Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (třetího senátu)

24. června 2015 *

„Státní podpory — Dávky z mléka — Podpory poskytnuté Itálií producentům mléka — Režim podpor spojený s vrácením dávky z mléka — Podmíněné rozhodnutí — Nedodržení podmínky, jež umožnila uznat slučitelnost podpory s vnitřním trhem — Podpora de minimis — Existující podpora — Nová podpora — Změna existující podpory — Řízení o kontrole státních podpor — Povinnost uvést odůvodnění — Důkazní břemeno“

Ve věci T-527/13,

Italská republika, zastoupená G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci se S. Fiorentinem a P. Grassem, avvocati dello Stato,

žalobkyně,

proti

Evropské komisi, zastoupené D. Grespanem, D. Nardim a P. Němečkovou, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh na zrušení rozhodnutí Komise 2013/665/EU ze dne 17. července 2013 o režimu státních podpor SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] poskytnuté Itálií (odklad platby dávky z mléka v Itálii) (Úř. věst. L 309, s. 40),

TRIBUNÁL (třetí senát),

ve složení S. Papasavvas, předseda, N. J. Forwood (zpravodaj) a E. Bieliūnas, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: J. Palacio González, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 20. ledna 2015,

vydává tento

* Jednací jazyk: italština.

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

1 Aby bylo producentům italského mléka umožněno uhradit doplňkovou dávku ve výši 1 386 475 000 eur dlužnou Evropské unii z důvodu překročení mléčné kvóty přidělené Italské republice v hospodářských létech 1995/1996 a 2001/2002, požádal tento členský stát Radu Evropské unie, aby mu povolila zavedení režimu státních podpor podle čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES.

2 Rozhodnutím 2003/530/ES ze dne 16. července 2003 o slučitelnosti podpory, kterou Italská republika zamýšlí poskytnout svým producentům mléka, se společným trhem, Rada povolila tomuto členskému státu, aby „uhradil [Unii] dlužnou částku v souvislosti s doplňkovou dávkou z mléka a mléčné výrobky za hospodářské roky 1995/96 až 2001/02 namísto producentů (Úř. věst L 184, s. 15, dále jen „rozhodnutí Rady“) (článek 1 rozhodnutí Rady). Rovněž jí povolila „[umožnit zúčastněným stranám] vyrovnat své dluhy [vůči Italské republice]] prostřednictvím bezúročného odkladu platby v průběhu několika let“ (článek 1 rozhodnutí Rady).

3 Toto prohlášení o slučitelnosti bylo podrobeno dvěma souborům podmínek. Rada především uložila italským orgánům, aby jednak prohlásily, že částka odpovídající doplňkové dávce je producenty mléka splatná do Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF), a jednak odečetly jejich nesplacený dluh vůči Evropské unii a související úroky od výdajů financovaných EZOZF. Dále požadovala, aby producenti mléka plně splatili svůj dluh vůči Italské republice jednak ve stejných ročních splátkách, a jednak v době nepřesahující čtrnáct let počínaje dnem 1. ledna 2004 (článek 1 rozhodnutí Rady).

4 V této souvislosti italské orgány přijaly decreto-legge n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (legislativní nařízení č. 49 k reformování předpisů týkajících se používání doplňkové dávky v odvětví mléka a mléčných výrobků) ze dne 28. března 2003 (GURI č. 75 ze dne 31. března 2003, s. 4) a 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 n. 119/2003 (ministerská vyhláška ze dne 30. července 2003, kterou se stanoví uhrazení dlužné doplňkové dávky nezaplacené za období let 1995/1996 až 2001/2002 uvedené v čl. 10, odst. 34 zákona č. 119/2003) (GURI č. 183 ze dne 8. srpna 2003, s. 33). Oba tyto akty ve vzájemném spojení v podstatě stanovily, že částka doplňkové dávky převzatá Italskou republikou jí bude uhrazena v plné výši producenty mléka bez zatížení úroky, ve formě ročních splátek stejné výše rozložených do období nepřekračujícího čtrnáct let (dále jen „splátkový režim”).

5 Po několikeré změně těchto ustanovení, mající za cíl zejména umožnit dotčeným subjektům rozvržení splátek dluhu na dobu až třiceti let, jakož i po odložení úhrady roční tranše splatné ke dni 30. června 2010 o šest měsíců, přijaly litalské orgány egge n. 10, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie (zákon č. 10 o přeměně v zákon legislativního nařízení č. 225 ze dne 29. prosince 201 o prodloužení lhůt stanovených právními předpisy a naléhavými intervencemi v daňových záležitostech a na podporu podniků a rodin) ze dne 26. února 2011 (GURI č. 47 ze dne 26. února 2011, běžný doplněk číslo 53), který nabyl účinnosti následujícího dne. Tento zákon zejména zavedl odstavec 12k do článku 1 nařízení s mocí zákona č. 225, jenž stanoví, že „k vyrovnání s vážnou krizí dotýkající se odvětví mléka a mléčných výrobků byly lhůty pro uhrazení dlužných částek splatných k 31. prosinci 2010 podle splátkového kalendáře stanoveného nařízením s mocí zákona č. 49“ a následující právní úpravou „prodlouženy do 30. června 2011“ (dále jen „odklad platby“).

6 Italské orgány informovaly Evropskou komisi, že „grantový ekvivalent“ tohoto opatření byl zahrnut do podpory *de minimis* stanovenou pro tento členský stát přílohou k nařízení Komise (ES) č 1535/2007 ze dne 20. prosince 2007 o použití článků [107 SFEU] a [108 SFEU] na podporu *de minimis* v produkčním odvětví zemědělských produktů (Úř. věst. L 337, s. 35). Podle nich tohoto ustanovení využilo 1291 producentů mléka z 11 271 subjektů využívajících splátkový režim plateb, tj. 11,45 % těchto subjektů. Kromě toho se individuální podpora získaná z tohoto titulu pohybovala v rozmezí od 0,08 do 694,19 eur. Konečně tato podpora nedosahovala částky 100 eur v případě 1187 z 1291 dotčených producentů mléka, a částky 12 eur v případě 559 z nich.

7 Rozhodnutím C(2013) 4046 final ze dne 17. července 2013, oznámeným dne 18. července 2013, o státní podpoře SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) poskytnuté Italskou republikou – odklad platby dávky z mléka v Itálii, jehož shrnutí bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie* dne 10. února 2012 (Úř. věst. C 37, s. 30), zahájila Komise řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU. Především v podstatě uvedla, že měla pochybnosti jak o kvalifikaci odkladu platby, vzhledem k článku 107 SFEU, tak i o slučitelnosti tohoto opatření s vnitřním trhem. Dále uvedla, že tento odklad platby měl za následek porušení podmínek stanovených v rozhodnutí Rady, že toto porušení přeměnilo celý splátkový režim zavedený italskými orgány na novou podporu, neboť se týkalo producentů mléka, kteří těžili z odkladu platby, a že nebyla zajištěna ani slučitelnost nové podpory s vnitřním trhem.

8 Rozhodnutím 2013/665/EU ze dne 17. července 2013, týkajícím se státní podpory SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] poskytnuté Italskou republikou (odklad platby dávky z mléka v Itálii) (Úř. věst. L 309, s. 40, dále jen „napadené rozhodnutí“), dospěla Komise po jednáních s italskými orgány vedených v rámci správního řízení k závěru, že každé z obou sporných opatření, tzn. jednak odklad platby, a jednak splátkový režim, představovalo novou podporu, jež byla protiprávní a neslučitelná s vnitřním trhem (článek 1 napadeného rozhodnutí). V důsledku toho uložila Italské republice povinnost okamžitě a účinně vymoci částky přiznané producentům mléka, spolu s úroky (články 2 a 3 napadeného rozhodnutí). Proto uložila Italské republice povinnost přistoupit k okamžitému a účinnému vymáhání částek poskytnutých producentům mléka, kteří těžili z odkladu plateb a souvisejících úroků (články 2 a 3 napadeného rozhodnutí).

Řízení a návrhová žádání účastnic řízení

9 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 30. září 2013 podala Italská republika projednávanou žalobu.

10 Italská republika v podstatě navrhuje, aby Tribunál:

— zrušil napadené rozhodnutí v plném rozsahu;

— podpůrně zrušil napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž jí bylo uloženo, aby vymohla navrácení individuálních podpor poskytnutých na základě režimu podpor předem schváleného rozhodnutím Rady italským producentům mléka, kteří těžili z odkladu plateb;

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

11 Komise navrhuje, aby Tribunál:

— zamítl žalobu;

— uložil Italské republice náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

12 Na podporu svého návrhového žádání Italská republika uplatňuje dva žalobní důvody. První žalobní důvod vychází z porušení čl. 3 odst. 7 nařízení č. 1535/2007. Druhý žalobní důvod vychází z porušení čl. 3 odst. 2 téhož nařízení, z porušení čl. 1 písm. c) nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [108 SFEU] (Úř. věst. L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339), z porušení čl. 4 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 794/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 659/1999, (Úř. věst L 140, str. 1; Zvl. vyd. 08/04, s. 3), a z nedostatečného odůvodnění.

K prvnímu žalobnímu důvodu

13 Italská republika tvrdí, že napadené rozhodnutí je stiženo porušením čl. 3 odst. 7 nařízení č. 1535/2007, podle něhož „[p]odporu *de minimis* nelze kumulovat se státní podporou na tytéž způsobilé výdaje, pokud v důsledku této kumulace míra podpory přesahuje úroveň stanovenou [unijními] právními předpisy […] za zvláštních okolností každého případu“. Komise totiž dospěla k závěru, že přiznání odkladu platby porušilo toto ustanovení, vycházejíc z předpokladu, že splátkový režim předem schválený systémem Radou představuje maximální výši podpory, která může být poskytnuta producentům mléka. Rozhodnutí Rady však italským orgánům v žádném případě nezakazovalo, aby v případě potřeby zavedly nová podpůrná opatření ve prospěch těchto producentů. Komise se tudíž nesprávně domnívala, že dotčené ustanovení brání tomu, aby jim byla poskytnuta nová podpora. Sama ostatně uznala, že tato podpora by měla být považována za podporu *de minimis*.

14 Komise zpochybňuje opodstatněnost této argumentace.

15 Článek 3 nařízení č. 1535/2007 ve svém odstavci 1 stanoví, že „[s]plňují-li opatření podpory podmínky stanovené v odstavcích 2 až 7 tohoto článku, má se za to, že nesplňují všechna kritéria čl. [107 odst. 1 SFEU], a nepodléhají proto oznamovací povinnosti podle čl. [108 odst. 3 SFEU]“.

16 V tomto ohledu je třeba uvést, že zatímco Komise musí prokázat, že opatření splňuje podmínky požadované k tomu, aby mohlo být kvalifikováno jako státní podpora, musí poté členský stát, který tuto podporu poskytl nebo hodlá poskytnout, prokázat, že toto opatření takovéto kvalifikaci neodpovídá nebo že je slučitelné s vnitřním trhem.

17 Z tohoto důvodu je podle ustálené judikatury především nutno poskytnout Komisi veškeré informace nezbytné k tomu, aby mohla ověřit, že podmínky pro tuto výjimku jsou splněny (rozsudky ze dne 28. dubna 1993, Itálie v. Komise, C-364/90, Recueil, EU:C:1993:157, bod 20, a ze dne 29. dubna 2004, Itálie v. Komise, C-372/97, Recueil, EU:C:2004:234, bod 81) a určit tak, že dotčené opatření může být považováno za slučitelné s vnitřním trhem podle čl. 107 odst. 3 SFEU (rozsudky ze dne 15. prosince 1999, Freistaat Sachsen a další, T-132/96 a T-143/96, Recueil, EU:T:1999:326, bod 140, a ze dne 15. června 2005, Regione Autonoma della Sardegna v. Komise, T-171/02, Recueil, EU:T:2005:219, bod 129), nebo že dokonce nespadá do kvalifikace jako státní podpora podle čl. 107 odst. 1 SFEU (rozsudky ze dne 29. dubna 2004, Nizozemsko v. Komise, C-159/01, Recueil, EU:C:2004:246, bod 43, a ze dne 15. listopadu 2011 Komise a Španělsko v. Government of Gibraltar a Spojené království, C-106/09 P a C-107/09 P, Sb. rozh., EU:C:2011: 732, body 143 až 152).

18 V případě, že se dotčenému členskému státu nepodaří prokázat opodstatněnost výjimky, kterou požaduje, a tím spíše, nedostojí-li své povinnosti poskytnout v tomto ohledu relevantní informace, v kteréžto souvislosti čl. 4 odst. 6 nařízení č. 1535/2007 připomíná, že zejména v případech, kdy členské státy argumentují tím, že podpory poskytnuté podnikům působícím v odvětví zemědělské produkce mají charakter *de minimis*, je Komise oprávněna dospět k závěru, že se přiznání této výjimky nejeví jako oprávněné (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 13. června 2002 Nizozemsko v. Komise, C-382/99, Recueil, EU:C:2002:363, body 77 až 80).

19 V projednávané věci se v napadeném rozhodnutí uvádí, že odklad platby představuje státní podporu (body 28 až 32 odůvodnění), a nelze mít za to, že vykazuje povahu *de minimis* (body 33 až 42), oproti tomu, co tvrdily italské orgány (body 14 až 20).

20 Tento závěr vychází ze tří souborů úvah.

21 Zaprvé měla Komise za to, že ačkoli lze individuální podpory spojené s odkladem plateb analyzované odděleně považovat za podpory *de minimis*, Italská republika nepředložila důkazy, jež by umožnily prokázat odůvodněnost jejího tvrzení, že producenti mléka, kteří těžili z tohoto odkladu, neobdrželi jiné podpory *de minimis*, v důsledku čehož by těžili z celkové částky podpory přesahující strop stanovený v čl. 3 odst. 2 nařízení č. 1535/2007 (body 34 a 35, první a třetí věta odůvodnění napadeného rozhodnutí), jehož druhý pododstavec stanoví, že „[p]okud celková částka podpory poskytnutá na jedno opatření přesahuje strop [částky 7 500 v kterémkoli tříletém rozpočtovém období] uvedený v prvním pododstavci, nelze u této částky podpory využít tohoto nařízení, a to ani pro část nepřesahující tento strop“.

22 Zadruhé měla Komise pro doplnění – jak prokazuje použití slova „rovněž“ (bod 35 třetí věta odůvodnění napadeného rozhodnutí) – za to, že tyto podpory nepředstavovaly jediná opatření, jež musí být vzata na zřetel za účelem ověření, zda byl dodržen dotyčný strop. Měla totiž za to, že odklad plateb byl proveden v rozporu s rozhodnutím Rady, že toto porušení činí část jednotlivých podpor poskytnutých producentům mléka v rámci splátkového režimu schváleného Radou protiprávním, a že bylo v rámci zmíněné kontroly třeba vzít na zřetel i tyto jednotlivé podpory (bod 35, třetí věta *in fine* až pátá věta odůvodnění a bod 50 odůvodnění napadeného rozhodnutí).

23 Zatřetí – a rovněž pro doplnění, jak ukazuje použití výrazu „kromě toho“ (bod 36 odůvodnění napadeného rozhodnutí) – Komise vyložila, že odklad platby vedl v důsledku jeho kumulace se splátkovým režimem k tomu, že producentům mléka byly poskytnuty podpory v „intenzitě“ překračující úroveň použitelnou za konkrétních okolností věci (body 36 až 42 odůvodnění napadeného rozhodnutí) v rozporu s čl. 3 odst. 7 nařízení č. 1535/2007.

24 Italská republika podrobuje sice tuto třetí úvahu vycházející z čl. 3 odst. 7 nařízení č. 1535/2007 kritice, avšak nepředložila žádné argumenty zneplatňující analýzu souběžně provedenou Komisí s ohledem na odstavec 2 tohoto článku (viz bod 21 výše).

25 V rámci tohoto žalobního důvodu se totiž omezuje na vyjádření, že Komise v napadeném rozhodnutí připustila, že by se bylo lze domnívat, že by individuální podpory spojené s odkladem platby nabyly povahy *de minimis*, jestliže by byly přezkoumány odděleně (bod 46 žaloby). Komise však dodala, že takovéto podpory by měly být posuzovány společně s dalšími podporami *de minimis*, které mohly přinést prospěch producentům mléka, a nikoli odděleně (viz bod 21 výše).

26 Italská republika dále v rámci svého druhého žalobního důvodu sama uznává, že čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení č. 1535/2007 zakazuje, aby různé podpory, z nichž každá vykazuje povahu *de minimis*, mohly být celkově klasifikovány jako podpora *de minimis*, jestliže při jejich součtu překročí výsledná souhrnná částka jím stanovený strop (bod 53 žaloby).

27 Konečně Italská republika ve svém druhém žalobním důvodu tvrdí, že „jak bylo ukázáno v prvním žalobním důvodu, podmínky stanovené v [čl. 3 odst. 2 nařízení č. 1535/2007] nejsou splněny“, že „[t]otiž nebyl podán důkaz, že by toto sporné opatření vedlo k celkové výši podpory, která by překročila hranici uvedenou v [tomto článku]„, a že „[n]aopak existují údaje, které ukazují přesný opak“ (bod 52 žaloby). Nepředkládá však v rámci této žaloby – ani neprokazuje, že by v rámci správního řízení byla předložila – argumenty nebo důkazy umožňující domněnku či dokonce pouhé ověření, že neposkytla jinou podporu *de minimis* vedoucí k překročení stropu stanoveného v tomto ustanovení, jak správně uvádí Komise. Naopak se v odpovědi na otázky položené Tribunálem v rámci organizačních procesních opatření a poté na jednání omezila v podstatě na tvrzení, že podpory

plynoucí z odkladu platby mají tak nepatrný význam, že je třeba předpokládat, že dotčený strop nebyl překročen. Takovýto argument však nemůže obstát při neexistenci jakýchkoli informací o ostatních podporách, z nichž by bývali mohli těžit dotčení producenti mléka, a vzhledem k důkazním požadavkům vyplývajícím z judikatury (viz body 17 a 18 výše), a z čl. 3 odst. 1 a 2 ve spojení s čl. 4 odst. 6 nařízení č. 1535/2007.

28 Vzhledem k tomu, že Komise mohla v rámci analýzy připomenuté v bodě 21 výše přijmout názor, že podpory spojené s odkladem plateb nemohou být považovány za poskytnuté v souladu s čl. 3 odst. 2 nařízení č. 1535/2007, pokud italské orgány právně dostatečně nepotvrdily dodržení tohoto ustanovení, je nepodstatné, že zda měla v rámci analýzy připomenuté v bodě 23 výše správně či nesprávně za to, že poskytování těchto podpor kromě toho porušilo čl. 3 odst. 7 tohoto nařízení.

29 V důsledku toho je třeba tento žalobní důvod zamítnout jako irelevantní.

K druhému žalobnímu důvodu

30 V rámci druhého ho důvodu se Italská republika dovolává dvou souborů výtek.

31 Zaprvé tvrdí, že je napadené rozhodnutí stiženo porušením čl. 3 odst. 2 nařízení č. 1535/2007. Především nebylo prokázáno, že by producenti mléka, kteří těžili z odkladu platby, získali vzhledem ke kumulaci tohoto opatření s jinými opatřeními celkovou částku podpory přesahující strop stanovený v tomto článku. Dále by bylo toto ustanovení použitelné výlučně jen v případech, kdy kumulace různých opatření, z nichž každé představuje podporu *de minimis*, vede k celkové částce podpory přesahující v něm stanovený strop. A konečně ani za předpokladu, že by byl čl. 3 odst. 2 nařízení č. 1535/2007 použitelný ve všech případech kumulace podpor, ať již vykazují povahu *de minimis*, či nikoli, nepředstavovalo by to právní základ umožňující Komisi uložit členskému státu, který poskytl podporu *de minimis* vymoci navrácení nejen těchto podpor, pokud byly poskytnuty protiprávně, ale i částky předchozí podpory, na jejímž základě bylo vydáno rozhodnutí o schválení.

32 Zadruhé je napadené rozhodnutí stiženo nesprávným právním posouzením a přinejmenším nedostatečným odůvodněním, jelikož Komise uložila Italské republice povinnost vymoci vrácení nejen jednotlivých podpor souvisejících s odkladem plateb, ale také část podpor poskytnutých dříve na základě splátkového režimu. S ohledem na omezený rozsah tohoto odkladu měla totiž Komise provést analýzu tohoto opatření odděleně jakožto nové podpory ve smyslu čl. 1 písm. c) nařízení č. 659/1999, namísto toho, aby se rozhodla pro názor, že má vliv na samotnou podstatu režimu podpor dříve schváleného Radou, a v důsledku toho rozhodnout, že existující režim podpor bylo třeba vyhodnotit v celém rozsahu jako protiprávní novou podporu ve vztahu k producentům mléka, kteří těžili z odkladu platby. Kromě toho měla Komise dospět k závěru, že tato nová podpora byla osvobozena od oznamovací povinnosti stanovené SFEU v souladu s čl. 4 odst. 1 nařízení č. 794/2004.

33 Italská republika ve své odpovědi v podstatě dodává, že argumenty dovolávané Komisí v rámci obhajoby potvrzují opodstatněnost jejích žalobních důvodů.

34 Komise má v podstatě za to, že oba tyto soubory výtek jsou zčásti neopodstatněné, a z části irelevantní.

35 Za prvé italské orgány v průběhu celého správního řízení neprokázaly opodstatněnost svého tvrzení, že podpory související s odkladem plateb nevedly k překročení stropu stanoveného v čl. 3 odst. 2 nařízení č. 1535/2007, takže se Komise tím, že toto ustanovení nepoužila, nedopustila nesprávného posouzení.

36 Za druhé si Italská republika nesprávně vyložila napadené rozhodnutí. Z odůvodnění a výroku tohoto aktu – stejně jako z jemu předcházejícího rozhodnutí o zahájení řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU – totiž jasně vyplývalo, že Komise přezkoumala dvě samostatná opatření, a poté každé z nich označila za protiprávní novou podporu neslučitelnou s vnitřním trhem. První z nich byla „podpora související

s odkladem plateb“ (bod 13, první a druhá odrážka, bod 45 a bod 57 odůvodnění napadeného rozhodnutí). Druhou byla „nová podpora vytvořená v důsledku porušení rozhodnutí [Rady]“ (bod 13, třetí odrážka a bod 57 odůvodnění napadeného rozhodnutí).

37 Co se týče tohoto druhého opatření, Komise měla správně za to, že italské orgány porušily jednu z podmínek stanovených v rozhodnutí Rady, tím že producentům mléka umožnily odklad platby, že tato podmínka představovala prvek *sine qua non* povolení uděleného Radou a že její nedodržení staví celý systém odkladu plateb do rozporu se zmíněným rozhodnutím, nakolik se vztahoval na producenty mléka, kteří těžili z tohoto odkladu. Z toho správně dovodila, že tento systém měl být v rámci tohoto opatření kvalifikován jako režim nových podpor, který je protiprávní a neslučitelný s vnitřním trhem, a že individuální podpory poskytnuté na tomto základě musely být vráceny spolu s podporami souvisejícími s odkladem plateb. V rámci této analýzy nebylo nutno zkoumat, zda odklad platby ovlivnil podstatu splátkového režimu či nikoliv, nebo zda ho jeho povaha *de minimis* zbavovala oznamovací povinnosti stanovené ve SFEU. Komise ostatně dostatečně odůvodnila své rozhodnutí ve všech těchto bodech.

38 S ohledem na výměnu argumentů mezi účastnicemi řízení v jeho průběhu je nezbytné upřesnit rozsah tohoto žalobního důvodu před přezkumem výtky týkající se odůvodnění napadeného rozhodnutí, a výtek týkajících se jeho opodstatněnosti.

K rozsahu žalobního důvodu

39 Nejprve je třeba konstatovat, že ačkoli každá z výtek dovolávaných Italskou republikou v rámci tohoto žalobního důvodu vychází z porušení jiného ustanovení, je jim společné, že zároveň v podstatě napadenému rozhodnutí vytýkají, že nevychází z platného právního základu v rozsahu, v němž kvalifikuje splátkový režim jako novou a protiprávní podporu (čl. 1 odst. 2 napadeného rozhodnutí) a je jí uloženo tuto podporu vymoci [čl. 2 odst. 1 a odst. 4, písm. a) až d) napadeného rozhodnutí].

40 Za druhé je tato kritika vyjadřována ve fázi žaloby, třebaže samotné výrazy „normativní odkazy“ a „pozitivní opěrný bod, z něhož mělo v zásadě vycházet rozhodnutí [Komise]“, se objevují teprve v replice v reakci na argumenty předložené Komisí v její žalobní odpovědi.

41 Italská republika tak v prvním souboru svých výtek tvrdí, že „neuplatnění opatření napadeného příslušným správním orgánem, jinými slovy uložení platby úroků odpovídajících době prodlení platby […] by se samo o sobě rovnalo nejvyšší možné sankci stanovené Smlouvou za neoprávněné podpory, totiž zrušení poskytnuté podpory“, že „zrušení podpory *de minimis* by nemělo vést ke zrušení právoplatně poskytnuté podpory“ a že „neexistují důkazy schopné doložit, že příjemci existující podpory, kteří využili napadeného opatření jsou povinni vrátit nejen částku odpovídající napadenému opatření, ale též částku obdrženou z titulu existující podpory“ (body 54 až 56 žaloby).

42 Stejně tak ve svém druhém souboru výtek tvrdí, že „[n]elze mít ani za to, že rozšíření rozhodnutí o navrácení i na existující podporu může právoplatně vyplývat z existence podstatné změny této podpory, která je s to způsobit, že budou obě opatření považována za jedinou novou podporu neoznámenou Komisi, a tudíž protiprávní, že „[t]akovýto závěr je zřejmým důsledkem zkreslení pojmu ‚změna existující podpory‘“ a že „Komise zdaleka neposkytla dostatečné odůvodnění, co se týče skutečnosti, že byly splněny skutkové podmínky pro použití tohoto pojmu“ (body 57 a 58 žaloby).

43 Zatřetí a za poslední z ustálené judikatury v každém případě vyplývá, že žalobní důvod nebo argument, který je rozšířením důvodu dříve přímo nebo implicitně uvedeného v žalobě a je s ním úzce spjat, musí být prohlášen za přípustný (rozsudky ze dne 30. září 1982, Amylum v. Rada, 108/81, Recueil, EU:C:1982:322, bod 25, a ze dne 14. března 2007, Aluminium Silicon Mill Products v. Rada, T-107/04, Sb. rozh., EU:T:2007:85, bod 60).

44 Za těchto podmínek je třeba zohlednit argumenty Italské republiky, podle nichž obrana Komise potvrzuje, že „[její] rozhodnutí zjevně neobsahuje odkazy na právní předpisy, které by je mohly odůvodnit“, jelikož jednak „čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení č. 1535/2007 […] byl celkově vzato jediným pozitivním bodem, z něhož by rozhodnutí bývalo mohlo v zásadě vycházet“, a „nelze [odklad platby] považovat za součást nové podpory, což by vedlo k tomu, že příjemci ztratí nárok na podpory povolené Radou“, jelikož Komise „neprokázala, že byla dodržena kritéria odpovídající pojmu změny existující podpory“, a jednak (body 16, 17, 21 a 23 repliky) přestavují ve světle žalobní odpovědi rozvedení argumentace předložené ve stádiu žaloby.

K výtce týkající se odůvodnění napadeného rozhodnutí

45 Z ustálené judikatury vyplývá, že odůvodnění vyžadované článkem 296 SFEU musí být přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, který je jeho původcem, tak aby zúčastněné osoby mohly pochopit odůvodnění, která vedla k přijetí opatření, a příslušný soud mohl vykonávat přezkum jeho opodstatněnosti. Musí být posuzováno v závislosti na okolnostech případu, zejména v závislosti na obsahu dotčeného aktu, povaze dovolávaných důvodů a zájmu, který mohou mít osoby, jimž je rozhodnutí určeno, nebo jiné dotčené osoby na získání vysvětlení. Není však požadováno, aby odůvodnění vylíčilo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, neboť otázka, zda splňuje požadavky článku 296 SFEU, musí být posuzována s ohledem nejen na znění tohoto aktu, ale také s ohledem na jeho právní a skutkový kontext (rozsudky ze dne 13. března 1985 Nizozemsko a Leeuwarder Papierwarenfabriek v. Komise, 296/82 a 318/82, EU:C:1985:113, bod 19, a ze dne 21. července 2011 Alcoa Trasformazioni v. Komise C-194/09 P, Sb. rozh., EU:C:2011: 497, bod 96). Postačí, aby orgán, který je jeho původcem, uvedl skutečnosti a úvahy, které mají základní význam v systematice jeho rozhodnutí (rozsudky ze dne 14. července 1972 Cassella Farbwerke Mainkur v. Komise, 55/69, Recueil, EU:C:1972:76, body 22 a 23, a ze dne 6. března 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale a Land Nordrhein-Westfalen v. Komise, T-228/99 a T-233/99, Recueil, EU:T:2003:57, bod 280).

46 V projednávané věci jsou v napadeném rozhodnutí sedmkrát, jasně a jednoznačně, uvedeny důvody, proč měla Komise za to, a to jak v okamžiku zahájení řízení stanoveného čl. 108 odst. 2 SFEU, tak i v jeho průběhu, že jednak odklad platby byl uskutečněn v rozporu s podmínkami, které Rada Rada začlenila do svého rozhodnutí prohlašujícího systém odkladu platby za slučitelný s vnitřním trhem, a jednak takové porušení „přeměnilo“ celý tento existující režim podpor na novou protiprávní podporu, anebo tuto podporu „vytvořilo“ ve vztahu k podnikům, které z takovéhoto odkladu platby těžily (bod 13 třetí odrážka odůvodnění, bod 28 odůvodnění, bod 35, třetí až pátá věta odůvodnění, bod 42 odůvodnění *in fine*, bod 45 druhá věta odůvodnění, bod 50 odůvodnění a bod 57 odůvodnění napadeného rozhodnutí).

47 Tyto důvody dostatečně dokládají skutkové a právní skutečnosti, jimž připadá zásadní význam v rámci systematiky napadeného rozhodnutí. Navíc Italské republice umožnily pochopit důvody, z nichž vycházelo posouzení tohoto orgánu vzhledem k souvislostem, v nichž bylo toto posouzení provedeno a k právním předpisům upravujícím dotyčnou problematiku, a pak je účinně napadnout před unijním soudem, o čemž svědčí obsah žaloby i repliky. Konečně postačují k tomu, aby mohl Tribunál přezkoumat opodstatněnost této argumentace.

48 V důsledku toho je třeba zkoumat výtky týkající se opodstatněnosti napadeného rozhodnutí.

K výtkám týkajícím se opodstatněnosti napadeného rozhodnutí

49 V první řadě je s ohledem na úvahy odůvodňující napadené rozhodnutí a připomenuté Komisí před Tribunálem vhodné konstatovat čtyři skutečnosti.

50 Zaprvé je nesporné, že dokud má Komise za to, že splátkový režim je třeba považovat za novou podporu, toto opatření představuje existující podporu, třebaže tato kvalifikace je pouze implicitně připomenuta v napadeném rozhodnutí v bodě 4 odůvodnění a v bodě 13 třetí odrážce odůvodnění napadeného rozhodnutí, podle něhož byla podpora „schválená Radou“ „přeměněna“ na „novou podporu“ v důsledku odkladu platby.

51 Zadruhé je nesporné, že prohlášení o slučitelnosti vydané ohledně existujícího režimu podpor nebylo absolutní, protože Rada podmínila jeho schválení dodržením určitých podmínek.

52 Zatřetí je nesporné, že odklad plateb byl proveden v rozporu s některou z těchto podmínek a představuje z izolovaného pohledu novou podporu. Italská republika totiž v rámci svého prvního žalobního důvodu tvrdí, že jí rozhodnutí Rady a pravidlo *de minimis* umožnilo poskytnout takovou novou podporu. V rámci svého druhého žalobního důvodu podpůrně zpochybňuje právní důsledky, jež Komise spojuje s nedodržováním rozhodnutí Rady, tzn. uplatnění kvalifikace jako nová podpora na celý splátkový režim v rozsahu, v němž se vztahuje na producenty, kteří byli příjemci odkladu plateb, jakož i uložení povinnosti italským orgánům vymoci individuální podpory poskytnuté z tohoto titulu. Naopak nezpochybňuje existenci tohoto porušení.

53 Začtvrté není zpochybňováno ani zpochybnitelné, že má Komise povinnost dohlížet na provádění režimu podpor schváleného Radou, a to zejména tím, že zajistí dodržování podmínek, jež Radě umožnily prohlásit jej za slučitelný s vnitřním trhem a v případě potřeby vyvodit důsledky z jejich nedodržení, jak bylo připomenuto v samotném rozhodnutí Rady (body 8 a 9 odůvodnění a článek 3).

54 Smlouva totiž pověřuje Komisi prováděním průběžného přezkumu a kontroly státních podpor a články 107 SFEU a 108 SFEU jí vyhrazují ústřední roli při rozhodování o slučitelnosti těchto opatření s vnitřním trhem, odchýlením se od obecné zásady neslučitelnosti, která je v nich stanovena, přičemž v tomto ohledu přiznávají Radě pravomoc, která má charakter výjimky, a jako taková musí být vykládána striktně (rozsudky ze dne 29. června 2004, Komise v. Rada, C-110/02, Sb. rozh., EU:C:2004:395, body 29 až 31, a ze dne 10. prosince 2013 Komise v. Irsko a další, C-272/12 P, Sb. rozh., EU:C:2013:812, bod 48). Tato výjimka se však omezuje na to, že Radě umožňuje rozhodnout – pokud to odůvodňují mimořádné okolnosti –, že poskytnutá podpora nebo podpora, jež má být poskytnuta, musí být prohlášena za slučitelnou s vnitřním trhem. Proto Komisi – a to jen jí – náleží zajišťovat řádné provádění podpor nebo existujících režimů podpor, nezávisle na tom, zda je schválila ona sama, anebo Rada.

55 Za druhé je vzhledem k argumentům dovolávaným Italskou republikou třeba určit, zda Komise v projednávané věci vykonávala či nevykonávala svou pravomoc ve formě stanovené Smlouvou a podle prováděcích pravidel ke Smlouvě.

56 V tomto ohledu jí článek 108 SFEU a nařízení č. 659/1999 poskytují možnost vyvozovat různé důsledky z nedodržení rozhodnutí prohlašujícího podporu nebo režim podpor za slučitelné s vnitřním trhem, s výhradou dodržení určitých podmínek, s vnitřním trhem.

57 Jednak z čl. 108 odst. 2 druhého pododstavce SFEU a článku 23 nařízení č. 659/1999 vyplývá, že má-li Komise za to, že členský stát nedodržuje takovéto rozhodnutí, může se odchylně od článků 258 SFEU a 259 SFEU obrátit přímo k Soudnímu dvoru Evropské unie (rozsudky ze dne 12. října 1978, Komise v. Belgie, 156/77, Recueil, EU:C:1978:180, bod 22, a ze dne 4. února 1992, British Aerospace a Rover v. Komise, C-294/90, Recueil, EU:C:1992:55, bod 11).

58 Tato ustanovení sice výslovně stanoví takovouto možnost pouze v případě, kdy bylo nedodržované rozhodnutí přijato Komisí. Je však třeba mít za to, že jí lze využít i v případech, kdy byly podpora nebo režim podpor prohlášeny za slučitelné s vnitřním trhem Radou podle čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU. Nelze totiž připustit, aby Komise neměla právo obrátit se přímo k Soudnímu dvoru Evropské unie s cílem dosáhnout konstatování, že členský stát nesplnil rozhodnutí přijaté na

základě kontroly státních podpor v případě, že Rada výjimečně vykoná pravomoc, již za normálních okolností vykonává ona sama. Z ducha a obecné systematiky článku 108 SFEU naopak vyplývá, že v tomto případě nejsou prostředky působení Komise omezeny na složitější postup stanovený v článku 258 SFEU (viz obdobně rozsudek ze dne 2. července 1974 Itálie v. Komise, 173/73, Recueil, EU:C:1974:71, body 16 a 17). Proto musí být v takovém případě možné využít možnosti podat žalobu, jež je variantou žaloby pro nesplnění povinnosti, zvlášť přizpůsobenou konkrétním problémům představovaným státními podporami, stanovenou v čl. 108 odst. 2 druhém pododstavci SFEU (rozsudek ze dne 14. února 1990, Francie v. Komise, C-301/87, Recueil, EU:C:1990:67, bod 23, a ze dne 12. prosince 1996, Air France v. Komise, T-358/94, Recueil, EU:T:1996:194, bod 60).

59 Jedná-li Komise tímto způsobem, ani čl. 108 odst. 2 druhý pododstavec SFEU, ani článek 23 nařízení č. 659/1999 jí neukládají jiné povinnosti, než právně dostačujícím způsobem prokázat, že dotyčný členský stát nesplnil všechny nebo část podmínek, jež Komisi nebo Radě umožnily prohlásit podpory nebo režim podpor za slučitelné s vnitřním trhem.

60 Na druhé straně z judikatury vyplývá, že i když má Komise za to, že členský stát, který byl oprávněn provádět podporu nebo režim podpor následně porušil svou povinnost dodržet podmínky spojené s tímto oprávněním, nemá v žádném případě povinnost obrátit se přímo na Soudní dvůr Evropské unie.

61 Zejména v případě, kdy nesplnění povinnosti, ke kterému dle názoru Komise došlo, souvisí s poskytnutím nové podpory, Soudní dvůr rozhodl, že je Komise oprávněna k výkonu svých pravomoci, které jí přiznává článek 108 SFEU za účelem kontroly slučitelnosti této podpory s vnitřním trhem. V tomto rámci je Komise povinna vzít na zřetel všechny relevantní skutečnosti, popřípadě včetně okolností, které již byly posouzeny v dřívějším rozhodnutí, a podmínek, které toto rozhodnutí mohlo uložit dotyčnému členskému státu. Navíc může zohlednit jakékoli nové skutečnosti, které by mohly změnit dříve provedenou analýzu. Pokud takové skutečnosti neexistují, je oprávněna založit své nové rozhodnutí na posouzeních provedených v předchozím rozhodnutí a na nedodržení podmínek, jež toto rozhodnutí stanovilo (rozsudky ze dne 3. října 1991 Itálie v. Komise, C-261/89 Recueil, EU:C:1991:367 body 2 až 4, 17 a 20 až 23, a British Aerospace a Rover v. Komise, bod 57 výše, EU:C:1992:55, body 11-14; v tomto smyslu viz též rozsudek ze dne 13. září 1995 TWD v. Komise, T-244/93 a T-486/93, Recueil, EU:T:1995160, body 51 až 52, 56 a 59 až 60, a v rámci kasačního opravného prostředku rozsudek ze dne 15. května 1997, TWD v. Komise, C-355/95 P, Recueil, EU:C:1997:241, body 25 až 27).

62 Pokud však Komise vykonává své kontrolní pravomoci, musí tak činit s dodržením jednak postupů stanovených ve Smlouvě a pravidel přijatých k jejímu provádění (rozsudky British Aerospace a Rover v. Komise, bod 57 výše, EU:C:1992:55, bod 14, a TWD v. Komise, bod 61 výše, EU:T:1995 160, body 57 a 58), a jednak hmotněprávních požadavků, jimž podléhá výkon těchto pravomocí.

63 V projednávané věci měla Komise s ohledem na zjištění učiněná v bodech 49 až 53 výše a na systematiku nařízení č. 659/1999, jak ji vykládá judikatura, možnost využít vícera procesních prostředků.

64 Zaprvé, jelikož byl splátkový režim schválen rozhodnutím Rady, a proto jednak představoval existující režim podpor ve smyslu čl. 1 písm. b) nařízení č. 659/1999, a jednak byl odklad plateb proveden v rozporu s jednou z podmínek připojených k tomuto schválení, byla Komise oprávněna v rámci stálého přezkumu existujících režimů podpor poskytovaných podle čl. 108 odst. 1 SFEU zvážit, zda byl v důsledku tohoto porušení zmíněný režim i nadále slučitelný s vnitřním trhem či nikoli, a v případě potřeby konstatovat neslučitelnost. V tomto ohledu je navíc třeba poznamenat, v rozsahu, v němž Italská republika v projednávané věci nezpochybnila proporcionalitu napadeného rozhodnutí, a proto není třeba zkoumat tuto otázku, že rozhodnutí přijaté po skončení tohoto postupu musí dodržet obecné právní zásady, zejména zásadu proporcionality, vztahující se na všechny akty unijních orgánů

(rozsudky ze dne 29. června 2010, Komise v. Alrosa, C-441/07 P, Sb. rozh., EU:C:2010:377, body 36 a 37, a ze dne 17. července 2014 Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband v. Komise, T-457/09, Sb. rozh., EU:T:2014:683 body 346 a 347).

65 V důsledku toho mohla Komise použít „[p]ostup týkající se existujících režimů podpor“, stanovený v kapitole V nařízení č. 659/1999. Nicméně je nesporné, že napadené rozhodnutí bylo přijato na základě čl. 108 odst. 2 SFEU, jak vyplývá z jeho právních východisek i z jeho odůvodnění (body 4, 8, 13, 28, 33, 35, 37, 45 a 57 odůvodnění napadeného rozhodnutí), a jak bylo potvrzeno Komisí v odpovědi na písemnou otázku položenou Tribunálem.

66 Za druhé – jelikož byl odklad plateb proveden v rozporu s rozhodnutím Rady – byla Komise oprávněna na základě čl. 108 odst. 2 prvního pododstavce SFEU určit, zda je třeba mít za to či nikoli, že byl splátkový režim schválený Radou z důvodu takovéhoto porušení použit zneužívajícím způsobem. Za tímto účelem se mohla uchýlit k „[p]ostupu v případě zneužití podpory“ stanovenému v kapitole IV nařízení č. 659/1999.

67 Třebaže se totiž čl. 1 písm. g) nařízení č. 659/1999 omezuje na to, že jakožto „zneužití podpory“ „[p]ro účely tohoto nařízení“ označuje „podporu použitou příjemcem“ zejména v rozporu s „podmínečným rozhodnutím“ vycházejícím z čl. 7 odst. 4 tohoto nařízení a umožňuje Komisi nařídit zrušení nebo změnu této podpory (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne dne 11. května 2005, Saxonia Edelmetalle a ZEMAG v. Komise, T-111/01 a T-133/01, Sb. rozh., EU:T:2005:166, body 84 až 86 a 95 až 97), z judikatury vyplývá, že pojmu „zneužití podpory“, obsaženému v čl. 108 odst. 2 prvním pododstavci SFEU, musí být dán širší rozsah než definici podané v čl. 1 písm. g) nařízení č. 659/1999, protože nedodržení podmínek stanovených při schválení podpory, jehož se dopustil členský stát, je rovněž formou zneužívajícího použití (rozsudek ze dne 15. března 2012 Ellinika Nafpigeia v. Komise, T-391/08, EU:T:2012:126, bod 165, nezpochybněný v tomto ohledu v rámci kasačního opravného prostředku, který vedl k rozsudku ze dne 28. února 2013, Ellinika Nafpigeia v. Komise, C-246/12 P, EU:C:2013: 133).

68 Nicméně je nesporné, že Komise ve svém rozhodnutí nevycházela z těchto ustanovení, což potvrdila v odpovědi na písemnou otázku položenou Tribunálem, ale že měla za to, že se splátkový režim stal novou podporou v důsledku odkladu platby, použil-li se ve vztahu k producentům mléka, kteří těžili z tohoto odkladu. Tato kvalifikace a kvalifikace podpory použité zneužívajícím způsobem se však vzájemně vylučují, protože pouze podpora, která již existuje, může umožnit zneužití, jak je připomenuto v bodě 15 odůvodnění nařízení č. 659/1999.

69 Za třetí, jelikož porušení vytýkané Italské republice sestávalo z poskytnutí opatření, jež mohlo být kvalifikováno jako nová podpora, byla Komise oprávněna za účelem přezkumu tohoto opatření použít „[p]ostup týkající se protiprávní podpory“ stanovený v kapitole III nařízení č. 659/1999, což se v projednávané věci rozhodla učinit.

70 Musela však v této souvislosti dodržet hmotněprávní podmínky umožňující jí kvalifikovat nejen odklad platby posuzovaný odděleně, ale i celkový předchozí splátkový režim plateb, jakožto novou a protiprávní podporu anebo režim podpor.

71 Jako existující podporu čl. 1 písm. b) a c) nařízení č. 659/1999 v tomto ohledu kvalifikuje „jakoukoliv schválenou podporu, tzn. režimy podpor a individuální podpory schválené Komisí nebo Radou“, která není existující podporou, včetně veškerých změn existující podpory“.

72 V souladu se Smlouvou a ustanoveními kapitoly II nařízení č. 659/1999 týkajícími se „postupu ohledně oznámených podpor“ musí být takovéto změny oznámeny Komisi před jejich provedením, s výjimkou případů, které jsou osvobozeny od oznámení podle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 794/2004, a mohou být v návaznosti na formální vyšetřovací řízení předmětem prohlášení o neslučitelnosti nebo „záporného rozhodnutí“ na základě čl. 7 odst. 5 nařízení č. 659/1999.

73 V případě neexistence oznámení představují protiprávní podporu a mohou být podle „[p]ostupu týkajícího se protiprávní podpory“, který se řídí kapitolou III nařízení č. 659/1999, předmětem nejen „záporného rozhodnutí“, jak je stanoví čl. 13 tohoto nařízení, ale též „rozhodnutí o navrácení“ podle jeho článku 14.

74 Ve všech těchto případech to není „jakákoliv upravená existující podpora“, ale podle jednoznačného znění čl. 1 písm. c) nařízení č. 659/1999, a jak připomíná ustálená judikatura, pouze změna jako taková může být kvalifikována jako nová podpora (rozsudky ze dne 30. dubna 2002 Government of Gibraltar v. Komise, T-195/01 a T-207/01, Recueil, EU:T:2002:111, body 109 a 110, a ze dne 16. prosince 2010, Nizozemsko a NOS v. Komise, T-231/06 a T-237/06, Sb. rozh., EU:T:2010:525, bod 177; v tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 20. května 2010 Todaro Nunziatina & C., C-138/09, Sb. rozh., EU:C:2010:291, body 42 až 49). Dřívější opatření, jež mohlo být prováděno pravidelně, je považováno za existující podporu nebo existující režim podpor (rozsudky ze dne 9. srpna 1994 Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Recueil, EU:C:1994:311, bod 13, a ze dne 17. června 1999 Piaggio, C-295/97, Recueil, EU:C:1999: 313, bod 48).

75 Výjimečně, za předpokladu, že se změna dotýká samotné podstaty existující podpory nebo existujícího režimu podpory, je toto opatření v plném rozsahu přeměněno na novou podporu nebo nový režim podpor. O takovouto podstatnou změnu se však nemůže jednat, lze-li nový prvek jednoznačně oddělit od stávajícího opatření (rozsudky Government of Gibraltar v. Komise, bod 74 výše, EU:T:2002:111, body 111 a 114, a ze dne 25. března 2009, Alcoa Trasformazioni v. Komise, T-332/06, EU:T:2009: 79, bod 128, viz rovněž, v tomto smyslu, na základě kasačního opravného prostředku, Alcoa Trasformazioni v. Komise, bod 45 výše, EU:C:2011: 497, body 111 a 112), anebo má čistě formální či administrativní povahu a není s to ovlivnit posouzení slučitelnosti tohoto opatření s vnitřním trhem (rozsudek ze dne 20. března 2014, Rousse Industry v. Komise, C-271/13 P, EU:C:2014:175, body 31 až 38).

76 Z toho vyplývá, že možnost Komise kvalifikovat jako novou – popřípadě též protiprávní – podporu nejen změnu existující podpory, ale také celou existující podporu, které se tato změna dotýká, meritorně podléhá podmínce, že tento orgán prokáže, že se zmíněná změna dotýká samotné podstaty stávajícího opatření. Kromě toho v případě, kdy daný členský stát v průběhu správního řízení tvrdí, že tato změna je buďto jasně oddělitelná od dříve existujícího opatření, anebo má čistě formální či administrativní povahu a nemůže ovlivnit posouzení slučitelnosti tohoto opatření s vnitřním trhem, musí Komise uvést důvody, proč se domnívá, že se jí tyto argumenty jeví jako neopodstatněné.

77 V projednávané věci je v tomto ohledu třeba konstatovat tři skutečnosti.

78 Předně se v jediných bodech odůvodnění napadeného rozhodnutí, jež mohou souviset s otázkou, zda odklad platby má či nemá vliv na samu podstatu splátkového režimu, pouze uvádí, že „Komise nemůže sdílet hledisko“ italských orgánů, podle něhož „by odložení platby mělo být posuzováno jako izolované opatření“, jelikož je „přímo navázána“ na podporu již dříve schválenou Radou a „tudíž nelze mít za to, že postrádá jakýkoli vztah“ s touto podporou (body 38 a 39). Přestože však je existence „přímé spojitosti“ a „vztahu“ mezi odkladem plateb a splátkovým režimem nepopiratelná, sama o sobě nenaznačuje, že druhé z těchto opatření podstatně mění první z nich.

79 Dále k tomuto posouzení Komisí došlo v rámci přezkumu samostatného problému, jenž se týká otázky, zda musí být podpora plynoucí z odkladu plateb posuzována izolovaně od ostatních podpor, z nichž mohli těžit producenti mléka, za účelem ověření, zda byl dodržen strop *de minimis* stanovený v čl. 3 odst. 2 nařízení č. 659/1999.

80 Konečně Komise sama ve své žalobní odpovědi (body 24, 32, 35 a 39) a v duplice (bod 10), potvrzuje, že v žádném případě nehodlala zkoumat, zda byl odkladem plateb podstatně změněn splátkový režim, nebo je od něj tento odklad naopak oddělitelný, jelikož měla za to, že tato otázka je „irelevantní“ a „nefunkční“.

81 Komise tím nejenže nesprávně vyložila pojem „nová podpora“, když překvalifikovala existující režim podpor na novou protiprávní podporu, aniž dodržela homtněprávní podmínky obsažené v nařízeních č. 659/1999 a v judikatuře k této otázce, jak tvrdí Italská republika.

82 V důsledku toho taktéž nesprávně nařídila, aby bylo vymáháno navrácení podpor od producentů mléka, kteří těžili z odkladu plateb, a to nejen této nové a protiprávní podpory, ale i jednotlivých podpor poskytnutých jinou cestou, na základě zmíněného existujícího režimu podpor, jak rovněž tvrdí Italská republika.

83 Žádný z argumentů dovolávaných Komisí není s to tento závěr zpochybnit.

84 Zejména není oprávněna tvrdit, že skutečnost, že italské orgány nedodržely jednu z podmínek připojených k prohlášení o slučitelnosti vydanému Radou, má v podstatě za následek „rekvalifikaci“ systému existujících podpor, jenž doposud podléhal tomuto podmíněnému schválení, v novou a protiprávní podporu.

85 Jak totiž vyplývá z judikatury připomenuté v bodech 57 až 62 a 74 až 75 výše, může se Komise, jakmile zjistí nedodržování rozhodnutí prohlašujícího podporu nebo režim podpor za slučitelné s vnitřním trhem s výhradou určitých podmínek, buďto přímo domáhat určení nesplnění povinnosti Soudním dvorem, anebo pokud se jedná o poskytnutí nové podpory, vykonat svou pravomoc, jež jí umožňuje kontrolu této nové podpory, za podmínky, že dodrží s tím spojené procesní a hmotněprávní podmínky. Pokud se Komise rozhodne vykonat své kontrolní pravomoci, musí se v zásadě omezit na přezkum nové podpory. Komise má jen výjimečně, za podmínky, že prokáže, že zmíněná nová podpora změnila samotnou podstatu existující podpory nebo existujícího režimu podpor, právo prohlásit, že celé takto změněné již existující opatření je neslučitelné s vnitřním trhem, určit, že je protiprávní, pokud jí uvedená změna navíc nebyla oznámena před jejím provedením, a následně nařídit zrušení nebo změnu takto změněné podpory nebo režimu podpor.

86 Komise naopak není oprávněna usuzovat, že nedodržení podmínky uložené v době schválení existujícího režimu podpor způsobuje *ipso facto* „přeměnu kvalifikace“ tohoto opatření na novou podporu, a tím spíše považovat tuto podporu za protiprávní *ab initio* a nařizovat její navrácení, jako kdyby se jednalo o protiprávně provedenou podporu, a nikoli o podporu předem schválenou.

87 Jak totiž připomíná judikatura, na jakoukoliv existující podporu se vztahuje rozhodnutí o schválení, jehož je předmětem, kromě případu, kdy Komise usoudí, že byla použita zneužívajícím způsobem (viz rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Itálie v. Komise, C-298/00 P, Sb. rozh., EU:C:2004:240, bod 47 a citovaná judikatura), nebo že byla novou podporou změněna její samotná podstata (viz body 74 a 75 výše). S výhradou těchto dvou předpokladů musí být tudíž takováto podpora považována za legální, dokud Komise nekonstatuje její neslučitelnost s vnitřním trhem (rozsudek ze dne 18. července 2013, P, C-6/12, Sb. rozh., EU:C:2013:525, body 40 a 41; v tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 4. března 2009, Tirrenia di Navigazione a další v. Komise, 265/04 T, T-292/04 a T-504/04, EU:T:2009:48, bod 75).

88 Dále pak cíli umožnit Komisi – popř. výjimečně Radě – „uznat slučitelnost [podpory] s [vnitřním] trhem, slouží skutečnost, že tento orgán „může připojit ke kladnému rozhodnutí podmínky“ a stanovit povinnosti, jak vyplývá ze samotného znění čl. 7 odst. 4 nařízení č. 659/1999 jakož i z judikatury předcházející přijetí tohoto nařízení (rozsudek TWD v. Komise, bod 61 výše, EU:T:1995 160, bod 55, a TWD v. Komise, bod 61 výše, EU:C:1997:241, bod 25). V projednávané věci tedy tento orgán „považ[oval] za slučitelnou“ „podporu, kterou zamýšl[ela] Italská republika poskytnout [svým] producentům mléka“, „za předpokladu, že jsou dodrženy podmínky uvedené v rozhodnutí Rady“ (bod 8 odůvodnění rozhodnutí Rady a bod 10 odůvodnění napadeného rozhodnutí). Vzhledem k cíli sledovanému takovými podmínkami může jejich následné nedodržení vést Komisi pouze k tomu, že – s využitím některého z různých procesních prostředků stanovených Smlouvou o FEU a nařízením

č. 659/1999 – zpochybní výhodu plynoucí z prohlášení o slučitelnosti dotčeného opatření s vnitřním trhem, nikoli však jeho kvalifikaci jakožto existující podpory, s výhradou výjimky připomenuté v odstavci 85 výše.

89 Dále, protože existující podpory mohou být v souladu s čl. 108 odst. 1 SFEU právoplatně provedeny, pokud Komise nekonstatovala jejich neslučitelnost (rozsudky ze dne 15. března 1994 Banco Exterior de España, C-387/92, Recueil, EU:C:1994:100, bod 20 a ze dne 29. listopadu 2012, Kremikovtzi, C-262/11, Sb. rozh., EU:C:2012:760, bod 49), může toto prohlášení o neslučitelnosti vyvolávat účinky pouze do budoucna (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 15. září 1998, Ryanair v. Komise, T-140/95, Recueil, EU:T:1998 201, bod 86, týkající se nedodržení rozhodnutí, jímž byla podmíněně schválena podpora, která měla být vyplácena v po sobě jdoucích splátkách, a rozsudek ze dne 6. března 2002, Diputación Foral de Álava a další v. Komise, T-127/99, T-129/99 a T-148/99, Recueil, EU:T:2002: 59, bod 172).

90 Pokud by tomu tak nebylo, řádně prováděný režim podpor a individuální podpory legálně poskytované na základě tohoto režimu dříve, než dotyčný členský stát porušil své povinnosti, by byly zpětně považovány za protiprávní podpory neslučitelné s vnitřním trhem. Takový výsledek by se rovnal zpětvzetí rozhodnutí, jímž bylo schváleno provádění těchto opatření. Jak však vyplývá z bodu 10 odůvodnění a článku 9 nařízení č. 659/1999, zákonodárce takovou sankci předpokládá pouze pro zvláštní případ, kdy je rozhodnutí přijaté v rámci kontroly státních podpor založeno na nepřesných informacích.

91 Konečně je třeba jednak uvést, že nařízení č. 659/1999 bylo přijato mimo jiné s cílem zajistit právní jistotu v procesní oblasti, zejména pokud jde o zacházení s existujícími podporami a protiprávními podporami (body 3, 4, 11, 14 a 17 nařízení č. 659/1999). Na druhou stranu toto nařízení upravuje soubor pravidel umožňujících Komisi ujistit se o dodržování rozhodnutí přijatých v rámci kontroly státních podpor, a zejména čelit konkrétním případům, jako je ten, jejž řešila v této věci, a vyvodit z toho všechny právní důsledky (viz body 57, 64, 66 až 67 a 69 až 75 výše). V této souvislosti by přijetí teorie, kterou předložila Komise v této věci, znamenalo, že by se Komisi umožnilo obejít postupy stanovené zákonodárcem za účelem zajištění účinnosti kontroly státních podpor v souladu se zásadou právní jistoty.

92 Vzhledem k výše uvedeným úvahám musí být tomuto důvodu kasačního opravného prostředku vyhověno.

93 Proto je třeba v první řadě zamítnout hlavní návrh Italské republiky a v druhé řadě vyhovět jejímu podpůrnému návrhu tak, že se zruší článek 1 odst. 2 napadeného rozhodnutí, jakož i jeho články 2 až 4 v rozsahu, v jakém se týkají jednak režimu podpor uvedeného v článku 1 odst. 2 a jednak individuálních podpor poskytnutých na základě tohoto režimu podpor.

K nákladům řízení

94 Podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že v projednávané věci měli oba účastníci ve věci částečně neúspěch, ponese každý z nich vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (třetí senát)

rozhodl takto:

1) Článek 1 odst. 2 rozhodnutí Komise 2013/665/EU ze dne 17. července 2013 o státní podpoře SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] poskytnuté Itálií (odklad platby dávky z mléka) se zrušuje.

2) Články 2 až 4 tohoto rozhodnutí se zrušují v rozsahu, v němž se týkají jednak režimu podpor uvedeného v jeho čl. 1 odst. 2, a jednak individuálních podpor poskytnutých na základě tohoto režimu podpor.

3) Ve zbývající části se žaloba zamítá.

4) Italská republika a Evropská komise ponesou vlastní náklady řízení.

Papasavvas Forwood Bieliūnas

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 24. června 2015.

Podpisy.