebne nadzorne ukrepe, da zagotovijo, da se odmeri dajatev za količino trženega mleka in ekvivalenta mleka, ki presega katero koli količino iz člena 3 Uredbe (EGS) št. 3950/92. [...]

[...]

3. Države članice fizično preverijo točnost računovodstva glede količin trženega mleka in ekvivalentov mleka in zato preverjajo prevoz mleka med zbiranjem po kmetijah in zlasti, preverijo:

(a) pri odkupovalcih [...]

(b) pri proizvajalcih [...]

[...]“

15 Uredba št. 1392/2001 je v skladu s svojima členoma 16(1) in 17 nadomestila Uredbo št. 536/93 z učinkom od 31. marca 2002. Člen 11 Uredbe št. 1392/2001, naslovljen „Pregledi, ki jih opravijo države članice“, določa:

„1. Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe, da zagotovijo, da se dajatev za količino trženega mleka in ekvivalenta mleka, ki presega katero koli količino iz člena 3 Uredbe (EGS) št. 3950/92, pravilno zaračuna, ter da v primeru oddaje pade na zadevne proizvajalce.

2. Države članice sprejmejo vse dodatne ukrepe, potrebne da:

- (a) preverijo primere popolnega ali delnega opuščanja proizvodnje mleka in/ali referenčnih količin skladno s členom 8(a) Uredbe (EGS) št. 3950/92, kadar se uporabljajo ustrezne določbe uredbe;
- (b) zagotovijo, da se vse zadevne stranke zavedajo kazni za kaznivo dejanje in upravnih kazni, ki so jim zavezane, če ne izpolnjujejo Uredbe (EGS) št. 3950/92 ali te uredbe.

[...]“

- 16 Uredba št. 1392/2001 je bila z učinkom od 1. aprila 2004 razveljavljena z Uredbo št. 595/2004, katere določbe se na podlagi njenega člena 28 uporabljajo od obdobja 2004/2005 dalje. Člen 15 te zadnjenavedene uredbe, naslovljen „Rok plačila“, določa:

„1. Vsako leto pred 1. oktobrom odkupovalci in, v primeru neposredne prodaje, proizvajalci, ki so zavezani za plačilo dajatve, pristojnemu organu plačajo dolgovani znesek v skladu s pravili, ki jih določi država članica.

2. Pri neupoštevanju roka plačila iz odstavka 1 se na dolgovane zneske zaračunajo letne obresti po trimesečnih referenčnih stopnjah, ki veljajo 1. oktobra vsakega leta, določenih v skladu s Prilogo II in povečanih za eno odstotno točko.

Obresti se plačajo državi članici.

3. Države članice sporočijo Evropskemu kmetijskemu jamstvenemu skladu (EKJS) zneske, ki izhajajo iz uporabe člena 3 Uredbe (ES) št. 1788/2003, skupaj z izdatki, ki se sporočijo za mesec november vsako leto.

[...]“

- 17 Člen 17 Uredbe št. 595/2004, naslovljen „Obračunavanje dajatve“, določa:

„Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se dajatev obračuna pravilno in se zaračuna proizvajalcem, ki so prispevali k prekoračitvi.“

- 18 Svet je 16. julija 2003 sprejel Odločbo 2003/530/ES o združljivosti pomoči, ki jo namerava Italijanska republika dodeliti svojim proizvajalcem mleka, s skupnim trgov (UL 2003, L 184, str. 15) na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES, ki je postal člen 108(2), tretji pododstavek, PDEU. V točkah od 2 do 5 ter 7 in 8 obrazložitve te odločbe je navedeno:

„(2) Italijanski proizvajalci mleka so v obdobju od 1995/1996 do 2001/2002 pri proizvodnji mleka presegle svoje referenčne količine in Skupnosti dolgujejo 1.386.475.250 EUR dodatne dajatve na mleko in mlečne proizvode, uvedene z Uredbo (EGS) št. 3950/92.

(3) Italijanski organi večjega dela navedenega zneska niso izterjali zaradi začasnega zadržanja plačil, ki so jih navedeni proizvajalci dosegli pri nacionalnih upravnih sodiščih.

(4) Trenutno obstajajo v Italiji številne težave pri izterjavi dodatne dajatve, zaradi katerih med drugim poteka ogromno sodnih postopkov, zaradi katerih se bo lahko z dejanskimi plačili še zelo dolgo zamujalo.

(5) Italijanski organi predvidevajo ukrepe za rešitev sodnih postopkov v teku in odpravo trenutnih socialnih napetosti, tako da bi tem proizvajalcem mleka omogočili, da svoje neplačane dolgove poravnajo z večletnim brezobrestnim obročnim plačevanjem.

[...]

- (7) Italijanska vlada se z namenom izognitve podobnim problemom v prihodnje zavezuje, da bo odslej strogo uporabljala dodatno dajatev na podlagi novega zakona o prihodnjem upravljanju mlečnih kvot, ki določa obsežno prenavo in modernizacijo določb o izvajanju. Komisija meni, da je zadevni zakon dobra zakonodajna osnova za izvajanje sistema in da, če se izvaja v celoti in pravilno, omogoča dobro delovanje sistema.
- (8) Zaradi izognitve naložitvi velikega finančnega bremena zadevnim posameznim italijanskim proizvajalcem mleka, ki bi ga verjetno povzročila takojšnja izterjava celotnih dolgovanih zneskov, in torej zaradi ublažitve trenutnih socialnih napetosti, obstajajo izjemne okoliščine, ki utemeljujejo stališče, da je pomoč, ki jo namerava Italijanska republika odobriti tem proizvajalcem mleka v obliki predplačila in obročnega plačila, združljiva s skupnim trgov z odstopanjem od člena 87 Pogodbe, če so izpolnjeni pogoji iz te odločbe.“

19 Člen 1 navedene odločbe določa:

„Pomoč, ki jo namerava Italijanska republika dodeliti proizvajalcem mleka in v okviru katere Skupnost sama izplača njihov dolgovani znesek dodatne dajatve na mleko in mlečne proizvode za obdobje od 1995/1996 do 2001/2002, tem proizvajalcem pa omogoči, da dolg v obliki obročnega plačila odplačajo v več letih brez obresti, izjemoma velja za združljivo s skupnim trgov pod pogojem, da:

- je znesek povrnjen v celoti z enako velikimi letnimi obroki,
- obdobje odplačevanja, ki se začne 1. januarja 2004, ni daljše od 14 let.“

Predhodni postopek in predlogi strank

- 20 Komisija je po tem, ko je prejela informacije o nezadostnih zneskih, ki jih je Italija prejela iz naslova dodatnih dajatev, ki jih dolgujejo proizvajalci kravjega mleka, presodila, da Italijanska republika ni izpolnila svojih obveznosti, ki zajemajo celotno razporeditev – med proizvajalce, ki so prispevali k vsaki prekoračitvi nacionalnih referenčnih količin – dodatnih dajatev, ki jih ti proizvajalci individualno dolgujejo, računanje ustreznega posamičnega dolga, nadzor dejanskega plačila tega dolga s strani zadevnih oseb in, v primeru neplačila, izterjavo dolgovanih zneskov.
- 21 Službe Komisije so z več izmenjavami dopisov med julijem 2008 in julijem 2012, večinoma v okviru postopka EU Pilot, na italijansko vlado naslovile zahteve za informacije o tem, kako izterjava te dodatne dajatve za mleko napreduje. Zahteve Komisije so se med drugim nanašale na razdelitve dodatne dajatve med zavezance za plačilo in ukrepe, sprejete za izterjavo v primeru neplačila, na posledice sprejetih zakonodajnih sprememb, na učinkovitost izterjave dodatne dajatve ter na upravni postopek izterjave in vodenje sporov.
- 22 Ker Komisija z informacijami italijanske vlade ni bila zadovoljna, je Italijanski republiki 21. junija 2013 poslala uradni opomin in jo pozvala k predložitvi pripomb v zvezi s tem. Ta država članica je odgovorila z dopisom z dne 23. septembra 2013 ter tremi dodatnimi dopisi z dne 30. septembra 2013, 21. januarja in 7. februarja 2014.
- 23 Komisija je glede „vztrajne stagnacije postopkov izterjave in velikih zneskov, ki so še vedno dolgovani“, 10. julija 2014 izdala obrazloženo mnenje zoper Italijansko republiko in navedeno državo članico pozvala, naj sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev s tem obrazloženim mnenjem, v dveh mesecih od njegovega prejema. Italijanska vlada je prosila za podaljšanje roka za odgovor, čemur je Komisija ugodila in navedeni vladi omogočila, da svoj odgovor predloži do 11. oktobra 2014.

- 24 Italijanska republika je z dopisom z dne 13. oktobra 2014, ki ga je dopolnila 22. oktobra in 25. novembra 2014, odgovorila na očitke, navedene v obrazloženem mnenju.
- 25 Ker navedbe Italijanske vlade Komisije niso prepričale, se je ta odločila vložiti to tožbo.

Tožba

Uvodne ugotovitve

- 26 Prvič, ugotoviti je treba, da Komisija v predlogih svoje tožbe Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Italijanska republika ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi „upoštevni določb prava Unije, ki se uporabljajo za zadevna davčna leta, in med drugim“ določb, navedenih v točki 1 te sodbe. Vendar je Komisija v uvodnem delu te tožbe v njeni točki 2 naštel, ne da bi uporabila pojem „med drugim“, različne določbe prava Unije, ki so predmet očitane neizpolnitve obveznosti. Poleg tega iz navedene tožbe ni razvidno, da je Komisija želela v svojo tožbo vključiti druge določbe prava Unije, ki niso določbe, izrecno našteje v točki 1 te tožbe. V teh okoliščinah je treba šteti, da se predlogi iz tožbe nanašajo zgolj na navedene določbe.
- 27 Drugič, poudariti je treba, da se tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo je vložila Komisija, nanaša na opustitev Italijanske republike v zvezi s sprejetjem ukrepov, potrebnih za uskladitev z nekaterimi obveznostmi, ki jih ima na podlagi prava Unije in ki se nanašajo na sistem dodatne dajatve na proizvodnjo mleka, ki presega nacionalne kvote, določene za to državo članico. Komisija navedeni državi članici očita, da ni vzpostavila sistema, ki bi zagotavljal, da se dodatna dajatev, dolgovana na nacionalni ravni, dejansko naloži zadevnim gospodarskim subjektom in da jo ti plačajo oziroma da jo v primeru neplačila izterjajo pristojni organi.
- 28 Vendar v predlogih iz tožbe niso omenjeni posamični zneski, ki naj ne bi bili izterjani v različnih obdobjih naložitve, niti splošen znesek, ki bi zajemal vsa zadevna obdobja naložitve.
- 29 Iz tega sledi, da v okviru te tožbe ni treba odločiti, ali skupni znesek dodatnih dajatev, ki še niso bile izterjane, ustreza znesku 1.343.000.000 EUR, kot to izhaja iz pisanj Komisije, ali znesku 827,39 milijona EUR, kot to trdi Italijanska republika.
- 30 Ne glede na različna stališča strank glede zneskov, ki so že bili izterjani, in zneskov, ki jih je še treba izterjati, je zato treba ugotoviti, da na dan 11. oktobra 2014, naveden v točki 23 te sodbe, kar je več kot 18 let po koncu prvega obdobja naložitve dodatne dajatve v Italiji in več kot 5 let po zadnjem obdobju, italijanski organi še vedno niso izterjali visokih zneskov, dolgovanih iz naslova dodatnih dajatev.
- 31 To tožbo je treba preučiti ob upoštevanju teh ugotovitev.

Vsebinska presoja

Trditve strank

- 32 Komisija trdi, da Italijanska republika do 11. oktobra 2014, torej do datuma izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, ki mu je bil dodan dodatni rok enega meseca, ni vzpostavila učinkovitega sistema, ki bi ji omogočal izterjavo zneskov, dolgovanih iz naslova dodatnih dajatev za mleko za obdobja od let 1995/1996 do let 2008/2009.

- 33 Komisija meni, da Italijanska republika ni izpolnila svoje obveznosti v celoti izterjati dodatno dajatev ter jo z dolžno skrbnostjo in jasnostjo porazdeliti med proizvajalce, ki so prispevali k vsaki prekoračitvi nacionalnih referenčnih količin. Komisija se v zvezi s tem med drugim sklicuje na sodno prakso, ki izhaja iz sodbe z dne 21. januarja 1999, Nemčija/Komisija (C-54/95, EU:C:1999:11, točka 177), v skladu s katero morajo države članice na podlagi splošne dolžnosti skrbnega ravnanja, ki izhaja iz člena 4(3) PEU, pravočasno izterjati zneske, dolgovane iz naslova dodatne dajatve.
- 34 Komisija tako meni, da je okoliščina, da so zneski, dolgovani iz naslova dodatnih dajatev za mleko, tako visoki – kot je to razvidno iz točke 29 te sodbe – posledica malomarnosti Italijanske republike in neobstoja učinkovitosti sistema, ki ga je ta država članica vzpostavila za zagotovitev naložitve in izterjave te dajatve na njenem ozemlju za obdobja, na katera se ta tožba nanaša.
- 35 Komisija meni, prvič, da je bilo izvajanje zakonodaje Unije na zadevnem področju z nacionalnim pravom izredno nejasno, zaradi česar naj bi prišlo do zamude pri uporabi nacionalnega sistema dodatne dajatve in veliko sodnih sporov. Izterjava te dajatve naj bi bila zato otežena, med drugim tudi zaradi odlogov plačil, ki so jih previdnostno odredila nekatera nacionalna sodišča.
- 36 Drugič, Italijanska republika naj ne bi učinkovito uporabila upravnih mehanizmov, ki bi jih lahko uporabila za izterjavo zneskov, dolgovanih iz naslova dodatne dajatve, zlasti sistema poravnave. V Italiji naj bi bila možnost poravnave zneskov, dolgovanih iz tega naslova, in zneskov pomoči, ki jih je treba izplačati v okviru skupne kmetijske politike, uvedena neučinkovito in prepozno. Poleg tega Komisija meni, da nekateri predpisi, ki so še vedno v veljavi, ovirajo izvajanje poravnave.
- 37 Tretjič, postopki izterjave naj bi bili v veliki meri blokirani od začetka veljave nekaterih zakonskih sprememb, uvedenih v letu 2003, zaradi neobstoja izvedbenih določb ali sporazumov med organi in zadevnimi skupnostmi, ki so potrebni za nadaljevanje navedenih postopkov.
- 38 Četrtič, Komisija poudarja, da je zaradi napak, ki so jih storili nacionalni organi, pristojni za postopek izterjave dodatne dajatve, in več sprememb tega postopka Italijanska republika sama priznala, da se spopada s „precejšnjim zastojem pri izterjavah“. Ta institucija v zvezi s tem pojasnjuje, da so se izterljivi zneski napačno šteli za neizterljive, kar naj bi tudi zmanjšalo učinkovitost te izterjave.
- 39 Italijanska republika v odgovor na eni strani navaja, da tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo je Komisija vložila na podlagi člena 258 PDEU, v okoliščinah obravnavane zadeve krši načelo *ne bis in idem*, načelo sorazmernosti in načelo specialnosti. Na drugi strani trdi, da Komisija ni predložila dokazov, da je Italijanska republika kršila obveznosti, ki jih je imela v okviru naložitve in izterjave dodatne dajatve.

Presoja Sodišča

- 40 Poudariti je treba, da se v skladu s členom 2(1) Uredbe št. 3950/92 dodatna dajatev, ki jo določa člen 1 te uredbe, porazdeli med proizvajalce, ki so prispevali k prekoračitvi referenčnih količin. Taka porazdelitev dodatne dajatve je določena tudi v členu 4 Uredbe št. 1788/2003 ter v členih 79, 80 in 83 Uredbe št. 1234/2007.
- 41 Države članice morajo v skladu s členom 7 Uredbe št. 536/93, členom 11(1) in (2) Uredbe št. 1392/2001 ter členoma 15 in 17 Uredbe št. 595/2004 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.
- 42 V teh okoliščinah morajo v skladu z ustaljeno sodno prakso države članice na podlagi dolžnosti skrbnega ravnanja iz člena 4(3) PEU, kot jo določajo uredbe Unije, ki urejajo to področje, sprejeti ukrepe za pravočasno odpravo nepravilnosti. Po izteku določenega roka sta porazdelitev in izterjava

dodatne dajatve namreč lahko oteženi ali postaneta nemogoči zaradi nekaterih okoliščin, kot so med drugim prenehanje dejavnosti ali izguba računovodskih dokumentov (glej v tem smislu sodbi z dne 11. oktobra 1990, Italija/Komisija, C-34/89, EU:C:1990:353, točka 12, in z dne 21. januarja 1999, Nemčija/Komisija, C-54/95, EU:C:1999:11, točka 177).

- 43 Poleg tega mora Komisija v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča, ki se nanaša na dokazno breme, v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti iz člena 258 PDEU dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti. Komisija mora torej Sodišču predložiti dokaze, ki jih to potrebuje, da preveri obstoj te neizpolnitve (glej v tem smislu sodbo z dne 28. januarja 2016, Komisija/Portugalska, C-398/14, EU:C:2016:61, točka 47 in navedena sodna praksa).
- 44 Kadar Komisija predloži dovolj dokazov, ki razkrivajo nekatere dogodke na ozemlju države članice, mora ta država članica vsebinsko in podrobno izpodbijati predložene podatke ter njihove posledice (glej v tem smislu sodbo z dne 28. januarja 2016, Komisija/Portugalska, C-398/14, EU:C:2016:61, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 45 V obravnavanem primeru je Komisija v svojih pisanjih natančno navedla dejstva, za katera meni, da pomenijo malomarnost in opustitve, ki so predmet očitkov Italijanski republiki. Poleg tega je Komisija, ne da bi ji navedena država članica v zvezi s tem nasprotovala, navedla, da ta dejstva v veliki meri izhajajo iz dokumentacije, ki so jo italijanski organi predložili v okviru izmenjav, in jih v bistvu potrjujejo mnenja Corte dei conti (računsko sodišče, Italija) ter vladnih in parlamentarnih preiskovalnih komisij te države članice.
- 46 Ob upoštevanju okoliščine, da so se lahko zneski, dolgovani iz naslova dodatne dajatve, kot so ti, navedeni v točki 29 te sodbe, nabirali v tako dolgem obdobju, ne da bi jih pristojni organi kadar koli uspeli trajno znižati, je treba šteti, da ti organi niso sprejeli ukrepov, potrebnih za spoštovanje obveznosti, ki so jim naložene na podlagi določb prava Unije, navedenih v predlogih iz tožbe.
- 47 V teh okoliščinah je treba šteti, da je Komisija predložila dovolj elementov, ki dokazujejo resničnost dejstev, na katera se sklicuje v tožbi, da bi dokazala, da je Italijanska republika kršila obveznosti, ki izhajajo iz teh določb. V skladu s sodno prakso, navedeno v točki 44 te sodbe, je treba zato preveriti razloge, navedene v obrambo.
- 48 Italijanska republika, čeprav priznava, da na podlagi prava Unije obstaja obveznost naložitve, in če je to potrebno, izterjave dodatnih dajatev, najprej trdi, da gre za obveznost „prizadevanja“, in ne „rezultata“, ter da Komisija ni predložila dokaza, da italijanske oblasti te obveznosti niso spoštovale.
- 49 Italijanska republika v utemeljitev te trditve navaja točko 36 sodbe z dne 13. novembra 2001, Francija/Komisija (C-277/98, EU:C:2001:603), v kateri je Sodišče razsodilo, da je bila s členom 19 Uredbe Komisije (EGS) št. 1546/88 z dne 3. junija 1988 o določitvi podrobnih pravil za uporabo dodatne dajatve iz člena 5c Uredbe (ES) št. 804/68 (UL 1988, L 139, str. 12), v skladu s katerim države članice sprejmejo ukrepe, potrebne za zagotovitev pobiranja dodatne dajatve, določena obveznost prizadevanja, in ne obveznost rezultata.
- 50 Meni, da zgolj dejstvo, da ni bil izterjan del zneskov iz naslova dodatne dajatve za mleko, ne more zadoščati za ugotovitev obstoja očitane neizpolnitve obveznosti.
- 51 V zvezi s tem je razvidno, da trditev Italijanske republike temelji na napačnem razumevanju predlogov Komisije. Komisija Sodišču namreč predlaga, naj ugotovi, da Italijanska republika ni izpolnila svojih obveznosti, kot je bilo navedeno v točki 27 te sodbe, ker ni sprejela ukrepov, potrebnih za zagotovitev, da se dodatna dajatev za mleko naloži zadevnim proizvajalcem in da jo pristojni organi, če je to potrebno, izterjajo. Predmet te neizpolnitve se torej ne nanaša na to, da ta država članica ni izterjala celotnega zneska, dolgovanega iz naslova te dajatve.

- 52 Italijanska republika se zato ne more razbremeniti očitane neizpolnitve s trditvijo, da je sprejela ukrepe, ki so ji omogočili izterjati del zneskov, dolgovanih iz naslova dodatne dajatve za mleko.
- 53 Čeprav je Italijanska republika velik del svojih pisanj namenila natančnemu opisu nacionalnega pravnega okvira, ki se nanaša na porazdelitev in izterjavo dodatne dajatve, in njegovih sprememb, pa ni predložila podrobnih dokazov, s katerimi bi bilo mogoče izpodbiti nepravilnosti, ki jih navaja Komisija, ali dokazati, da je v skladu z dolžnostjo skrbnega ravnanja, ki ji je naložena, pravočasno vzpostavila učinkovit sistem, ki ji omogoča izterjavo zadevnih zneskov v skladu z uredbami, ki jih navaja Komisija.
- 54 V teh okoliščinah je treba trditev, ki se nanaša na domnevno „obveznost prizadevanja“, zavrniti kot brezpredmetno. V skladu z ugotovitvami iz točk od 45 do 47 te sodbe Italijanska republika namreč ni sprejela ukrepov, potrebnih za pravočasno zagotovitev naložitve dodatne dajatve zadevnim proizvajalcem mleka in njeno učinkovito izterjavo.
- 55 Dalje, Italijanska republika navaja, da so številne spremembe zakonodajnega okvira Unije, ki se nanaša na dodatno dajatev za mleko, bistveno prispevale k zakonodajnim in upravnim težavam na nacionalni ravni.
- 56 V zvezi s tem je treba spomniti, da se država članica tudi ob predpostavki, da je izvajanje zakonodaje Unije, ki se nanaša na dajatev za mleko, povzročilo velike težave na nacionalni ravni, kot je Sodišče večkrat presodilo, ne more sklicevati na prakso ali stanje notranjega pravnega reda, da bi upravičila neizpolnjevanje obveznosti, ki jih nalaga pravo Unije (glej zlasti sodbo z dne 2. marca 2017, Komisija/Grčija, C-160/16, neobjavljena, EU:C:2017:161, točka 13 in navedena sodna praksa).
- 57 Poleg tega, če je Italijanska republika menila, da je ureditev Unije, ki se nanaša na dodatno dajatev za mleko, zaradi svoje narave ovirala pravočasno in učinkovito naložitev, in če je to potrebno, izterjavo te dajatve, bi lahko pri Sodišču vložila tožbo za nadzor zakonitosti zadevnih ukrepov Unije. Vendar Italijanska republika v celotnem spornem obdobju, ki zajema več kot 12 let, v zvezi s tem ni vložila nobene tožbe. Tudi okoliščina, da je sistem dodatne dajatve za mleko povzročal pravne in politične težave na ravni Unije in da je bil nazadnje nadomeščen, nikakor ne upravičuje tega, da države članice ne sprejmejo ukrepov, potrebnih za zagotovitev njegovega delovanja na nacionalni ravni.
- 58 Tudi, natančneje, glede Odločbe 2003/530, iz katere Italijanska republika sklepa, da Svet Evropske unije te odločbe ne bi mogel sprejeti, če bi njeno ravnanje pomenilo neizpolnitev obveznosti, je treba poudariti, da se je Svet z navedeno odločbo omejil na potrditev ukrepov pomoči za olajšanje plačila dodatne dajatve s strani zadevnih proizvajalcev mleka, ne da bi opravil presojo položaja v Italiji, kakršen je bil ta na datum sprejetja te odločbe. Poleg tega je Svet z Odločbo 2003/530 izrecno potrdil obveznost te države članice, da zagotovi, da proizvajalci mleka plačajo dodatno dajatev, in navedel, kot je to razvidno iz točke 7 obrazložitve te odločbe, da se je „Italijanska vlada [...] zavezala, da bo odslej strogo uporabljala dodatno dajatev na podlagi novega zakona“.
- 59 V teh okoliščinah trditve Italijanske republike v zvezi s spoštovanjem obveznosti, ki jih ima ta na področju nalaganja in morebitnega izterjevanja dodatne dajatve za mleko, ne morejo izpodbiti ugotovitev Komisije.
- 60 Obravnavati je treba še trditve Italijanske republike, da so s to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, vloženo na podlagi člena 258 PDEU, kršena načelo *ne bis in idem*, načelo sorazmernosti in načelo specialnosti. Italijanska republika trdi, da ker je EKUJS že plačala zneske za dajatev, ki ustrezajo prekoračenju njenih referenčnih nacionalnih količin, v skladu s členoma 3 in 4 Uredbe št. 1788/2003 in pozneje členoma 78 in 79 Uredbe št. 1234/2007, navedena tožba pomeni, da bi bila lahko ponovno „sankcionirana“ za neizpolnitev istih obveznosti, ki se nanašajo na naložitev, in če je to potrebno, izterjavo dodatne dajatve.

- 61 V zvezi s tem je treba spomniti, kot je razvidno tudi iz uvodne izjave 5 Uredbe št. 1788/2003 in uvodne izjave 38 Uredbe št. 1234/2007, da določbe, navedene v prejšnji točki, Italijanski republiki nalagajo različne obveznosti, ki se na eni strani nanašajo na plačilo dodatne dajatve EKUJS, ki je tej državi članici naloženo na podlagi člena 3 Uredbe št. 1788/2003 in člena 78(2) Uredbe št. 1234/2007. Na drugi strani mora navedena država članica dodatno dajatev porazdeliti med proizvajalce mleka, ki so prispevali k prekoračitvi nacionalnih kvot, in jo izterjati v skladu s členom 4 Uredbe št. 1788/2003 in členom 79 Uredbe št. 1234/2007. Če je Italijanska republika prvo od teh obveznosti izpolnila, to torej ne pomeni, da ji ni mogoče očitati neizpolnitve druge od teh obveznosti, ki je edina predmet postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 62 Taka presoja je nujna še toliko bolj, ker bi trditev Italijanske republike nazadnje pomenila nespoštovanje namena dodatne dajatve, ki je zavezati proizvajalce mleka k spoštovanju referenčnih količin, ki so jim bile dodeljene (sodba z dne 25. marca 2004, Cooperativa Lattepiù in drugi, C-231/00, C-303/00 in C-451/00, EU:C:2004:178, točka 75).
- 63 Iz tega sledi, da je treba trditve Italijanske republike, ki se nanašajo na kršitev načela *ne bis in idem*, načela sorazmernosti in načela specialnosti, zavriniti.
- 64 Glede na vse zgornje preudarke je treba ugotoviti, da Italijanska republika s tem, da ni zagotovila, da bi bila dodatna dajatev za proizvodnjo v Italiji, ki presega stopnjo nacionalne kvote, od prvega obdobja dejanske naložitve dodatne dajatve v Italiji (1995/1996) in do zadnjega obdobja, v katerem je bila v Italiji ugotovljena presežna proizvodnja (2008/2009),
- dejansko naložena proizvajalcem, ki so prispevali k vsaki prekoračitvi proizvodnje, ter
 - po obvestilu o dolgovanem znesku pravočasno plačana s strani odkupovalcev ali proizvajalcev v primeru neposredne prodaje, ali
 - če ni bila plačana v določenih rokih, vpisana v odločbo o odmeri in nazadnje izterjana od navedenih odkupovalcev ali prodajalcev,
- ni izpolnila obveznosti iz členov 1 in 2 Uredbe št. 3950/92, člena 4 Uredbe št. 1788/2003, členov 79, 80 in 83 Uredbe št. 1234/2007 ter – glede izvedbenih določb Komisije – člena 7 Uredbe št. 536/1993, člena 11(1) in (2) Uredbe št. 1392/2001 ter, nazadnje, členov 15 in 17 Uredbe št. 595/2004.

Stroški

- 65 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Italijanski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

- 1. Italijanska republika s tem, da ni zagotovila, da bi bila dodatna dajatev za proizvodnjo v Italiji, ki presega stopnjo nacionalne kvote, od prvega obdobja dejanske naložitve dodatne dajatve v Italiji (1995/1996) in do zadnjega obdobja, v katerem je bila v Italiji ugotovljena presežna proizvodnja (2008/2009),**
 - **dejansko naložena proizvajalcem, ki so prispevali k vsaki prekoračitvi proizvodnje, ter**
 - **po obvestilu o dolgovanem znesku pravočasno plačana s strani odkupovalcev ali proizvajalcev v primeru neposredne prodaje, ali**

- če ni bila plačana v določenih rokih, vpisana v odločbo o odmeri in nazadnje izterjana od navedenih odkupovalcev ali prodajalcev,

ni izpolnila obveznosti iz členov 1 in 2 Uredbe Sveta (EGS) št. 3950/92 z dne 28. decembra 1992 o uvedbi dodatne dajatve v sektorju mleka in mlečnih proizvodov, člena 4 Uredbe Sveta (ES) št. 1788/2003 z dne 29. septembra 2003 o uvedbi dajatve v sektorju mleka in mlečnih proizvodov, členov 79, 80 in 83 Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode (Uredba o enotni SUT) ter – glede izvedbenih določb Komisije – člena 7 Uredbe (EGS) št. 536/93 z dne 9. marca 1993 o podrobnih pravilih za uporabo dodatne dajatve na mleko in mlečne proizvode, člena 11(1) in (2) Uredbe (ES) št. 1392/2001 z dne 9. julija 2001 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe št. 3950/92 ter, nazadnje, členov 15 in 17 Uredbe (ES) št. 595/2004 z dne 30. marca 2004 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe št. 1788/2003, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 1468/2006 z dne 4. oktobra 2006.

2. Italijanski republiki se naloži plačilo stroškov.

Podpisi