Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (трети състав)

24 юни 2015 година*

„Държавни помощи — Налог в сектора на млякото и млечните продукти — Помощи, предоставени от Италия на млекопроизводителите — Схема на помощи, свързана с плащането на налога в сектора на млякото и млечните продукти — Условно решение — Неспазване на условие, което е позволило признаване на съответствието на помощта с вътрешния пазар — Помощ de minimis — Съществуваща помощ — Нова помощ — Изменение на съществуваща помощ — Производство за контрол върху държавните помощи — Задължение за мотивиране — Тежест на доказване“

По дело T-527/13

Италианска република, за която се явява G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от S. Fiorentino и P. Grasso, avvocati dello Stato,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват D. Grespan, D. Nardi и P. Němečková, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане за отмяна на Решение 2013/665/ЕС на Комисията от 17 юли 2013 година относно държавни помощи SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] — предоставени от Италия (отсрочване на плащането на налога в сектора на млякото и млечните продукти в Италия) (ОВ L 309, стр. 40),

ОБЩИЯТ СЪД (трети състав),

състоящ се от: S. Papasavvas, председател, N. J. Forwood (докладчик) и E. Bieliūnas, съдии,

секретар: J. Palacio González, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 20 януари 2015 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: италиански.

Решение

Обстоятелства, предхождащи спора

1 За да даде възможност на италианските млекопроизводители да заплатят допълнителния налог от 1 386 475 000 EUR, дължим в полза Европейския съюз поради превишаване на квотата за мляко и млечни продукти, определена на Италианската република за периода от 1995/1996 г. до 2001/2002 г., тази държава членка иска от Съвета на Европейския съюз да ѝ позволи да въведе схема на държавни помощи в приложение на член 88, параграф 2, трета алинея ЕО.

2 С Решение 2003/530/ЕО от 16 юли 2003 година относно съответствието с общия пазар на помощ, която Италианската република е предоставила на своите млекопроизводители (ОВ L 184, стр. 15, наричано по-нататък „Решението на Съвета“), Съветът разрешава на тази държава членка „да замести тези производители, като сама извърши плащането към [Съюза] на сумата, която последните дължат на [Съюза] като допълнителен налог за млякото и млечните продукти за периода от 1995/1996 г. до 2001/2002 г.“ (член 1 от Решението на Съвета). Той ѝ разрешава също така да „[даде възможност на заинтересованите] да върнат дълга си посредством разсрочено безлихвено плащане за няколко години“ (член 1 от Решението на Съвета).

3 Тази декларация за съответствие е подчинена на две поредици условия. На първо място Съветът налага на италианските власти да декларират размера, съответстващ на допълнителния налог, дължим от млекопроизводителите на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (ФЕОГА), от една страна, и да приспаднат неизплатената част от дълга им към Съюза, ведно с дължимите лихви, от разходите, финансирани от ФЕОГА, от друга страна (член 2 от Решението на Съвета). На второ място изисква от млекопроизводителите да погасят целия дълг спрямо Италианската република посредством равни годишни траншове, от една страна, и периодът на погасяване да не надхвърля четиринадесет години, считано от 1 януари 2004 г., от друга страна (член 1 от Решението на Съвета).

4 В този контекст италианските власти приемат Decreto-legge № 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Наредба-закон № 49 за реформа в правната уредба относно прилагането на допълнителния налог в сектора на млякото и млечните продукти) от 28 март 2003 г. (GURI № 75 от 31 март 2003 г., стр. 4), както и Decreto ministeriale del 30 luglio 2003, disposizioni per il versamento del prelievo supplementare, dovuto e non versato per i periodi dal 1995/1996 al 2001/2002 di cui all'art. 10, comma 34, della legge № 119/2003 (министерско постановление от 30 юли 2003 г., съдържащо разпоредби относно плащането на допълнителния налог, дължим и непогасен за периода от 1995/1996 г. до 2001/2002 г., посочен в член 10, алинея 34 от Закон № 119/2003) (GURI № 183 от 8 август 2003 г., стр. 33). Комбинираните разпоредби на тези два акта предвиждат накратко, че размерът на поетия от Италианската република допълнителен налог ще ѝ бъде изцяло изплатен от млекопроизводителите, без дължимите лихви, под формата на равни годишни траншове, разсрочени за период, който не надхвърля четиринадесет години (наричано по-нататък „системата на разсрочено плащане“).

5 След многократна промяна на тези разпоредби, по-специално за да се даде възможност на заинтересованите да поискат разсрочване на дълга им за период до тридесет години, след това отлагайки с шест месеца плащането на годишния транш с падеж 30 юни 2010 г., италианските власти приемат Legge № 10, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, № 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie (Закон № 10 за конверсия в закон, с изменения, на Наредба-закон № 225 от 29 декември 2010 г. относно продължаването на сроковете, предвидени в разпоредбите на закона, и за спешна намеса в областта на данъците и

за подкрепа на предприятията и семействата) от 26 февруари 2011 г. (GURI № 47 от 26 февруари 2011 г., обикновена притурка №53), който влиза в сила на следващия ден. По-специално той включва параграф 12 duodecies в член 1 от Наредба-закон № 225, предвиждайки, че „[з]а да се посрещне сериозната криза, засегнала сектора на производството на мляко и млечни продукти, се отлагат за 30 юни 2011 г. сроковете за плащане на сумите с падеж на 31 декември 2010 г., посочени в плановете за разсрочване, предвидени от Наредба-закон №49“ и последващата правна уредба, (наричано по-нататък „отсрочване на плащането“).

6 Италианските власти са уведомили Европейската комисия, че „съответните безвъзмездни средства“ по тази мярка са били отчетени като част от помощта de minimis, предвидена за тази държава членка по Регламент (ЕО) № 1535/2007 на Комисията от 20 декември 2007 г. за прилагане на членове [107 ДФЕС] и [108 ДФЕС] относно помощите de minimis в сектора на производството на селскостопански продукти (ОВ L 337, стр. 35). Според тях тази схема е подпомогнала 1 291 млекопроизводители от общо 11 271 възползвали се от системата на разсрочено плащане, тоест на 11,45 %. Освен това индивидуалната помощ, получена на това основание, е била в диапазона от 0,08 EUR до 694,19 EUR. Най-сетне, тя е останала под 100 EUR за 1 187 от 1 291 засегнати млекопроизводители и под 12 EUR за 559 от тях.

7 С Решение C (2011) 10055 окончателен от 11 януари 2012 година относно държавна помощ SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] — Отсрочване на плащането на налога в сектора на млякото и млечните продукти в Италия, резюме на което е публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз* от 10 февруари 2012 г. (ОВ C 37, стр. 30), Комисията започва предвиденото в член 108, параграф 2 ДФЕС производство. На първо място тя посочва по същество, че запазва съмненията си относно квалифицирането на отсрочването на плащането по член 107 ДФЕС, както и относно съответствието на тази мярка с вътрешния пазар. На второ място тя излага, че това отсрочване на плащането води до нарушение на едно от условията, предвидени в Решението на Съвета, че това нарушение трансформира цялостната система на разсрочено плащане, въведена от италианските власти, в нова помощ, доколкото тя се отнася до млекопроизводителите, които са се възползвали от отсрочването на плащането, както и че съответствието на тази нова помощ с вътрешния пазар не е установено.

8 С Решение 2013/665/ЕС на Комисията от 17 юли 2013 година относно държавни помощи SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] — предоставени от Италия (отсрочване на плащането на налога в сектора на млякото и млечните продукти в Италия) (ОВ L 309, стр. 40, наричано по-нататък „обжалваното решение“) Комисията приема след обменените становища с италианските власти по време на административното производство, че всяка от двете въпросни мерки, а именно отсрочването на плащането, от една страна, и системата на разсрочено плащане, от друга страна, представлява нова помощ, неправомерна и несъвместима с вътрешния пазар (член 1 от обжалваното решение). В резултат на това тя разпорежда на Италианската република да пристъпи към възстановяване, незабавно и ефективно, на сумите, предоставени на млекопроизводителите, които са се възползвали от отсрочването на плащането, ведно с лихвите (членове 2 и 3 от обжалваното решение).

Производство и искания на страните

9 На 30 септември 2013 г. Италианската република подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.

10 Италианската република иска от Общия съд:

— като главно искане — да отмени изцяло обжалваното решение,

— при условията на евентуалност — да отмени обжалваното решение, доколкото то я задължава да си възстанови индивидуалните помощи, предоставени в изпълнение на предварително одобрената с Решението на Съвета схема на помощи, от италианските млекопроизводители, които са се възползвали от отсрочването на плащането,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

11 Комисията иска от Общия съд:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди Италианската република да заплати съдебните разноски.

От правна страна

12 В подкрепа на исканията си Италианската република посочва две правни основания. Първото правно основание е изведено от нарушението на член 3, параграф 7 от Регламент № 1535/2007. Второто правно основание е изведено от нарушение на член 3, параграф 2 от същия регламент, от нарушение на член 1, буква в) от Регламент (ЕО) №659/1999 година на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [108 ДФЕС] (ОВ L 83, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41), от нарушение на член 4, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 794/2004 на Комисията от 21 април 2004 година за прилагането от Регламент (ЕО) № 659/1999 (ОВ L 140, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 2 стр. 42) и от липса на достатъчно мотиви.

По първото правно основание

13 Италианската република поддържа, че обжалваното решение е опорочено от нарушение на член 3, параграф 7 от Регламент № 1535/2007, съгласно който „[п]омощите de minimis не могат да бъдат кумулирани с държавни помощи за същите приемливи разходи, ако такова кумулиране води до интензитет на помощта, който надхвърля интензитета, определен от правото на [Съюза] за специфичните за всеки отделен случай обстоятелства“. Всъщност Комисията е направила извод, че разрешаването на отсрочването на плащането нарушава тази разпоредба, изхождайки от постулата, че предварително разрешената от Съвета система за разсрочено плащане представлява максималното равнище на помощ, което може да бъде предоставено на млекопроизводителите. Решението на Съвета обаче по никакъв начин не забранявало на италианските власти да въведат при нужда нови мерки за подкрепа в тяхна полза. Следователно Комисията е приела погрешно, че въпросната разпоредба не допуска предоставянето на нова държавна помощ. Освен това самата Комисия е признала, че тази помощ трябва да се счита за de minimis.

14 Комисията оспорва основателността на тези доводи.

15 Член 3, параграф 1 от Регламент № 1535/2007 предвижда, че „[п]омощите, които отговарят на изложените в параграфи 2—7 от настоящия член условия, се считат за неудовлетворяващи всички критерии на член [107, параграф 1 ДФЕС] и поради това необвързани със задължението за уведомяване, предвидено в член [108, параграф 3 ДФЕС]“.

16 В това отношение следва да се отбележи, че макар Комисията да е тази, която трябва да докаже, че дадена мярка отговаря на изискуемите условия, за да бъде квалифицирана като държавна помощ, след това държавата членка, която е предоставила или предвижда да предостави тази помощ, трябва да докаже, че тази мярка не подлежи на такава квалификация или че е съвместима с вътрешния пазар.

17 На това основание, съобразно постоянната съдебна практика, тя е длъжна по-специално да посочи пред Комисията всички обстоятелства, годни да позволят на тази институция да провери дали всички условия за исканата дерогация са изпълнени (решения от 28 април 1993 г., Италия/Комисия, C-364/90, Rec, EU:C:1993:157, т. 20 и от 29 април 2004 г., Италия/Комисия, C-372/97, Rec, EU:C:2004:234, т. 81), като установи било че въпросната мярка може да се счита за съвместима с вътрешния пазар, в приложение на разпоредбите на член 107, параграф 3 ДФЕС (решения от 15 декември 1999 г., Freistaat Sachsen и др./Комисия, T-132/96 и T-143/96, Rec, EU:T:1999:326, т. 140 и от 15 юни 2005 г., Regione Autonoma della Sardegna/Комисия, T-171/02, Rec, EU:T:2005:219, т. 129), било дори, че тя не може да бъде квалифицирана като държавна помощ по член 107, параграф 1 ДФЕС (решения от 29 април 2004 г., Нидерландия/Комисия, C-159/01, Rec, EU:C:2004:246, т. 43 и от 15 ноември 2011 г., Комисия и Испания/Правителство на Гибралтар и Обединеното кралство, C-106/09 P и C-107/09 P, Сб., EU:C:2011:732, т. 143—152).

18 Когато съответната държава членка не може да докаже, че исканата дерогация е оправдана, и на още по-силно основание, когато не изпълни задължението си да предостави сведенията от значение в това отношение, което, както припомня член 4, параграф 6 от Регламент №1535/2007, важи специално в случая, когато държавите членки изтъкват, че предоставените помощи на предприятията, действащи в сектора на селското стопанство, имат характер de minimis, Комисията е в правото си да приеме, че позоваването на тази дерогация не е обосновано (в този смисъл вж. решение от 13 юни 2002 г., Нидерландия/Комисия, C-382/99, Rec, EU:C:2002:363, т. 77—80).

19 В настоящия случай в обжалваното решение се приема, че отсрочването на плащането представлява държавна помощ (съображения 28—32) и не може да се счита, че има характер de minimis (съображения 33—42), противно на това, което поддържат италианските власти (съображения 14—20).

20 Този извод почива на три поредици съображения.

21 Първо, Комисията приема, че макар индивидуалните помощи, свързани с отсрочването на плащането, разгледани поотделно, да могат да се считат за de minimis, Италианската република не ѝ е посочила обстоятелства, даващи възможност да се установи основателността на твърдението ѝ, че млекопроизводителите, които са извлекли полза от това отсрочване, не са получили други помощи de minimis, водещи до ползване на общ размер на помощта, който надхвърля тавана, предвиден в член 3, параграф 2 от Регламент №1535/2007 (съображение 34 и съображение 35, първо—трето изречение от обжалваното решение), втора алинея от който гласи, че „[а]ко общият размер на предоставената помощ за определена мярка по помощ надхвърли посочения в първа алинея таван [от 7 500 EUR за периода от три финансови години], този размер помощ не може да се възползва от разпоредбите на настоящия регламент дори за частта, която не надхвърля тавана“.

22 Второ, Комисията приема като допълнително основание, както показва използването на думата „също“ (съображение 35, трето изречение от обжалваното решение), че тези помощи не са били единствените мерки, които трябва да се вземат предвид при проверката за спазване на въпросния таван. В действителност тя приема, че отсрочването на плащането е направено в нарушение на Решението на Съвета, че това нарушение прави неправомерна част от индивидуалните помощи, предоставени на млекопроизводителите по силата на системата за

разсрочено плащане, разрешена от Съвета, и че последните трябва да се вземат предвид при тази проверка (съображение 35, от трето изречение in fine до пето изречение, и съображение 50 от обжалваното решение).

23 Трето, отново като допълнително основание, както показва използваната дума „също“ (съображение 36 от обжалваното решение), Комисията обяснява, че отсрочването на плащането води, поради кумулирането му със системата за разсрочено плащане, до предоставяне на млекопроизводителите на помощи с „интензитет“, надхвърлящ приложимото равнище при специфичните обстоятелства на случая (съображения 36—42 от обжалваното решение), в нарушение на член 3, параграф 7 от Регламент № 1535/2007.

24 Италианската република обаче подлага на критика това трето съображение, основано на член 3, параграф 7 от Регламент №1535/2007, но не изтъква никакви доводи, даващи възможност да се отрече проведеният от Комисията паралелен анализ с оглед на параграф 2 от същия член (вж. т. 21 по-горе).

25 Всъщност тя се ограничава в рамките на настоящото правно основание да отбележи, че Комисията е приела в обжалваното решение, че ако свързаните с отсрочването на плащането индивидуални помощи бъдат разгледани поотделно, може да се приеме, че имат характер de minimis (точка 46 от жалбата). Въпреки това Комисията допълва, че тези помощи трябва да се разглеждат във връзка с другите помощи de minimis в полза на млекопроизводителите, а не изолирано (вж. т. 21 по-горе).

26 По-нататък, Италианската република сама приема в рамките на второто правно основание, че член 3, параграф 2, втора алинея от Регламент № 1535/2007 забранява различни помощи, имащи характер de minimis, да могат да се квалифицират общо като помощ de minimis, когато се кумулират, и че общият им размер надхвърля предвидения таван (точка 53 от жалбата).

27 Най-сетне, Италианската република твърди във второто си правно основание, че „както е доказано в първото правно основание, условията, предвидени в [член 3, параграф 2 от Регламент № 1535/2007], не са изпълнени“, че „[в]същност не е доказано, че оспорената мярка е довела до общ размер на предоставената помощ, който надхвърля тавана, посочен в [този член]“ и че „[н]апротив, съществуват данни, които показват точно обратното“ (точка 52 от жалбата). Въпреки това тя не изтъква доводи в настоящата жалба, нито доказва, че в хода на административното производство е изтъкнала такива доводи или доказателства, даващи възможност да се приеме или дори просто да се провери, че тя не е предоставила други помощи de minimis, водещи до превишаване на установения в тази разпоредба таван, както с основание отбелязва Комисията. Напротив, в отговор на въпросите на Общият съд, поставени в рамките на процесуално-организационно действие, а след това и по време на заседанието, тя се ограничава до това да изтъкне по същество, че помощите, произтичащи от отсрочването на плащането, са с такова минимално значение, че въпросният таван не следва да се счита за превишен. Такъв довод обаче не може да бъде уважен при липсата на каквато и да е информация във връзка с останалите помощи, от които са могли да се възползват съответните млекопроизводители, и предвид изискванията във връзка с доказването, произтичащи от съдебната практика (вж. т. 17 и 18 по-горе) и комбинираните разпоредби на член 3, параграфи 1 и 2 и на член 4, параграф 6 от Регламент № 1535/2007.

28 След като Комисията е имала право да приеме в рамките на припомнения в точка 21 по-горе анализ, че помощите, свързани отсрочването на плащането, не могат да се считат за предоставени в съответствие с член 3, параграф 2 от Регламент № 1535/2007 поради липсата на доказване от италианските власти в достатъчна от правна страна степен на спазването на тази разпоредба, без значение е дали тя погрешно или правилно е приела в припомнения в точка 23 по-горе анализ, че предоставянето на тези помощи противоречи освен това на член 3, параграф 7 от този регламент.

29 В резултат на това настоящото правно основание може единствено да бъде отхвърлено като неотносимо.

По второто правно основание

30 В рамките на второто правно основание Италианската република се позовава на две поредици от оплаквания.

31 На първо място тя поддържа, че обжалваното решение е опорочено от нарушение на член 3, параграф 2 от Регламент № 1535/2007. Най-напред, не било доказано, че млекопроизводителите, които са се възползвали от отсрочването на плащането, са получили поради кумулирането на тази мярка с други мерки общ размер на помощта, превишаващ предвидения в този член таван. По-нататък, последният бил приложим изключително в случаите, в които кумулирането на различни мерки, всяка от които представлява помощ de minimis, води до общ размер, превишаващ определения в него таван. Най-сетне, дори да се приеме, че член 3, параграф 2 от Регламент № 1535/2007 е приложим във всички случаи на кумулиране на помощи, независимо дали те имат характер de minimis или не, той не представлявал годно правно основание Комисията да разпореди на държавата членка, предоставила помощ de minimis, да си възстанови не само тази помощ, когато тя е била предоставена неправомерно, но също и размера на предходна помощ, която е била одобрена с решение.

32 На второ място, обжалваното решение било опорочено от грешка при прилагане на правото или най-малкото от липса на достатъчно мотиви, тъй като Комисията разпорежда на Италианската република да си възстанови не само индивидуалните помощи, свързани с отсрочването на плащането, но също и част от тези, предоставени преди това по силата на системата за разсрочено плащане. Всъщност предвид ограничения обхват на това отсрочване Комисията била длъжна да направи анализа изолирано, като при нова помощ по смисъла на член 1, буква в) от Регламент № 659/1999, вместо да приеме, че тя засяга самата същност на разрешената преди това от Съвета схема на помощ, и като резултат от това да реши, че съществуващата схема на помощ в нейната цялост е следвало да се квалифицира като нова и неправомерна помощ по отношение на млекопроизводителите, които са се възползвали от отсрочването на плащането. Освен това Комисията е трябвало да заключи, че тази нова помощ е била освободена от предвиденото в Договора за функционирането на ЕС задължение за уведомяване, в съответствие с член 4, параграф 1 от Регламент № 794/2004.

33 Под формата на реплика Италианската република допълва по същество, че наведените от Комисията защитни доводи потвърждават основателността на оплакванията ѝ.

34 Комисията счита по същество, че тези две поредици оплаквания са, едните — неоснователни, а другите — неотносими.

35 На първо място, италианските власти не били доказали в хода на цялото административно производство основателността на твърдението си, че помощите, свързани с отсрочването на плащането, не са довели до превишаване на определения в член 3, параграф 2 от Регламент № 1535/2007 таван, така че Комисията не била допуснала грешка, прилагайки тази разпоредба.

36 На второ място, Италианската република правела погрешен прочит на обжалваното решение. Всъщност от мотивите и диспозитива на този акт следвало ясно — както и от решението за започване на производството, предвидено в член 108, параграф 2 ДФЕС, което го е предхожда — че Комисията е разгледала две отделни мерки, а след това е квалифицирала всяка от тях като нова неправомерна и несъвместима с вътрешния пазар помощ. Първата от тях била „помощ, свързана с отсрочване на плащането“ (съображение 13, първо и второ тире и

съображения 45 и 57 от обжалваното решение). Втората била „нова помощ, произтичаща от факта на нарушаване на Решението [на Съвета]“ (съображение 13, трето тире и съображение 57 от обжалваното решение).

37 Що се отнася до тази втора мярка, Комисията била счела с основание, че италианските власти са нарушили едно от установените с решението на Съвета условия, одобрявайки отсрочване на плащането на млекопроизводителите, че това условие представлява елемент sine qua non от разрешението, дадено от Съвета, и че нейното нарушение поставя цялата система на разсрочено плащане в противоречие с това решение, доколкото то се прилага спрямо млекопроизводителите, които са се възползвали от отсрочването. Въз основа на това тя с право счела, че тази система трябва да се квалифицира, по тази мярка, като схема на нова помощ, неправомерна и несъвместима с вътрешния пазар и че индивидуалните помощи, предоставени на това основание, трябва да бъдат събрани обратно, паралелно с тези, свързани с отсрочването на плащането. Не било необходимо в рамките на този анализ да се разглежда дали отсрочването на плащането засяга или не същността на системата на разсрочено плащане и дали нейният характер de minimis я освобождава от задължението за уведомяване, предвидено в Договора за функционирането на ЕС. Най-сетне, Комисията била мотивирала в достатъчна степен решението си по всички тези въпроси.

38 Предвид разменените между страните доводи в хода на производството, необходимо е да се уточни обхватът на настоящото правно основание, преди да се разгледа оплакването относно мотивирането на обжалваното решение, а след това и оплакванията относно неговата основателност.

По обхвата на правното основание

39 На първо място, следва да се отбележи, че макар всяко от оплакванията, изтъкнати от Италианската република в рамките на настоящото правно основание, да се основава на нарушаването на различна разпоредба, общото между тях е, че те по същество съдържат оплакването, че обжалваното решение не почива на валидно правно основание, доколкото то квалифицира системата на разсрочено плащане като нова и неправомерна помощ (член 1, параграф 2 от обжалваното решение) и доколкото я задължава да си възстанови тази помощ (член 2, параграф 1 и параграф 4, букви а)—г) от обжалваното решение).

40 На второ място, тази критика е формулирана още на стадия на жалбата, макар изразите „нормативни позовавания“ и „позитивна опора, на която решението [на Комисията] би могло по принцип да се основава“ да се появяват едва в репликата, в отговор на изтъкнатите от Комисията доводи в нейна защита.

41 Така Италианската република излага по повод на първата серия от оплаквания, че „неприлагането на оспорената мярка от компетентната администрация, с други думи, [на] начисляването на лихвите, съответстващи за периода на забава на плащането […], било равнозначно само по себе си на най-тежката последица, предвидена от Договора за неодобрените помощи, а именно отмяната на предоставената помощ“, че „отмяната на помощта de minimis не би трябвало да доведе и до отмяна на правомерно предоставената помощ“ и че „не съществуват доказателства, които могат да установят, че получателите на съществуващата помощ, които са се възползвали от оспорената мярка, са длъжни да възстановят не само сумата, съответстваща на оспорената мярка, но също и получената съществуваща помощ“ (точки 54—56 от жалбата).

42 По същия начин тя поддържа във втората си серия от оплаквания, че „[н]е може да се счита също, че наличието на решение за възстановяване и на съществуващата помощ може легитимно да произтича от наличието на съществено изменение на тази помощ, което е от такова естество,

че налага двете мерки да се разглеждат като една-единствена нова помощ, за която Комисията не е била уведомена и следователно е неправомерна“, че „[т]ози извод би бил явният резултат от изопачаване на понятието „изменение на съществуващата помощ“ и че „[п]ри всяко положение Комисията далеч не е изложила достатъчно мотиви по отношение на факта, че фактическите предпоставки за прилагане на това понятие са били изпълнени“ (точки 57 и 58 от жалбата).

43 На трето и последно място, при всяко положение, съгласно постоянната съдебна практика, правно основание или довод, което/който представлява допълване на основание, изтъкнато преди това изрично или имплицитно, и което/който се намира в тясна връзка с последното, следва да бъде допуснат(о) (решения от 30 септември 1982 г., Amylum/Съвет, 108/81, Rec, EU:C:1982:322, т. 25 и от 14 март 2007 г., Aluminium Silicon Mill Products/Съвет, T-107/04, Сб., EU:T:2007:85, т. 60).

44 При тези условия следва да се счита, че доводите на Италианската република, съгласно които защитата на Комисията потвърждава, че „[р]ешението ѝ се оказва лишено от нормативни позовавания, които могат да го обосноват“, след като „член 3, параграф 2, втора алинея от Регламент № 1535/2007 […] съставлява, разгледан надлежно, единствената опора, на която решението би могло по принцип да се основава“, от една страна, и че „е невъзможно [отсрочването на плащането] да се счита за елемент на нова помощ, който води до загуба на правото на получателите на разрешената от Съвета помощ“, след като Комисията не е „доказа[ла], че критериите, отговарящи на понятието за изменение на съществуваща помощ, са също така спазени“, от друга страна (точки 16, 17, 21 и 23 от репликата), представляват в светлината на писмената защита допълване на доводите, изложени още на стадия на жалбата.

По оплакването относно мотивирането на обжалваното решение

45 Постоянна съдебна практика е, че изискваните от член 296 ДФЕС мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията — негов автор, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да схванат основанията, а на съда — да провери неговата обоснованост. Те следва да се преценяват в зависимост от обстоятелствата в конкретния случай, и по-специално в зависимост от съдържанието на съответния акт, от естеството на изложените мотиви и от интереса, който неговите адресати или други засегнати лица могат да имат да получат разяснения. Все пак не се изисква да се уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите отговарят на изискванията на член 296 ДФЕС се преценява с оглед не само на текста на този акт, но и на правния му и фактически контекст (решения от 13 март 1985 г., Нидерландия и Leeuwarder Papierwarenfabriek/Комисия, 296/82 и 318/82, EU:C:1985:113, т. 19 и от 21 юли 2011 г., Alcoa Trasformazioni/Комисия, C-194/09 P, Сб., EU:C:2011:497, т. 96). Достатъчно е съответната институция да изложи фактите и правните съображения, които имат съществено значение в общия смисъл на решението (решения от 14 юли 1972 г., Cassella Farbwerke Mainkur/Комисия, 55/69, Rec, EU:C:1972:76, т. 22 и 23 и от 6 март 2003 г., Westdeutsche Landesbank Girozentrale и Land Nordrhein-Westfalen/Комисия, T-228/99 и T-233/99, Rec, EU:T:2003:57, т. 280).

46 В настоящия случай в обжалваното решение седем пъти по ясен и недвусмислен начин се излагат съображенията, поради които Комисията е счела, както в началото на производството по член 108, параграф 2 ДФЕС, така и в неговия край, от една страна, че отсрочването на плащането е извършено в нарушение на едно от условията, които Съветът е включил в решението си, обявяващо системата за разсрочено плащане за съвместима с вътрешния пазар, и от друга страна, че такова нарушение „превръща“ цялата схема на съществуващи помощи в нова помощ или „създава“ такава помощ, с оглед на предприятията, които са се възползвали от

посоченото отсрочване (съображение 13, трето тире, съображение 28, съображение 35, трето—пето изречение, съображение 42 in fine, съображение 45, второ изречение и съображения 50 и 57 от обжалваното решение).

47 Тези мотиви излагат в достатъчна степен фактическите и правните съображения, които имат съществено значение в общия смисъл на обжалваното решение. Освен това те са дали възможност на Италианската република да разбере основанията, на които почиват разсъжденията на институцията, предвид контекста, в който те са направени, и правните норми, уреждащи съответната материя, а след това и да ги оспори надлежно пред съда на Съюза, както това се потвърждава от съдържанието на жалбата и на репликата. Най-сетне, те са достатъчни, за да позволят на Общия съд да провери обосноваността на тези разсъждения.

48 Следователно е необходимо да се разгледат оплакванията във връзка с обосноваността на обжалваното решение.

По оплакванията във връзка с обосноваността на обжалваното решение

49 На първо място, предвид разсъжденията, обосноваващи обжалваното решение и припомнени от Комисията пред Общия съд, следва да се направят четири констатации.

50 Първо, не се спори, че до момента, в който Комисията приема, че системата на разсрочено плащане следва да се счита за нова помощ, тази мярка е представлявала схема на съществуващи помощи, макар тази квалификация да е само имплицитно припомнена в обжалваното решение, в съображение 4 и в съображение 13, трето тире, съгласно които помощта, „одобрена от Съвета“, е била „преобразувана“ в „нова помощ“ поради факта на отсрочване на плащането.

51 Второ, не се спори, че декларирането на съответствието на тази схема на съществуващи помощи не е било абсолютно, след като Съветът е обусловил одобрението от спазването на някои условия.

52 Трето, не се оспорва, че отсрочването на плащането е извършено в нарушение на едно от условията и че, взето отделно, то представлява нова помощ. В действителност в рамките на първото си правно основание Италианската република изтъква, че решението на Съвета и правилото de minimis ѝ позволяват да предостави такава нова помощ. В рамките на второто си правно основание при условията на евентуалност тя оспорва правните последици, които Комисията придава на неспазването на решението на Съвета, а именно квалифицирането на цялата система на разсрочено плащане като нова помощ, доколкото тя се прилага спрямо производителите, които са се възползвали от отсрочването на плащането, както и задължаването на италианските власти да си възстановят индивидуалните помощи, предоставени на това основание. За сметка на това тя не оспорва съществуването на това нарушение.

53 Четвърто, не е оспорено и не подлежи на оспорване, че Комисията е тази, която трябва да следи прилагането на одобрената схема на помощи от Съвета, по-специално като обезпечи спазването на условията, дали възможност тя да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар, и ако се налага — като изведе последиците от неспазването му, както сам Съветът припомня в решението си (съображения 8 и 9 и член 3).

54 В действителност Договорът организира постоянното наблюдение и контрола върху държавните помощи именно под отговорността на Комисията и именно на тази институция членове 107 ДФЕС и 108 ДФЕС отреждат централната роля да се произнася по съответствието на тези мерки с вътрешния пазар, като дерогира общия принцип на несъвместимост, който те прогласяват, възлагайки същевременно правомощие и на Съвета, което има характера на

изключение и като такова трябва да бъде предмет на стриктно тълкуване (решения от 29 юни 2004 г., Комисия/Съвет, C-110/02, Rec, EU:C:2004:395, т. 29—31 и от 10 декември 2013 г., Комисия/Ирландия и др., C-272/12 P, Сб., EU:C:2013:812, т. 48). Това изключение обаче се свежда до възможността Съветът да обяви, че помощ, която е предоставена или която предстои да бъде предоставена от държава членка, трябва да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар, ако това е оправдано от изключителни обстоятелства. Следователно Комисията и само Комисията е тази, която следва да следи за правилното изпълнение на помощите или на схемите на съществуващи помощи, независимо дали те са били разрешени от нея или от Съвета.

55 На второ място, предвид наведените от Италианската република доводи, следва да се определи дали в настоящия случай Комисията е упражнила или не това правомощие в предвидената от Договора форма и съобразно правилата относно условията за изпълнението му.

56 В това отношение член 108 ДФЕС и Регламент № 659/1999 ѝ дават възможност да извлече множество последици от неспазването на решение, с което помощ или схема на помощи се обявява за съвместима с вътрешния пазар, при спазването на някои условия.

57 От една страна, от член 108, параграф 2, втора алинея ДФЕС и от член 23 от Регламент № 659/1999 следва, че ако Комисията счете, че дадена държава членка не спазва това решение, тя може да сезира направо Съда на Европейския съюз, като дерогира членове 258 ДФЕС и 259 ДФЕС (решения от 12 октомври 1978 г., Комисия/Белгия, 156/77, Rec, EU:C:1978:180, т. 22 и от 4 февруари 1992 г., British Aerospace и Rover/Комисия, C-294/90, Rec, EU:C:1992:55, т. 11).

58 Разбира се, тези разпоредби предвиждат изрично такава възможност единствено в случая, когато неспазеното решение е било прието от Комисията. Все пак следва да се приеме, че тя може да бъде използвана и в случая, когато дадена помощ или схема на помощи е била обявена за съвместима с вътрешния пазар от Съвета на основание член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС. В действителност не може да се приеме, че Комисията не е в правото си да сезира пряко Съда на Европейския съюз с цел да се констатира, че дадена държава членка не се е съобразила с решение, взето в резултат на упражнен контрол върху държавни помощи в хипотезата, в която Съветът на изключително основание упражнява правомощието, което тя упражнява обикновено. Напротив, духът и общият смисъл на член 108 ДФЕС предполагат, че в този случай възможностите за действие на Комисията не са ограничени до по-сложната процедура, предвидена в член 258 ДФЕС (вж. по аналогия решение от 2 юли 1974 г., Италия/Комисия, 173/73, Rec, EU:C:1974:71, т. 16 и 17). Следователно предвиденото в член 108, параграф 2, втора алинея ДФЕС правно средство за защита, което представлява вариант на иска за неизпълнение на задължения от държава членка, адаптирано по специфичен начин към конкретните проблеми, които пораждат държавните помощи (решения от 14 февруари 1990 г., Франция/Комисия, C-301/87, Rec, EU:C:1990:67, т. 23 и от 12 декември 1996 г., Air France/Комисия, T-358/94, Rec, EU:T:1996:194, т. 60), трябва да може да бъде използвано в подобна хипотеза.

59 Когато Комисията действа по този начин, нито член 108, параграф 2, втора алинея ДФЕС, нито член 23 от Регламент № 659/1999 ѝ налагат друго задължение освен това да установи в достатъчна степен от правна страна, че съответната държава членка не се е съобразила изцяло или отчасти с условията, дали възможност на Комисията или на Съвета да обявят помощта или схемата на помощи за съвместима с вътрешния пазар.

60 От друга страна, от съдебната практика следва, че дори Комисията да счита, че държава членка, на която е било разрешено да приложи помощ или схема на помощи, впоследствие е нарушила задължението си за спазване на условията, с които е скрепено това одобрение, тя все пак не е длъжна във всяка хипотеза да сезира пряко Съда на Европейския съюз.

61 По-специално, когато неизпълнението, което Комисията счита, че е било допуснато, както в настоящия случай е свързано с предоставянето на нова помощ, Съдът е постановил, че тя е в правото си да упражни предоставените ѝ от член 108 ДФЕС правомощия за целите на контрола за съответствие на тази помощ с вътрешния пазар. В тази рамка Комисията е длъжна да вземе предвид всички относими елементи, включително, когато е необходимо, и контекста, който вече е бил преценен в предходното решение, и условията, които е възможно това решение да е наложило на съответната държава членка. Освен това тя може да вземе предвид всеки нов фактически елемент, който е от такова естество, че може да промени направения преди това анализ. При липсата на такива елементи тя има право да основе новото си решение на преценките, направени в предходното решение, и на неспазването на наложените с него условия (решения от 3 октомври 1991 г., Италия/Комисия, C-261/89, Rec, EU:C:1991:367, т. 2—4, 17 и 20—23, и British Aerospace и Rover/Комисия, т. 57 по-горе, EU:C:1992:55, т. 11—14; в този смисъл вж. също решение от 13 септември 1995 г., TWD/Комисия, T-244/93 и T-486/93, Rec, EU:T:1995:160, т. 51, 52, 56, 59 и 60, и по обжалване, решение от 15 май 1997 г., TWD/Комисия, C-355/95 P, Rec, EU:C:1997:241, т. 25—27).

62 Все пак, ако Комисията упражни правомощията си за контрол, тя е длъжна да спази, от една страна, предвидените в Договора процедури и правилата, приети за неговото упражняване (решения British Aerospace и Rover/Комисия, т. 57 по-горе, EU:C:1992:55, т. 14 и TWD/Комисия, т. 61 по-горе, EU:T:1995:160, т. 57 и 58), и от друга страна, материалните изисквания, на които упражняването на тези правомощия е подчинено.

63 В настоящия случай, предвид направените в точки 49—53 по-горе констатации и общия смисъл на Регламент № 659/1999, така както е разяснен в съдебната практика, Комисията е имала възможността да прибегне до няколко процесуални средства.

64 Първо, след като системата за разсрочено плащане е била одобрена с Решението на Съвета и съставлява следователно съществуваща схема на помощи по смисъла на член 1, буква б) от Регламент № 659/1999, от една страна, и отсрочването на плащането е извършено в нарушение на едно от условията, с които е скрепено това одобрение, от друга страна, Комисията е била в правото си, в рамките на постоянния преглед на схемите на съществуващи помощи, предвиден в член 108, параграф 1 ДФЕС, да прецени дали поради факта на това нарушение посочената схема все още е съвместима с вътрешния пазар или не, и при необходимост да констатира нейното несъответствие. В това отношение поради съображения за изчерпателност следва да се отбележи, доколкото Италианската република в настоящия случай не е оспорила пропорционалността на обжалваното решение и поради това не се налага разглеждане на този въпрос, че приетото в резултат на тази процедура решение трябва да спазва общите принципи на правото, и по-специално принципа на пропорционалност, приложим към всеки акт на институциите на Съюза (решения от 29 юни 2010 г., Комисия/Alrosa, C-441/07 P, Сб., EU:C:2010:377, т. 36 и 37 и от 17 юли 2014 г., Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Комисия, T-457/09, Сб., EU:T:2014:683, т. 346 и 347).

65 В резултат на това Комисия може да прибегне до предвидените в глава V от Регламент № 659/1999 „[п]роцедури относно съществуващи схеми за помощ“. Все пак не се спори, че обжалваното решение е било взето на основание член 108, параграф 2 ДФЕС, както следва от неговите съображения, а също и от мотивите му (съображения 4, 8, 13, 28, 33, 35, 37, 45 и 57 от обжалваното решение) и както Комисията потвърждава в отговор на поставения от Общият съд писмен въпрос.

66 Второ, след като отсрочването на плащането е било направено в нарушение на Решението на Съвета, Комисията е имала право в съответствие с член 108, параграф 2, първа алинея ДФЕС да определи дали следва да се счита, че прилагането на системата за разсрочено плащане,

разрешена от Съвета, представлява злоупотреба поради факта на това нарушение. За тази цел тя е могла да прибегне до предвидената „[п]роцедура в случай на злоупотреба с помощ“ в глава IV от Регламент № 659/1999.

67 Всъщност, въпреки че член 1, буква ж) от Регламент № 659/1999 се ограничава до това да квалифицира като „неправилно използване на помощ“, „[з]а целите на настоящия регламент“, „помощ, която [е била използвана] от получателя [ѝ]“ в нарушение по-специално на „условно решение“ по член 7, параграф 4 от този регламент, и да позволи на Комисията да разпореди преустановяването или изменението на тази помощ (в този смисъл вж. решение от 11 май 2005 г., Saxonia Edelmetalle и ZEMAG/Комисия, T-111/01 и T-133/01, Rec, EU:T:2005:166, т. 84—86 и 95—97), от съдебната практика следва, че понятието „неправилно използване на помощ“, съдържащо се в член 108, параграф 2, първа алинея ДФЕС, трябва да придобие по-широк обхват от определението, което му дава член 1, буква ж) от Регламент № 659/1999, доколкото неспазването от държава членка на наложените при одобряването на дадена помощ условия представлява също така форма на неправилно приложение (решение от 15 март 2012 г., Ellinika Nafpigeia/Комисия, T-391/08, EU:T:2012:126, т. 165, неоспорено по този въпрос при обжалването, по което е постановено решение от 28 февруари 2013 г., Ellinika Nafpigeia/Комисия, C-246/12 P, EU:C:2013:133).

68 Независимо от това, безспорно е, че Комисията не е основала решението си на тези разпоредби, както тя потвърждава в отговора поставения от Общия съд писмен въпрос, а е приела, че системата на разсрочено плащане е станала нова помощ поради факта на отсрочване на плащането и доколкото се прилага спрямо млекопроизводителите, които са се възползвали от това отсрочване. Тази квалификация и квалификацията като неправилно използвана помощ обаче се изключват взаимно, тъй като само вече съществуващата помощ може да даде възможност за неправилно използване, както припомня съображение 15 от Регламент № 659/1999.

69 Трето, след като нарушението, в което Италианската република е упреквана, се състои в прилагането на мярка, която може да бъде квалифицирана като нова помощ, Комисията е имала право да прибегне до предвидената в глава III от Регламент № 659/1999 „[п]роцедура по отношение на неправомерна помощ“, за да разгледа тази мярка, както тя явно е решила да направи.

70 Все пак при тази преценка тя е трябвало да спази материалните условия, даващи ѝ възможност да квалифицира не само отсрочването на плащането, взето отделно, но и цялата съществуваща вече система на разсрочено плащане като помощ или схема на помощи, която е нова и неправомерна.

71 В това отношение член 1, букви б) и в) от Регламент № 659/1999 квалифицира като съществуваща помощ „разрешена помощ, т.е. схеми за помощ и индивидуална помощ, които са били разрешени от Комисията или от Съвета“, и като нова помощ „всяка помощ, т.е. схеми за помощ и индивидуална помощ, които не са съществуваща помощ, включително измененията на съществуваща помощ“.

72 Съгласно Договора и разпоредбите в глава II от Регламент № 659/1999 относно „[п]роцедура относно помощ, за която е отправено уведомление“, за тези изменения трябва да бъде отправено уведомление до Комисията преди тяхното прилагане, с изключение на случаите на освобождаване от задължението за уведомяване, предвидени в член 4, параграф 1 от Регламент № 794/2004, и могат в края на официалната процедура по разследване да бъдат предмет на декларация за несъвместимост или на „отрицателно решение“ по член 7, параграф 5 от Регламент № 659/1999.

73 При липсата на отправено уведомление те представляват неправомерни помощи и могат да бъдат предмет на „[п]роцедура по отношение на неправомерна помощ“, уредена в глава III от Регламент № 659/1999, и не само на „отрицателно решение“, както предвижда член 13 от този регламент, но и на „решение за възстановяване“ съгласно член 14.

74 Във всички случаи не „изменената съществуваща помощ“, а съгласно недвусмисления текст на член 1, буква в) от Регламент № 659/1999 и както припомня постоянната съдебна практика, само изменението като такова е годно да бъде квалифицирано като нова помощ (решения от 30 април 2002 г., Правителство на Гибралтар/Комисия, T-195/01 и T-207/01, Rec, EU:T:2002:111, т. 109 и 110 и от 16 декември 2010 г., Нидерландия и NOS/Комисия, T-231/06 и T-237/06, Сб., EU:T:2010:525, т. 177; в този смисъл вж. също решение от 20 май 2010 г., Todaro Nunziatina & C., C-138/09, Сб., EU:C:2010:291, т. 42—49). От своя страна предходната мярка, която може да е била изпълнена надлежно, се счита за съществуваща помощ или съществуваща схема на помощ (решения от 9 август 1994 г., Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Rec, EU:C:1994:311, т. 13 и от 17 юни 1999 г., Piaggio, C-295/97, Rec, EU:C:1999:313, т. 48).

75 По изключение, в хипотезата, в която изменението засяга самата същност на съществуващата помощ или съществуващата схема на помощи, тази мярка се оказва трансформирана изцяло в нова помощ или в нова схема на помощ. Все пак не може да става въпрос за такова съществено изменение, когато новият елемент е ясно отграничим от съществуващата преди това мярка (решения Правителство на Гибралтар/Комисия, т. 74 по-горе, EU:T:2002:111, т. 111 и 114 и от 25 март 2009 г., Alcoa Trasformazioni/Комисия, T-332/06, EU:T:2009:79, т. 128; в този смисъл вж. също, по обжалване, решение Alcoa Trasformazioni/Комисия, т. 45 по-горе, EU:C:2011:497, т. 111 и 112) или е с чисто формален или административен характер и не може да повлияе на преценката за съответствие на тази мярка с вътрешния пазар (решение от 20 март 2014 г., Rousse Industry/Комисия, C-271/13 P, EU:C:2014:175, т. 31—38).

76 От това следва, че възможността Комисията да квалифицира като нова, а когато е необходимо, и като неправомерна помощ, не само изменението на съществуваща помощ, но и цялостната съществуваща помощ, за която се отнася това изменение, е подчинена от материална страна на условието тази институция да установи, че посоченото изменение засяга самата същност на съществуващата преди това мярка. Освен това, в случай че съответната държава членка поддържа в хода на административното производство било че това изменение е ясно отграничимо от съществуващата преди това помощ, било че то има чисто формален или административен характер и не е от естество да повлияе на преценката за съответствие на тази мярка с вътрешния пазар, Комисията трябва да обоснове съображенията, поради които счита тези доводи за неоснователни.

77 В настоящия случай следва да се направят три констатации в това отношение.

78 Най-напред, единствено съображенията в обжалваното решение, които могат да бъдат отнесени към въпроса дали отсрочването на плащането засяга самата същност на системата за разсрочено плащане, се ограничават до това да посочат, че „Комисията не може да сподели гледната точка“ на италианските власти, според които „отсрочването на плащането трябва да се оценява като изолирана мярка“, с мотива че то е „пряко свързано с“ одобрената преди това от Съвета помощ и че „не може следователно да се счита за лишена от всякакво отношение“ с нея (съображения 38 и 39). Макар обаче наличието на „пряка връзка“ и на „отношение“ между отсрочването на плащането и системата за разсрочено плащане да е безспорно, то не предполага сама по себе си втората от тези мерки да променя съществено първата.

79 По-нататък, тази преценка на Комисията е направена в рамките на преценката на отделен въпрос, свързан с това дали за целите на проверката за спазване на тавана de minimis, предвиден в член 3, параграф 2 от Регламент № 659/1999, произтичащата от отсрочването на плащането помощ трябва да се преценява отделно от другите помощи, от които млекопроизводителите са можели да се възползват.

80 Най-сетне, самата Комисия потвърждава в писмената си защита (точки 24, 32, 35 и 39) и в дупликата си (точка 10), че в никакъв случай не е имала за цел да изследва дали отсрочването на плащането променя съществено системата на разсрочено плащане, или, напротив, то е било отграничимо от нея, тъй като е счела, че този въпрос е „лишен от значение“ и е „неотносим“.

81 По този начин Комисията не само е пренебрегнала понятието „нова помощ“, като е преквалифицирала съществуващия режим на помощ в нова, неправомерна помощ, без да спази предвидените в Регламент № 659/1999 и съдебната практика по този въпрос материални условия, както изтъква Италианската република.

82 Като последица от това тя погрешно е разпоредила млекопроизводителите, които са се възползвали от отсрочването на плащането, да възстановят не само тази нова и неправомерна помощ, но и индивидуалните помощи, предоставени от Комисията въз основа на посочената съществуваща схема на помощи, както изтъква и Италианската република.

83 Нито един от доводите, изтъкнати от Комисията, не може да обори този извод.

84 В частност, тя няма основание да поддържа, че неспазването от италианските власти на едно от условията, с които е скрепена направената от Съвета декларация за съответствие, води по същество до „преквалифицирането“ в нова и неправомерна помощ на съществуващата схема на помощ, която се е ползвала до този момент с условно одобрение.

85 Всъщност, както следва от припомнената в точки 57—62, 74 и 75 по-горе съдебна практика, когато Комисията установява несъобразяване с решение, с което дадена помощ или схема на помощи е обявена за съвместима с вътрешния пазар, при спазването на някои условия, тя може било да поиска констатиране на това неизпълнение на задълженията пряко от Съда, било, ако последното се състои в предоставянето на нова помощ, да упражни правомощията си за контрол върху последната, стига да бъдат спазени свързаните с това процесуални и материални изисквания. Ако Комисията избере да упражни контролните си правомощия, тя трябва по принцип да се придържа към преценката на новата помощ. Единствено ако докаже, че последната е изменила самата същност на съществуващата помощ или на съществуващ режим на помощи, Комисията има право по изключение да обяви, че изменената по този начин съществуваща мярка като цяло е несъвместима с вътрешния пазар, да констатира нейната неправомерност, ако Комисията не е била уведомена за това изменение преди прилагането му, и да разпореди като последица преустановяване или изменение на помощта или на така изменената схема на помощи.

86 За сметка на това Комисията няма право да приеме, че неспазването на наложеното при одобряването на съществуваща схема на помощи условие ipso facto води до „преквалифициране“ на тази мярка в нова помощ, и още по-малко да приеме последната за неправомерна ab initio и да разпореди възстановяването ѝ, както когато в случай на приложена неправомерна помощ, а не на предварително одобрена помощ.

87 Действително, както припомня съдебната практика, решението за одобряване обхваща всяка съществуваща помощ, което е негов предмет, освен когато Комисията приема, че тя е била неправилно използвана (вж. решение от 29 април 2004 г., Италия/Комисия, C-298/00 P, Rec, EU:C:2004:240, т. 47 и цитираната съдебна практика) или самата ѝ същност е била променена с ново решение (вж. т. 74 и 75 по-горе). С изключение на тези две хипотези следователно тази

помощ трябва да се счита за правомерна, докато Комисията не констатира нейното несъответствие с вътрешния пазар (решение от 18 юли 2013 г., P, C-6/12, Сб., EU:C:2013:525, т. 40 и 41; в този смисъл вж. също решение от 4 март 2009 г., Tirrenia di Navigazione и др./Комисия, T-265/04, T-292/04 и T-504/04, EU:T:2009:48, т. 75).

88 По-нататък, именно с цел да се даде възможност на Комисията — или по изключение на Съвета — да „признае съответствието [на помощ] с [вътрешния] пазар“, тази институция „може да скрепи положителното си решение с условия“ и задължения, както следва от самия текст на член 7, параграф 4 от Регламент № 659/1999, както и от съдебната практика преди приемането на този регламент (решения TWD/Комисия, т. 61 по-горе, EU:T:1995:160, т. 55 и TWD/Комисия, т. 61 по-горе, EU:C:1997:241, т. 25). Така, „доколкото условията, предвидени в [Решението на Съвета]“, в настоящия случай са спазени, тази институция е „счела за съвместима“ „помощта, която Италианската република [е възнамерявала] да предостави на [своите] млекопроизводители“ (съображение 8 от Решението на Съвета и съображение 10 от обжалваното решение). С оглед на преследваната с тези условия цел последващото им неспазване може да доведе до това Комисията да оспори направената декларация за съвместимост на въпросната мярка с вътрешния пазар, като използва някое от различните предвидени в Договора за функционирането на ЕС и Регламент № 659/1999 процесуални средства, а не да я квалифицира като съществуваща помощ, освен при припомнените в точка 85 по-горе изключения.

89 Освен това, след като в съответствие с член 108, параграф 1 ДФЕС съществуващите помощи могат да бъдат правомерно изпълнявани, докато Комисията не е установила тяхната несъвместимост (решения от 15 март 1994 г., Banco Exterior de España, C-387/92, Rec, EU:C:1994:100, т. 20 и от 29 ноември 2012 г., Кремиковци, C-262/11, Сб., EU:C:2012:760, т. 49), декларацията за несъответствие може да породи последици само за в бъдеще (в този смисъл вж. решения от 15 септември 1998 г., Ryanair/Комисия, T-140/95, Rec, EU:T:1998:201, т. 86, относно неспазването на решение, с което се одобрява под условие помощ, която следва да бъде освободена чрез последователни траншове, и от 6 март 2002 г., Diputación Foral de Álava и др./Комисия, T-127/99, T-129/99 и T-148/99, Rec, EU:T:2002:59, т. 172).

90 При невъзможност, правомерно приложената схема на помощи и на предоставени по въз основа на нея индивидуални помощи преди неизпълнението от съответната държава членка на задълженията ѝ, ще се считат с обратна сила за неправомерни и несъвместими с вътрешния пазар помощи. Този резултат би бил равносилен на отмяна на решението, с което е било одобрено прилагането на тези мерки. Както обаче следва от съображение 10 и член 9 от Регламент № 659/1999, такава санкция не е била предвидена от законодателя в специфичната хипотеза, в която решение, взето в рамките на контрола върху държавните помощи, е основано на неточни сведения.

91 Най-сетне, следва да се отбележи, от една страна, че Регламент № 659/1999 е бил приет именно за да обезпечи правната сигурност от процесуална гледна точка, в частност що се отнася до разглеждането на съществуващите и на неправомерните помощи (съображения 3, 4, 11, 14 и 17 от Регламент № 659/1999). От друга страна, този регламент предвижда съвкупност от правила, позволяващи на Комисията да осигури спазването на решенията, приети при упражняването на контрола върху държавните помощи, и по-специално да разреши случай като този, пред който е изправена в понастоящем, както и да извлече от него всички правни последици (вж. т. 57, 64, 66, 67 и 69—75 по-горе). В този контекст, да се приеме изложената по настоящото дело теория от Комисията, би означавало да ѝ се даде възможност да заобиколи установените от законодателя производства с цел да се обезпечи ефективността на контрола върху държавните помощи, при спазване на принципа на правната сигурност.

92 Предвид изложените по-горе съображения настоящото правно основание трябва да бъде уважено.

93 Поради това следва, на първо място, да се отхвърли главното искане на Италианската република, и на второ място, да се уважи евентуалното ѝ искане, като се отмени член 1, параграф 2 от обжалваното решение, както и членове 2—4 от него, доколкото те засягат, от една страна, схемата на помощи, посочена в член 1, параграф 2, и от друга страна, предоставените въз основа на нея индивидуални помощи.

По съдебните разноски

94 По смисъла на член 87, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. В случая и двете страни са загубили съответно по някои от предявените основания, поради което всяка от тях следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (трети състав)

реши:

1) Отменя член 1, параграф 2 от Решение 2013/665/ЕС на Комисията от 17 юли 2013 година относно държавни помощи SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)], предоставени от Италия (отсрочване на плащането на налога в сектора на млякото и млечните продукти в Италия).

2) Отменя членове 2—4 от това решение, доколкото те засягат, от една страна, схемата на помощи, посочена в член 1, параграф 2, и от друга страна, предоставените въз основа на нея индивидуални помощи.

3) Отхвърля жалбата в останалата ѝ част.

4) Италианската република и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски.

Papasavvas Forwood Bieliūnas

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 24 юни 2015 година.

Подписи