Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

24. juni 2015 *

»Statsstøtte — mælkeafgifter — støtte, som Italien har tildelt mælkeproducenter — støtteordning knyttet til tilbagebetaling af mælkeafgifter — betinget beslutning — manglende overholdelse af en betingelse, der gav mulighed for at anerkende støttens forenelighed med det indre marked — de minimis-støtte — eksisterende støtte — ny støtte — ændring af eksisterende støtte — proceduren for kontrol med statsstøtte — begrundelsespligt — bevisbyrde«

I sag T-527/13,

Den Italienske Republik ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato S. Fiorentino og P. Grasso,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved D. Grespan, D. Nardi og P. Němečková, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse 2013/665/EU af 17. juli 2013 om statsstøtte SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) — ydet af Italien (henstand med betalingen af mælkeafgifter) (EUT L 309, s. 40),

har

RETTEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, S. Papasavvas, og dommerne N.J. Forwood (refererende dommer) og E. Bieliūnas,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. januar 2015,

afsagt følgende

* Processprog: italiensk.

Dom

Sagens baggrund

1 Med henblik på at give de italienske mælkeproducenter mulighed for at betale en tillægsafgift på 1 386 475 000 EUR, som de skyldte Den Europæiske Union som følge af en overskridelse af den mælkekvote, der var tildelt Den Italienske Republik for produktionsårene 1995/1996 til 2001/2002, anmodede denne medlemsstat Rådet for Den Europæiske Union om tilladelse til at oprette en statsstøtteordning i henhold til artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF.

2 Ved beslutning 2003/530/EF af 16. juli 2003 om foreneligheden mellem en støtte, som Den Italienske Republik agter at yde sine mælkeproducenter, og fællesmarkedet (EUT L 184, s. 15, herefter »Rådets beslutning«), gav Rådet denne medlemsstat tilladelse til »at træde ind [i producenternes sted] og betale [Unionen] det beløb, som disse skylder [Unionen] i henhold til tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter for perioden 1995/96 til 2001/02« (Rådets beslutnings artikel 1). Rådet gav den ligeledes tilladelse til »[at give de berørte parter mulighed for i forhold til Den Italienske Republik] at tilbagebetale deres gæld ved hjælp af betalingshenstand uden renter over et antal år« (Rådets beslutnings artikel 1).

3 Denne erklæring om forenelighed var underkastet to betingelser. For det første pålagde Rådet dels Italien at angive beløbet svarende til mælkeproducenternes skyldige tillægsafgift til Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), dels at trække den gæld, de ifaldt i forhold til Unionen og renterne heraf, fra de udgifter, som blev finansieret af EUGFL (Rådets beslutnings artikel 2). For det andet krævede Rådet, dels at mælkeproducenterne tilbagebetalte gælden til Italien fuldt ud i lige store årlige rater, dels at det skete over en periode, der ikke oversteg 14 år fra den 1. januar 2004 (Rådets beslutnings artikel 1).

4 I denne forbindelse vedtog de italienske myndigheder decreto-legge n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (lovdekret nr. 49 om reform af lovgivningen vedrørende anvendelsen af tillægsafgiften i sektoren for mælk og mælkeprodukter) af 28. marts 2003 (GURI nr. 75 af 31.3.2003, s. 4) samt 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 (bekendtgørelse af 30.7.2003 om bestemmelser for betalingen af skyldig og ikke betalt tillægsafgift for perioden fra 1995/1996 til 2001/2002 omhandlet i artikel 10, stk. 34, i lov nr. 119/2003) (GURI nr. 183 af 8.8.2003, s. 33). I de samlede bestemmelser i disse to retsakter fastsattes i det væsentlige, at mælkeproducenterne fuldt ud skulle tilbagebetale Den Italienske Republik de tillægsafgifter, som den påtog sig, uden tillæg af renter, i form af lige store årlige betalingsrater, fordelt på en periode, der ikke oversteg 14 år (herefter »rateordningen«).

5 Efter at have foretaget flere ændringer af disse bestemmelser, for bl.a. at give de berørte parter mulighed for at anmode om fordeling af deres gæld over en periode, der kunne vare indtil 30 år, og ved herefter at give en betalingshenstand på seks måneder for betalingen af den årlige rate, der forfaldt den 30. juni 2010, vedtog de italienske myndigheder legge 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 (lov nr. 10 om omdannelse til lov, med ændringer, af lovdekret nr. 225 af 29.12.2010 om forlængelse af de lovbestemte frister og af hasteinterventionerne på skatte- og afgiftsområdet og af støtte til virksomheder og familier) af 26. februar 2011 (GURI nr. 47 af 26.2.2011, det almindelige tillæg nr. 53), som trådte i kraft dagen efter. Ved denne indførtes bl.a. et stk. 12k til artikel 1 i decreto-legge nr. 225, hvori bestemtes, at »[m]ed henblik på at imødegå den alvorlige krise, der har ramt

mælkesektoren, rykkes fristerne for betaling af de beløb, der forfalder den 31. december 2010, og som er omhandlet af fordelingsplanerne fastsat ved lovdekret nr. 49 [og den efterfølgende lovgivning], til den 30. juni 2011« (herefter »betalingshenstanden«).

6 De italienske myndigheder har meddelt Kommissionen, at denne foranstaltnings »subventionsækvivalent« var blevet pålagt den de minimis-støtte, der var fastsat for denne medlemsstat ved bilaget til Kommissionens forordning (EF) nr. 1535/2007 af 20. december 2007 om anvendelse af [artikel 107 TEUF og 108 TEUF] på de minimis-støtte til produktion af landbrugsprodukter (EUT L 337, s. 35). Ifølge myndighederne begunstigede denne bestemmelse 1 291 mælkeproducenter af de 11 271, der var begunstiget af rateordningen, dvs. en andel på 11,45%. Endvidere lå den individuelle støtte, der blev opnået i medfør heraf, i et interval mellem 0,08 og 694,19 EUR. Den var lavere end 100 EUR for 1 187 af de 1 291 berørte mælkeproducenter og lavere end 12 EUR for 559 af disse.

7 Ved afgørelse K(2011) 10055 endelig af 11. januar 2012 vedrørende statsstøtte SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) — Henstand med betalingen af mælkeafgifter i Italien, hvoraf et resumé blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 10. februar 2012 (EUT C 37, s. 30), indledte Kommissionen proceduren i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF. For det første anførte den i det væsentlige, at den nærede tvivl om kvalificeringen af betalingshenstanden i forhold til artikel 107 TEUF samt om denne foranstaltnings forenelighed med det indre marked. For det andet anførte den, at denne betalingshenstand medførte en tilsidesættelse af de ved Rådets beslutning fastsatte betingelser, at denne tilsidesættelse ændrede hele rateordningen, som de italienske myndigheder havde oprettet, til ny støtte, for så vidt som den vedrørte de mælkeproducenter, der var begunstiget af betalingshenstanden, og at det heller ikke var godtgjort, at denne nye støtte var forenelig med det indre marked.

8 Ved afgørelse 2013/665/EU af 17. juli 2013 om statsstøtte SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) — ydet af Italien (henstand med betalingen af mælkeafgifter) (EUT L 309, s. 40, herefter »den anfægtede afgørelse«) fandt Kommissionen, at de omhandlede foranstaltninger, nemlig både betalingshenstanden og rateordningen, begge udgjorde en ny og ulovlig støtte, som var uforenelige med det indre marked (den anfægtede afgørelses artikel 1). Kommissionen pålagde derfor Den Italienske Republik at foretage en omgående og effektiv tilbagesøgning af de beløb, som var tildelt de mælkeproducenter, der havde været begunstiget af betalingshenstanden, med tillæg af renter (den anfægtede afgørelses artikel 2 og 3).

Retsforhandlinger og parternes påstande

9 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. september 2013 har Den Italienske Republik anlagt den foreliggende sag.

10 Den Italienske Republik har i det væsentlige nedlagt følgende påstande:

— Principalt annulleres den anfægtede afgørelse i det hele.

— Subsidiært annulleres den anfægtede afgørelse, for så vidt som Den Italienske Republik herved pålægges at tilbagesøge den individuelle støtte, der tidligere var indrømmet i medfør af den støtteordning, som var godkendt ved Rådets beslutning, fra de mælkeproducenter, som havde været begunstiget af betalingshenstanden.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

11 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

12 Til støtte for sin annullationspåstand har Den Italienske Republik fremsat to anbringender. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 7, i forordning nr. 1535/2007. Det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af samme forordnings artikel 3, stk. 2, af artikel 1, litra c), i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] (EFT L 83, s. 1), og af artikel 4, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning nr. 659/1999 (EUT L 140, s. 1) samt en utilstrækkelig begrundelse.

Det første anbringende

13 Den Italienske Republik har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er behæftet med en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 7, i forordning nr. 1535/2007, hvorefter »[d]e minimis-støtte [ikke må] kumuleres med statsstøtte til de samme støtteberettigede omkostninger, hvis en sådan kumulation vil medføre en støtteintensitet, der er højere end det niveau, der i [EU]-bestemmelserne er fastsat under hensyn til hvert tilfældes særlige omstændigheder«. Kommissionen har nemlig konkluderet, at indrømmelsen af betalingshenstanden udgjorde en tilsidesættelse af denne bestemmelse, idet den gik ud fra postulatet om, at den rateordning, som Rådet tidligere havde godkendt, udgjorde det maksimale støtteniveau, der kunne indrømmes mælkeproducenterne. Rådets beslutning forbød på ingen måde de italienske myndigheder alt efter behov at indføre nye støtteforanstaltninger til deres fordel. Kommissionen har følgelig med urette fundet, at den pågældende bestemmelse var til hinder for, at en ny støtte blev indrømmet. Kommissionen har i øvrigt selv anerkendt, at denne støtte skulle anses for en de minimis-støtte.

14 Kommissionen har bestridt, at denne argumentation er velbegrundet.

15 I artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1535/2007 bestemmes, at »[s]tøtte, der opfylder betingelserne i denne artikels stk. 2 til 7, anses ikke for at opfylde alle kriterier i [artikel 107, stk. 1, [TEUF] og er derfor ikke omfattet af anmeldelsespligten i [artikel 108, stk. 3, TEUF]«.

16 Det bemærkes i denne forbindelse, at selv om det påhviler Kommissionen at bevise, at en foranstaltning opfylder de påkrævne betingelser for at kunne kvalificeres som statsstøtte, er det herefter den medlemsstat, som har indrømmet en undtagelse til, eller som planlægger at indrømme en undtagelse til denne støtte, som skal godtgøre, at denne foranstaltning ikke er omfattet af en sådan kvalificering, eller at den er forenelig med det indre marked.

17 Det følger af fast retspraksis, at medlemsstaten i medfør heraf bl.a. skal forelægge alle oplysninger, der gør det muligt for Kommissionen at kontrollere, at betingelserne for den ansøgte fravigelse er opfyldt (dom af 28.4.1993, Italien mod Kommissionen, C-364/90, Sml., EU:C:1993:157, præmis 20, og af 29.4.2004, Italien mod Kommissionen, C-372/97, Sml., EU:C:2004:234, præmis 81), ved at godtgøre, at den pågældende foranstaltning enten kan anses for forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, TEUF (dom af 15.12.1999, Freistaat Sachsen m.fl. mod Kommissionen, T-132/96 og T-143/96, Sml., EU:T:1999:326, præmis 140, og af 15.6.2005, Regione Autonoma della Sardegna mod Kommissionen, T-171/02, Sml., EU:T:2005:219, præmis 129), eller at den ikke er omfattet af kvalificeringen som statsstøtte som fastsat i artikel 107, stk. 1, TEUF (dom af 29.4.2004, Nederlandene

mod Kommissionen, C-159/01, Sml., EU:C:2004:246, præmis 43, og af 15.22.2011, Kommissionen og Spanien mod Government of Gibraltar og Det Forenede Kongerige, C-106/09 P og C-107/09 P, Sml., EU:C:2011:732, præmis 143-152).

18 Når den pågældende medlemsstat ikke har fremlagt bevis for, at den fravigelse, som den har ansøgt om, er velbegrundet, og så meget desto mere, når den har tilsidesat sin forpligtelse til at fremlægge de relevante oplysninger i denne forbindelse, hvilket det i artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1535/2007 bemærkes særligt gælder, når medlemsstaterne har gjort gældende, at støtte, som virksomheder i landbrugsproduktionssektoren har modtaget, har karakter af de minimis-støtte, kan Kommissionen med føje konkludere, at indrømmelsen af denne fravigelse ikke forekommer berettiget (jf. i denne retning dom af 13.6.2002, Nederlandene mod Kommissionen, C-382/99, Sml., EU:C:2002:363, præmis 77-80).

19 I nærværende sag er det i den anfægtede afgørelse lagt til grund, at betalingshenstanden udgør statsstøtte (28.-32. betragtning) og ikke kan anses for at have karakter af de minimis-støtte (33.-42. betragtning), i modsætning til hvad de italienske myndigheder har gjort gældende (14.-20. betragtning).

20 Denne konklusion er støttet på tre overvejelser.

21 For det første har Kommissionen anført, at selv om den individuelle støtte, der var knyttet til betalingshenstanden, isoleres set kan anses for de minimis-støtte, havde Den Italienske Republik ikke forelagt den beviser, som gav mulighed for at godtgøre velbegrundetheden af dens påstand om, at de mælkeproducenter, der var begunstigede af denne henstand, ikke havde mostaget anden de minimis-støtte, som betød, at de var begunstiget af et større, samlet støttebeløb end det i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1535/2007 fastsatte loft (34. betragtning og første til tredje punktum i 35. betragtning til den anfægtede afgørelse), hvis andet afsnit bestemmer, at »[h]vis den samlede støtte, der ydes til en støtteforanstaltning, overstiger loftet [på 7 500 EUR over en periode på tre regnskabsår] i første afsnit, kan støtten ikke henføres under denne forordning, end ikke for den del af beløbet, der ikke overstiger loftet«.

22 For det andet har Kommissionen supplerende, hvilket ses af anvendelsen af ordet »også« (tredje punktum i 35. betragtning til den anfægtede afgørelse), anført, at denne støtte ikke var den eneste foranstaltning, der skulle tages højde for ved kontrollen af overholdelsen af det pågældende loft. Den fandt således, at betalingshenstanden skete i strid med Rådets beslutning, at denne tilsidesættelse betød, at en del af den individuelle støtte, der var tildelt mælkeproducenterne i medfør af den af Rådet godkendte rateordning, var ulovlig, og at der ligeledes skulle tages højde for sidstnævnte som led i denne kontrol (tredje punktum in fine til femte punktum i 35. betragtning og 50. betragtning til den anfægtede afgørelse).

23 For det tredje har Kommissionen stadig supplerende, hvilket ses af anvendelsen af ordet »endvidere« (36. betragtning til den anfægtede afgørelse), forklaret, at betalingshenstanden som følge af sin kumulation med rateordningen betød, at mælkeproducenterne blev indrømmet en »støtteintensitet«, der var højere end det niveau, der gjaldt på omstændighederne i nærværende sag (36.-42. betragtning til den anfægtede afgørelse) i strid med artikel 3, stk. 7, i forordning nr. 1535/2007.

24 Den Italienske Republik har kritiseret denne tredje overvejelse, som er støttet på artikel 3, stk. 7, i forordning nr. 1535/2007, men har ikke fremført argumenter, der giver mulighed for at gøre Kommissionens parallelle analyse i forhold til denne artikels stk. 2 ugyldig (jf. præmis 21 ovenfor).

25 Den Italienske Republik har nemlig som led i dette anbringende blot bemærket, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse anerkendte, at den individuelle støtte, der var knyttet til betalingshenstanden, isoleret set kunne anses for at have karakter af de minimis-støtte (stævningens punkt 46).

Kommissionen har imidlertid tilføjet, at denne støtte skulle forstås i forbindelse med den øvrige de minimis-støtte, som mælkeproducenterne kunne være begunstiget af, og ikke isoleret (jf. præmis 21 ovenfor).

26 Den Italienske Republik har endvidere selv som led i sit andet anbringende erkendt, at artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1525/2007 indeholder et forbud mod, at forskellig støtte, der hver især har karakter af de minimis-støtte, samlet set kan kvalificeres som de minimis-støtte, når de lægges sammen, og det samlede beløb overstiger loftet fastsat heri (stævningen præmis 53).

27 Endelig har Den Italienske Republik i sit andet anbringende anført, at »som godtgjort i søgsmålets første anbringende er betingelserne, der er fastsat [i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1535/2007], ikke opfyldt«, at der faktisk ikke er ført bevis for, at den omtvistede foranstaltning førte til en tildelt støtte, der var højere end loftet fastsat i [denne artikel]«, og at »der derimod foreligger oplysninger, der beviser præcis det modsatte« (stævningens punkt 52). Som Kommissionen med føje har gjort gældende, har Den Italienske Republik imidlertid ikke som led i dette søgsmål godtgjort, at den under den administrative procedure fremsatte argumenter eller beviser, der gav mulighed for at finde eller blot efterprøve, at den ikke havde tildelt anden de minimis-støtte, der betød, at loftet fastsat i denne bestemmelse blev overskredet. Som svar på Rettens spørgsmål i forbindelse med foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, og senere under retsmødet, har Den Italienske Republik derimod blot i det væsentlige gjort gældende, at den støtte, der følger af betalingshenstanden, er så ubetydelig, at det må formodes, at det pågældende loft ikke er overskredet. Et sådant argument kan ikke tages til følge, når der ikke foreligger oplysninger om anden støtte, som de pågældende mælkeproducenter kunne have modtaget, og henset til de beviskrav, der følger af retspraksis (jf. præmis 17 og 18 ovenfor) og artikel 3, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1535/2007, sammenholdt med samme forordnings artikel 4, stk. 6.

28 Eftersom Kommissionen som led i den ovenfor i præmis 21 omtalte analyse kunne finde, at den støtte, der var forbundet med betalingshenstanden, ikke kunne anses for at være tildelt i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1535/2007, idet de italienske myndigheder ikke retligt fyldestgørende havde bevist at have overholdt denne bestemmelse, er det irrelevant, om den som led i den analyse, der er bemærket ovenfor i præmis 23, med føje eller urette fandt, at denne støtte i øvrigt var i strid med denne forordnings artikel 3, stk. 7.

29 Følgelig skal dette anbringende forkastes som irrelevant.

Det andet anbringende

30 Den Italienske Republik har påberåbt sig to klagepunkter som led i det andet anbringende.

31 For det første har Den Italienske Republik gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er behæftet med en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1535/2007. Det er først og fremmest ikke godtgjort, at de mælkeproducenter, der var begunstiget af betalingshenstanden, som følge af kumulationen af denne foranstaltning med andre foranstaltninger modtog en samlet støtte, der var højere end loftet fastsat i denne artikel. Loftet finder endvidere kun anvendelse i de tilfælde, hvor kumulationen af forskellige foranstaltninger, der hver især udgør de minimis-støtte, medfører en samlet støtte, der er højere end det herved fastsatte loft. Endelig og selv om det forudsættes, at artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1535/2007 finder anvendelse på alle tilfælde af kumulation af støtte, uanset om den har karakter af de minimis-støtte eller ej, udgør den ikke et retsgrundlag, der gør det muligt for Kommissionen at påbyde en medlemsstat, som har tildelt en de minimis-støtte, ikke blot at tilbagesøge denne støtte, når den er blevet tildelt ulovligt, men ligeledes en tidligere støtte, der lå til grund for en godkendelsesbeslutning.

32 For det andet er den anfægtede afgørelse behæftet med en retlig fejl og i det mindste en utilstrækkelig begrundelse, for så vidt som Kommissionen påbød Den Italienske Republik at tilbagesøge ikke alene den individuelle støtte, der er forbundet med betalingshenstanden, men ligeledes den støtte, der blev tildelt tidligere i medfør af rateordningen. I betragtning af henstandens begrænsede omfang skulle Kommissionen nemlig have analyseret den isoleret set som en ny støtte i henhold til artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999 i stedet for at finde, at den påvirkede grundlaget for den støtteordning, som Rådet tidligere havde godkendt, og følgelig bestemte, at hele denne eksisterende støtteordning skulle kvalificeres som ny og ulovlig støtte i forhold til de mælkeproducenter, der var begunstiget af betalingshenstanden. Kommissionen skulle endvidere have fastslået, at denne nye støtte var fritaget den anmeldelsespligt, der er fastsat i EUF-traktaten i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 794/2004.

33 I replikken har Den Italienske Republik i det væsentlige tilføjet, at de argumenter, som Kommissionen har påberåbt sig i sit svarskrift, bekræfter, at dens klagepunkter er begrundede.

34 Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at det første klagepunkt er ugrundet, og det andet er irrelevant.

35 For det første har de italienske myndigheder under hele den administrative procedure ikke formået at underbygge deres påstand om, at støtten, der var forbundet med betalingshenstanden, ikke medførte, at det ved artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1535/2007 fastsatte loft blev overskredet, hvorfor Kommissionen ikke har begået en fejl ved at anvende denne bestemmelse.

36 For det andet har Den Italienske Republik foretaget en urigtig læsning af den anfægtede afgørelse. Det fremgår nemlig klart af denne retsakts begrundelse og konklusion – ligesom af beslutningen om at indlede proceduren i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF, der gik forud for denne – at Kommissionen undersøgte to forskellige foranstaltninger og herefter kvalificerede hver af dem som ny, ulovlig støtte, der var uforenelig med det indre marked. Den første af dem er »støtten forbundet med betalingshenstanden« (første og andet led i 13. betragtning, 45. betragtning og 57. betragtning til den anfægtede afgørelse). Den anden er »den nye støtte oprettet som følge af tilsidesættelsen af [Rådets] beslutning« (tredje led i 13. betragtning og 57. betragtning til den anfægtede afgørelse).

37 Hvad angår den anden foranstaltning har Kommissionen med føje fundet, at de italienske myndigheder havde tilsidesat en af de betingelser, der var fastsat i Rådets beslutning, idet de indrømmede mælkeproducenterne en betalingshenstand, at denne betingelse var et uomgængeligt element i den af Rådet afgivne godkendelse, og at en tilsidesættelse heraf gjorde, at rateordningen blev bragt i strid med denne beslutning, for så vidt som den gjaldt for de mælkeproducenter, der var begunstiget af betalingshenstanden. Kommissionen har heraf med rette udledt, at denne ordning, i denne foranstaltning, måtte kvalificeres som en ny og ulovlig støtteordning, der var uforenelig med det indre marked, og at den individuelle støtte, der var indrømmet i medfør heraf, skulle tilbagesøges samtidig med støtten, der var forbundet med betalingshenstanden. Det var som led i denne analyse ikke nødvendigt at undersøge, om betalingshenstanden påvirkede grundlaget for rateordningen, eller om dens karakter af de minimis-støtte fritog den fra den ved EUF-traktaten fastsatte anmeldelsespligt. Kommissionen har således begrundet sin afgørelse tilstrækkeligt på alle disse punkter.

38 Henset til de argumenter, som parterne har udvekslet under proceduren, skal dette anbringendes rækkevidde fastlægges nærmere, inden klagepunktet om den anfægtede afgørelses begrundelse undersøges, og herefter klagepunktet om dens velbegrundethed.

Om klagepunktets rækkevidde

39 For det første skal det fastslås, at selv om hvert klagepunkt, som Den Italienske Republik har påberåbt sig som led i dette anbringende, er støttet på en tilsidesættelse af en anden bestemmelse, har de til fælles, at de i det væsentlige ligeledes kritiserer den anfægtede afgørelse for ikke at være støttet på et

gyldigt retsgrundlag ved kvalificeringen af rateordningen som en ny og ulovlig støtte (den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 2) og ved at pålægge Den Italienske Republik at tilbagesøge denne støtte [den anfægtede afgørelses artikel 2, stk. 1, og stk. 4, litra a)-d)].

40 For det andet blev denne kritik allerede fremført i stævningen, selv om udtrykkene »lovhenvisning« og »positivt støttepunkt, som [Kommissionens] afgørelse i princippet kunne være støttet på«, kun fremgår af dens replik som svar på de af Kommissionen fremførte argumenter i svarskriftet.

41 Den Italienske Republik har således med sit første klagepunkt anført, at »de kompetente myndigheders manglende anvendelse af den omtvistede foranstaltning, med andre ord [af] pålæggelsen af renter for perioden for betalingsforsinkelsen […], i sig selv svarer til den ved traktaten fastsatte maksimale følge af ikke-godkendt støtte, nemlig ophævelse af den tildelte støtte«, at »ophævelsen af de minimis-støtte ikke ligeledes skal medføre annullation af lovligt tildelt støtte«, og at »der ikke foreligger oplysninger, der kan godtgøre, at modtagerne af den eksisterende støtte, som havde været begunstiget af den omtvistede foranstaltning, var forpligtet til ikke alene at tilbagebetale et beløb, der svarede til den omtvistede foranstaltning, men ligeledes det, der var modtaget som eksisterende støtte (stævningens punkt 54-56).

42 Den Italienske Republik har på samme måde med sit andet klagepunkt gjort gældende, at »det heller ikke kan findes, at udvidelsen af en afgørelse om tilbagesøgning til ligeledes at omfatte eksisterende støtte kan følge lovligt af eksistensen af en ændring af selve indholdet af denne støtte, som kan medføre, at de to foranstaltninger ses som én samlet, ny støtte, der ikke er anmeldt til Kommissionen, og dermed er ulovlig«, at »[e]n sådan konklusion er det åbenbare resultat af en fordrejning af begrebet »eksisterende støtte««, og at »Kommissionen under alle omstændigheder langt fra har givet en tilstrækkelig begrundelse for, at de faktiske betingelser for anvendelsen af dette begreb er opfyldt« (stævningens punkt 57 og 58).

43 Endeligt følger det for det tredje under alle omstændigheder af fast retspraksis, at et anbringende eller et argument, som udgør en uddybning af et anbringende, der tidligere er fremsat direkte eller indirekte i stævningen, og som har en nær sammenhæng med dette, kan antages til realitetsbehandling (dom af 30.9.1982, Amylum mod Rådet, 108/81, Sml., EU:C:1982:322, præmis 25, og af 14.3.2007, Aluminium Silicon Mill Products mod Rådet, T-107/04, Sml., EU:T:2007:85, præmis 60).

44 Det findes ud fra disse betragtninger, at Den Italienske Republiks argumenter, hvorefter Kommissionens svarskrift bekræfter, at »[dens] afgørelse er uden lovhenvisninger, der kan begrunde den«, eftersom »artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1535/2007 […] dels alt i alt var det eneste positive støttepunkt, som afgørelsen i princippet kunne være støttet på«, dels at »det var umuligt at anse [betalingshenstanden] for et element af ny støtte, som ligeledes medførte, at modtagerne fortabte retten til den af Rådet godkendte støtte«, idet Kommissionen ikke har »godtgjor[t], at de kriterier, der er opstillet for begrebet ændring af en eksisterende støtte, var opfyldt« (replikken punkt 16, 17, 21 og 23), i betragtning af svarskriftet udgør en uddybning af den argumentation, der blev fremsat ved stævningen.

Om klagepunktet vedrørende den anfægtede afgørelses begrundelse

45 Det følger af fast retspraksis, at den af artikel 296 TEUF påkrævede begrundelse skal tilpasses den pågældende retsakt, og den udstedende institutions begrundelse skal fremgå klart og utvetydigt heraf, således at eventuelt interesserede kan få kendskab til begrundelsen for en forholdsregel, og de kompetente domstole kan udøve kontrol hermed. Begrundelsespligten skal vurderes i kraft af sagens omstændigheder, navnlig indholdet af retsakten, arten af de påberåbte grunde og den interesse, som adressaterne eller andre umiddelbart og individuelt berørte af retsakten kan have i at modtage forklaringer. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en retsakts begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, skal

vurderes både i forhold til ordlyden og til den retlige og faktiske sammenhæng, hvori den indgår (dom af 13.3.1985, Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek mod Kommissionen, 296/82 og 318/82, EU:C:1985:113, præmis 19, og af 21.7.2011, Alcoa Trasformazioni mod Kommissionen, C-194/09 P, Sml., EU:C:2011:497, præmis 96). Det er således tilstrækkeligt, at den pågældende institution redegør for de faktiske omstændigheder og retlige betragtninger, der har været afgørende for afgørelsens opbygning (dom af 14.7.1972, Cassella Farbwerke Mainkur mod Kommissionen, 55/69, Sml., EU:C:1972:76, præmis 22 og 23, og af 6.3.2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale og Land Nordrhein-Westfalen mod Kommissionen, T-228/99 og T-233/99, Sml., EU:T:2003:57, præmis 280).

46 I nærværende sag anføres i den anfægtede afgørelse syv gange på klar og utvetydig vis årsagerne til, at Kommissionen ved indledningen af proceduren i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF dels fandt, at betalingshenstanden i medfør af denne blev foretaget i strid med en af de betingelser, som Rådet havde fastsat i sin beslutning, hvorved den erklærede rateordningen forenelig med det indre marked, og dels at en sådan tilsidesættelse »omdannede« hele denne eksisterende støtteordning til en ny og ulovlig støtte eller »skabte« en sådan støtte i forhold til de virksomheder, der var begunstiget af denne henstand (tredje led i 13. betragtning, 28. betragtning, tredje til femte punktum i 35. betragtning, 42. betragtning in fine, andet punktum i 45. betragtning samt 50. og 57. betragtning til den anfægtede afgørelse).

47 Disse grunde udgør en tilstrækkelig redegørelse for de faktiske omstændigheder og retlige omstændigheder, der udgør en afgørende vigtig del i opbygningen af den anfægtede beslutning. De gav endvidere Den Italienske Republik mulighed for at få kendskab til de forhold, som denne institutions begrundelse var støttet på, henset til den sammenhæng, hvori denne begrundelse indtrådte, og de retsregler, der gjaldt på det pågældende område, og efterfølgende mulighed for at anfægte dem for Unionens retsinstanser, som stævningens og replikkens indhold vidner om. De er endvidere tilstrækkelige til at give Retten mulighed for at efterprøve, om denne begrundelse er begrundet.

48 Derfor skal klagepunkterne vedrørende den anfægtede afgørelse gennemgås.

Om klagepunkterne vedrørende den anfægtede afgørelses velbegrundethed

49 For det første skal der, henset til indholdet af begrundelsen for den anfægtede afgørelse, og som Kommissionen har anført for Retten, foretages fire konstateringer.

50 For det første er det ubestrideligt, at rateordningen, indtil Kommissionen fandt, at den skulle anses for en ny støtte, udgjorde en eksisterende støtteordning, selv om denne kvalificering kun indirekte er omtalt i den anfægtede afgørelse, i fjerde betragtning og tredje led i 13. betragtning, hvorefter den støtte, »Rådet godkendte«, blev »omdannet« til en »ny støtte« som følge af betalingshenstanden.

51 For det andet står det fast, at erklæringen om forenelighed, som denne ordning havde modtaget, ikke var absolut, eftersom Rådet havde underkastet godkendelsen overholdelsen af visse betingelser.

52 For det tredje er det ubestridt, at betalingshenstanden blev indført i strid med en af disse betingelser, og at den isoleret set udgør en ny støtte. Den Italienske Republik har nemlig som led i sit første anbringende gjort gældende, at Rådets beslutning og de minimis-reglen gav den mulighed for at indrømme en sådan ny støtte. Som led i sit andet anbringende har den subsidiært bestridt de retlige følger, som Kommissionen har knyttet til den manglende overholdelse af Rådets beslutning, nemlig kvalificeringen af hele rateordningen som ny støtte, for så vidt som den gælder for de producenter, der var modtagere af betalingshenstanden, samt påbuddet til de italienske myndigheder om at tilbagesøge den individuelle støtte indrømmet som led heri. Den Italienske Republik har derimod ikke bestridt, at denne tilsidesættelse foreligger.

53 For det fjerde er det hverken bestridt eller kan bestrides, at det tilkom Kommissionen at føre tilsyn med gennemførelsen af den støtteordning, som Rådet havde godkendt, ved at sikre sig, at de betingelser, som gav Rådet mulighed for at erklære den forenelig med det indre marked, blev overholdt, og om nødvendigt at drage de konsekvenserne af tilsidesættelsen heraf, som Rådet selv bemærkede i sin beslutning (ottende og niende betragtning samt artikel 3).

54 Det henhører nemlig under Kommissionens ansvar, at traktaten overlader den løbende undersøgelse og kontrollen med statsstøtte, og artikel 107 TEUF og 108 TEUF tillægger således denne institution en central beføjelse til at afgøre, om disse foranstaltninger er forenelige med det indre marked, ved undtagelse fra det almindelige princip om uforenelighed, der er fremsat heri, mens Rådet i denne forbindelse gives en kompetence, som har karakter af en undtagelse, og som i sig selv skal fortolkes indskrænkende (dom af 29.6.2004, Kommissionen mod Rådet, C-110/02, Sml., EU:C:2004:395, præmis 29-31, og af 10.12.2013, Kommissionen mod Irland m.fl., C-272/12 P, Sml., EU:C:2013:812, præmis 48). Denne undtagelse er begrænset til at give Rådet mulighed for at afgøre, om usædvanlige omstændigheder begrunder, at en støtte, som en medlemsstat har indført eller planlægger at indføre, skal erklæres forenelig med det indre marked. Det tilkommer følgelig alene Kommissionen at sikre, at eksisterende støtte eller støtteordninger gennemføres korrekt, uanset om det er denne eller Rådet, der har godkendt dem.

55 For det andet skal det afgøres, henset til de af Den Italienske Republik påberåbte argumenter, om Kommissionen i nærværende sag har udøvet denne kompetence på den i traktaten fastsatte vis og i henhold til reglerne om, hvordan den skal anvendes.

56 Artikel 108 TEUF og forordning nr. 659/1999 giver den i denne forbindelse mulighed for at drage flere konsekvenser af den manglende overholdelse af en beslutning, hvorved en støtte eller en støtteordning blev erklæret forenelig med det indre marked på betingelse af overholdelsen af visse betingelser.

57 Det fremgår dels af artikel 108, stk. 2, TEUF og af artikel 23 i forordning nr. 659/1999, at såfremt Kommissionen finder, at medlemsstaten ikke retter sig efter en sådan beslutning, kan den indbringe et direkte søgsmål for Den Europæiske Unions Domstol som en fravigelse af artikel 258 TEUF og 259 TEUF (dom af 12.10.1978, Kommissionen mod Belgien, 156/77, Sml., EU:C:1978:180, præmis 22, og af 4.2.1992, British Aerospace og Rover mod Kommissionen, C-294/90, sml., EU:C:1992:55, præmis 11).

58 Disse bestemmelser fastsætter ganske vist udelukkende en sådan mulighed i det tilfælde, hvor Kommissionen har truffet den afgørelse, der ikke er overholdt. Den kan imidlertid ligeledes anvendes, såfremt det er Rådet, der har erklæret en støtte eller støtteordning forenelig med det indre marked i medfør af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF. Det kan nemlig ikke anerkendes, at Kommissionen ikke har ret til at indbringe et direkte søgsmål for Den Europæiske Unions Domstol med henblik på, at det fastslås, at en medlemsstat ikke har overholdt en afgørelse, som er truffet i medfør af kontrollen med statsstøtte, når Rådet undtagelsesvis har benyttet den kompetence, som Kommissionen normalt udøver. Det følger tværtimod af ånden og opbygningen af artikel 108 TEUF, at Kommissionens søgsmålsmidler i et sådant tilfælde ikke er begrænset til den mere komplekse procedure, der er fastsat i artikel 258 TEUF (jf. analogt dom af 2.7.1974, Italien mod Kommissionen, 173/73, Sml., EU:C:1974:71, præmis 16 og 17). Søgsmålsadgangen i artikel 108, stk. 2, andet afsnit, TEUF, som er en variant af traktatbrudssøgsmålet, der på særlig måde er tilpasset de særlige problemer, statsstøtte rejser (dom af 14.2.1990, Frankrig mod Kommissionen, C-301/87, Sml., EU:C:1990:67, præmis 23, og af 12.12.1996, Air France mod Kommissionen, T-358/94, Sml., EU:T:1996:194, præmis 60), skal derfor kunne iværksættes i et sådant tilfælde.

59 Når Kommissionen handler således, har den hverken i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF eller artikel 23 i forordning nr. 659/1999 andre forpligtelser end i tilstrækkelig grad at godtgøre, at den pågældende medlemsstat helt eller delvist ikke har overholdt de betingelser, som gav Kommissionen eller Rådet mulighed for at erklære den pågældende støtte eller støtteordning forenelig med det indre marked.

60 Det følger endvidere af retspraksis, at såfremt Kommissionen finder, at en medlemsstat, som har fået godkendelse til at iværksætte en støtte eller støtteordning, senere har tilsidesat sin forpligtelse til at overholde betingelserne, der er knyttet til denne godkendelse, er den imidlertid ikke i alle tilfælde forpligtet til direkte at indbringe sagen for Den Europæiske Unions Domstol.

61 Navnlig når det traktatbrud, som Kommissionen finder, er begået, som i nærværende sag er forbundet med tildelingen af en ny støtte, har Domstolen fastslået, at Kommissionen havde ret til at iværksætte de beføjelser, som den er tildelt i henhold til artikel 108 TEUF, med henblik på at efterprøve, om denne støtte er forenelig med det indre marked. Som led heri er Kommissionen forpligtet til at tage alle relevante oplysninger i betragtning, herunder om nødvendigt den sammenhæng, den allerede har taget stilling til i en tidligere afgørelse, og de krav, som den pågældende medlemsstat var pålagt ved denne afgørelse. Den kan endvidere tage hensyn til enhver ny faktisk omstændighed, som kan ændre den vurdering, der tidligere er anlagt. Hvis der ikke foreligger sådanne omstændigheder, kan den med føje støtte sin nye afgørelse på de vurderinger, der var anlagt i den tidligere afgørelse, og på den manglende overholdelse af betingelserne pålagt herved (dom af 3.10.1991, Italien mod Kommissionen, C-261/89, Sml., EU:C:1991:367, præmis 2-4, 17 og 20-23, og dom British Aerospace og Rover mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 57, EU:C:1992:55, præmis 11-14; jf. ligeledes i denne retning dom af 13.9.1995, TWD mod Kommissionen, T-244/93 og T-486/93, Sml., EU:T:1995:160, præmis 51, 52, 56, 59 og 60, og, efter appel, dom af 15.5.1997, TWD mod Kommissionen, C-355/95 P, Sml., EU:C:1997:241, præmis 25-27).

62 Såfremt Kommissionen iværksætter sine kontrolbeføjelser, påhviler det den imidlertid at gøre det under dels iagttagelse af de procedurer, som er fastsat i traktaten, og de regler, der er fastlagt for dens anvendelse (domme British Aerospace og Rover mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 57, EU:C:1992:55, præmis 14, og TWD mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 61, EU:T:1995:160, præmis 57 og 58), dels de materielle krav, som udøvelsen af dens beføjelser er underlagt.

63 I nærværende sag og henset til de konstateringer, der er foretaget ovenfor i præmis 49-53, og til opbygningen af forordning nr. 659/1999, som den er afklaret ved retspraksis, havde Kommissionen mulighed for at benytte flere processuelle midler.

64 Eftersom rateordningen var godkendt ved Rådets beslutning og således udgjorde en eksisterende støtteordning som omhandlet i artikel 1, litra b), i forordning nr. 659/1999, og eftersom betalingshenstanden blev indført i strid med en af de betingelser, der lå til grund for denne godkendelse, kunne Kommissionen for det første som led i den løbende undersøgelse af de eksisterende støtteordninger, der er fastsat i artikel 108, stk. 1, TEUF med føje undersøge, om denne ordning som følge af en sådan tilsidesættelse stadig var forenelig med det indre marked og i givet fald konkludere, at den var uforenelig. Det skal i denne forbindelse, idet Den Italienske Republik i nærværende sag ikke har bestridt forholdsmæssigheden af den anfægtede afgørelse, og idet der følgelig ikke er grundlag for at undersøge dette spørgsmål, for fuldstændighedens skyld bemærkes, at den afgørelse, der vedtages ved afslutningen af denne procedure, skal overholde de almindelige retsprincipper, og navnlig proportionalitetsprincippet, der gælder for alle EU-institutionernes retsakter (dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Alrosa, C-441/07 P, Sml., EU:C:2010:377, præmis 36 og 37, og af 17.7.2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband mod Kommissionen, T-457/09, Sml., EU:T:2014:683, præmis 346 og 347).

65 Kommissionen kunne følgelig anvende »[p]roceduren vedrørende eksisterende støtteordninger«, som er fastsat i kapitel V i forordning nr. 659/1999. Det står dog fast, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF, som det fremgår af såvel dens henvisninger som begrundelse (4., 8., 13., 28., 33., 35., 37., 45. og 57. betragtning til den anfægtede afgørelse), og som Kommissionen har bekræftet som svar på Rettens skriftlige spørgsmål.

66 For det andet kunne Kommissionen, eftersom betalingshenstanden var indført i strid med Rådets beslutning, med føje i overensstemmelse med artikel 108, stk. 2, første afsnit, TEUF afgøre, om der var grundlag for at finde, at den rateordning, som Rådet havde godkendt, var blevet anvendt ulovligt som følge af en sådan tilsidesættelse. Denne kunne i denne forbindelse benytte »[p]proceduren i tilfælde af ulovlig anvendelse af en støtte«, som er fastsat i kapitel IV i forordning nr. 659/1999.

67 Selv om artikel 1, litra g), i forordning nr. 659/1999 blot kvalificerer »misbrug af støtte« i denne forordnings forstand som »støtte, som støttemodtageren har anvendt« i strid med bl.a. »en betinget beslutning« i henhold til denne forordnings artikel 7, stk. 4, og giver Kommissionen mulighed for at kræve denne støtte ophævet eller ændret (jf. I denne retning dom af 11.5.2005, Saxonia Edelmetalle og ZEMAG mod Kommissionen, T-111/01 og T-133/01, Sml., EU:T:2005:166, præmis 84-86 og 95-97), følger det af retspraksis, at begrebet »misbrug af støtte«, der fremgår af artikel 108, stk. 2, første afsnit, TEUF, har en bredere rækkevidde end den, der gives i artikel 1, litra g), i forordning nr. 659/1999, idet en medlemsstats manglende overholdelse af de betingelser, der var pålagt ved godkendelsen af en støtte, ligeledes udgør en form for misbrug (dom af 15.3.2012, Ellinika Nafpigeia mod Kommissionen, T-391/08, EU:T:2012:126, præmis 165, ikke anfægtet på dette punkt som led i den appel, der gav anledning til dom af 28.2.2013, Ellinika Nafpigeia mod Kommissionen, C-246/12 P, EU:C:2013:133).

68 Det står ikke desto mindre fast, at Kommissionen ikke har støttet sin afgørelse på disse bestemmelser, hvilket den har bekræftet ved svar på Rettens skriftlige spørgsmål, men at den fandt, at rateordningen var blevet til en ny støtte som følge af betalingshenstanden, for så vidt som den fandt anvendelse på de mælkeproducenter, der var blevet begunstiget af denne henstand. Denne kvalificering og kvalificeringen af misbrug af støtte er adskilte, eftersom alene eksisterende støtte kan føre til misbrug af støtte, som det er bemærket i 15. betragtning til forordning nr. 659/1999.

69 For det tredje kunne Kommissionen, eftersom den tilsidesættelse, der var foreholdt Den Italienske Republik, bestod i indrømmelsen af en foranstaltning, der kunne kvalificeres som ny støtte, med føje benytte »[p]rocedure[n] vedrørende ulovlig støtte«, der er fastsat i kapitel III i forordning nr. 659/1999, med henblik på at undersøge denne foranstaltning, som den i det foreliggende tilfælde besluttede at gøre.

70 Den skulle som led heri imidlertid overholde de materielle betingelser, som gav den mulighed for ikke alene at kvalificere betalingshenstanden isoleret set, men ligeledes hele den allerede eksisterende rateordning som ny og ulovlig støtte eller støtteordning.

71 Artikel 1, litra b) og c), i forordning nr. 659/1999 kvalificerer i den forbindelse eksisterende støtte som »godkendt støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som er godkendt af Kommissionen eller Rådet«, og ny støtte som »enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte«.

72 I henhold til traktaten og til bestemmelserne i kapitel II i forordning nr. 659/1999 om »[p]rocedure[n] vedrørende anmeldt støtte« skal sådanne ændringer anmeldes til Kommissionen, inden de iværksættes, medmindre de er fritaget anmeldelse i medfør af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 794/2004, og kan ved afslutningen af den formelle undersøgelsesprocedure gøres til genstand for en erklæring om uforenelighed eller en »negativ beslutning« i henhold til artikel 7, stk. 5, i forordning nr. 659/1999.

73 Hvis den ikke anmeldes, er den ulovlig støtte og kan i medfør af »[p]rocedure[n] vedrørende ulovlig støtte«, som er reguleret i kapitel II i forordning nr. 659/1999, ikke alene gøres til genstand for en »negativ beslutning«, som fastsat i denne forordnings artikel 13, men ligeledes en »beslutning om tilbagebetaling« i henhold til dens artikel 14.

74 Under alle omstændigheder er det ikke »enhver ændret eksisterende støtte«, men – i overensstemmelse med den utvetydige affattelse af artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999, og som det er bemærket i fast retspraksis – alene selve ændringen, der kan kvalificeres som ny støtte (dom af 30.4.2002, Government of Gibraltar mod Kommissionen, T-195/01 og T-207/01, Sml., EU:T:2002:111, præmis 109 og 110, og af 16.12.2010, Nederlandene og NOS mod Kommissionen, T-231/06 og T-237/06, Sml., EU:T:2010:525, præmis 177; jf. ligeledes i denne retning dom af 20.5.2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, Sml., EU:C:2010:291, præmis 42-49). Den tidligere foranstaltning, som kunne gennemføres lovligt, skal for sit vedkommende betragtes som eksisterende støtte eller en eksisterende støtteordning (dom af 9.8.1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Sml., EU:C:1994:311, præmis 13, og af 17.6.1999, Piaggio, C-295/97, Sml., EU:C:1999:313, præmis 48).

75 I det tilfælde, hvor ændringen undtagelsesvis påvirker selve indholdet af den eksisterende støtte eller støtteordning, omdannes denne foranstaltning i sin helhed til en ny støtte eller støtteordning. Der kan imidlertid ikke være tale om en væsentlig ændring, når det nye element klart kan adskilles fra den eksisterende foranstaltning (dom Government of Gibraltar mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 74, EU:T:2002:111, præmis 111 og 114, og dom af 25.3.2009, Alcoa Trasformazioni mod Kommissionen, T-332/06, EU:T:2009:79, præmis 128; jf. ligeledes i denne retning, som appel, dom Alcoa Trasformazioni mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 45, EU:C:2011:497, præmis 111 og 112), eller den er af rent formel eller administrativ art, som ikke kan påvirke vurderingen af denne foranstaltnings forenelighed med det indre marked (dom af 20.3.2014, Rousse Industry mod Kommissionen, C-271/13 P, EU:C:2014:175, præmis 31-38).

76 Det følger heraf, at Kommissionens mulighed for at kvalificere ikke alene ændringen af den eksisterende støtte, men ligeledes hele den eksisterende støtte, som denne ændring vedrører, som ny og i givet fald ulovlig, materielt er betinget af, at denne institution godtgør, at den nævnte ændring påvirker selve indholdet af den allerede eksisterende støtte. Når den pågældende medlemsstat under den administrative procedure gør gældende, at denne ændring enten klart kan adskilles fra den allerede eksisterende foranstaltning, eller at den er af rent formel eller administrativ karakter og ikke kan påvirke vurderingen af denne foranstaltnings forenelighed med det indre marked, skal Kommissionen begrunde, hvorfor den ikke finder disse argumenter begrundede.

77 Der skal i nærværende sag fremsættes tre bemærkninger herom.

78 Først og fremmest anføres det i betragtningerne til den anfægtede afgørelse, som kan vedrøre spørgsmålet, om betalingshenstanden eventuelt påvirkede selve indholdet af rateordningen, blot, at »Kommissionen er ikke enig med de italienske myndigheder« i, at »betalingshenstanden udgør en isoleret foranstaltning«, da den er »direkte forbundet« med den støtte, som Rådet tidligere havde godkendt, og »derfor ikke [kan] betragtes som værende helt uden relation« til denne (38. og 39. betragtning). Selv om det ikke kan bestrides, at der findes en »direkte forbindelse« mellem betalingshenstanden og rateordningen, betyder det dog ikke i sig selv, at den anden af disse foranstaltninger er en væsentlig ændring af den første.

79 Kommissionens vurdering er endvidere foretaget som led i undersøgelsen af et andet spørgsmål om, hvorvidt den støtte, der følger af betalingshenstanden, skulle vurderes isoleret fra anden støtte, som mælkeproducenterne kunne modtage, med henblik på at efterprøve, om det ved artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 659/1999 fastsatte de minimis-loft var overholdt.

80 Endelig har Kommissionen i sit svarskrift (punkt 24, 32, 35 og 39) og sin duplik (punkt 10) selv bekræftet, at den på ingen måde søgte at undersøge, om betalingshenstanden ændrede rateordningen væsentligt, eller om den derimod kunne adskilles herfra, eftersom den fandt, at dette spørgsmål var »uden betydning« og »irrelevant«.

81 Kommissionen har herved ikke alene tilsidesat begrebet »ny støtte« ved at kvalificere en eksisterende støtteordning som ny, ulovlig støtte uden at overholde de materielle betingelser, der er fastsat i forordning nr. 659/1999 og retspraksis herom, således som Den Italienske Republik har gjort gældende.

82 Den har følgelig ligeledes med urette forordnet, at ikke blot denne nye, ulovlige støtte, men ligeledes den individuelle støtte, der i øvrigt var tildelt i medfør af denne eksisterende støtteordning, blev tilbagesøgt fra de mælkeproducenter, der var begunstiget af betalingshenstanden, således som Den Italienske Republik har gjort gældende.

83 Ingen af Kommissionens argumenter kan anfægte denne konklusion.

84 Kommissionen kan navnlig ikke med føje gøre gældende, at de italienske myndigheders manglende overholdelse af en af de betingelser, der fremgår af den af Rådet afgivne erklæring om forenelighed, i det væsentlige medfører en »omkvalificering« af den eksisterende støtteordning, som indtil da havde denne betingede godkendelse, til en ny og ulovlig støtte.

85 Som det nemlig fremgår af den retspraksis, der er nævnt ovenfor i præmis 57-62, 74 og 75, kan Kommissionen, når den opdager, at en beslutning, hvorved en støtte eller støtteordning er erklæret forenelig med det indre marked på visse betingelser, ikke overholdes, enten direkte eller indirekte få dette traktatbrud konstateret af Domstolen, såfremt den fastslår, at der er tale om ny støtte, iværksætte de beføjelser, der giver den mulighed for at kontrollere denne, forudsat at de dertil hørende processuelle og materielle krav overholdes. Såfremt Kommissionen vælger at iværksætte sine kontrolbeføjelser, skal den i princippet holde sig til dette ved undersøgelsen af den nye støtte. Alene på betingelse af at det godtgøres, at støtten har ændret selve indholdet af en eksisterende støtteordning, har Kommissionen undtagelsesvis ret til at erklære hele denne eksisterende foranstaltning med ændringer uforenelig med det indre marked, at fastslå, at den er ulovlig, såfremt den i øvrigt ikke er blevet gjort bekendt med den nævnte ændring, inden den blev iværksat, og følgelig forordne støtten eller støtteordningen som ændret ophævet eller ændret.

86 Kommissionen kan derimod ikke med føje anse den manglende overholdelse af en betingelse, der blev pålagt ved godkendelsen af en eksisterende støtteordning, for uden videre at indebære, at denne støtteforanstaltning »omkvalificeres« til en ny støtte, og i endnu mindre grad anse sidstnævnte for ulovlig fra starten og kræve den tilbagesøgt, som om der var tale om en ulovligt gennemført støtte og ikke om en allerede godkendt støtte.

87 Som bemærket i retspraksis, er enhver eksisterende støtte omfattet af den godkendelsesafgørelse, den var genstand for, undtagen Kommissionens mulighed for at fastslå, at der foreligger misbrug af støtte (jf. dom af 29.4.2004, Italien mod Kommissionen, C-298/00 P, Sml., EU:C:2004:240, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis), eller at selve dens indhold er blevet ændret af en ny støtte (jf. præmis 74 og 75 ovenfor). Med forbehold af disse to tilfælde skal en sådan støtte således anses for lovlig, så længe Kommissionen ikke har fastslået, at den er uforenelig med det indre marked (dom af 18.7.2013, P, C-6/12, Sml., EU:C:2013:525, præmis 40 og 41; jf. ligeledes i denne retning dom af 4.3.2009, Tirrenia di Navigazione m.fl. mod Kommissionen, T-265/04, T-292/04 og T-504/04, EU:T:2009:48, præmis 75).

88 Det er endvidere for at give Kommissionen – eller undtagelsesvis Rådet – mulighed for at »[erklære en støtte] forenelig med [det indre marked]«, at denne institution »til en positiv beslutning [kan] knytte betingelser« og forpligtelser, således som det fremgår af affattelsen af artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 659/1999 samt af retspraksis inden vedtagelsen af denne forordning (domme TWD mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 61, EU:T:1995:160, præmis 55, og TWD mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis, EU:C:1997:241, præmis 25). I nærværende sag anså Rådet således »den støtte, som Den Italienske Republik agte[de] at yde [sine] mælkeproducenter«, »som forenelig«, »forudsat at betingelserne i [Rådets beslutning] overholdes« (ottende betragtning til Rådets beslutning og 10. betragtning til den anfægtede afgørelse). I betragtning af det objektive formål, der forfølges med disse

betingelser, kan en senere manglende overholdelse heraf alene få Kommissionen til – ved at benytte et af de forskellige processuelle midler, der er fastsat i EUF-traktaten og i forordning nr. 659/1999 – at anfægte den begunstigelse af en erklæring om forenelig med det indre marked, som er indrømmet den pågældende foranstaltning, og ikke dens kvalificering som eksisterende støtte, med forbehold af den undtagelse, der er nævnt ovenfor i præmis 85.

89 Eftersom eksisterende støtte i medfør af artikel 108, stk. 1, TEUF løbende kan gennemføres, så længe Kommissionen ikke har fastslået, at den er uforenelig (dom af 15.3.1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Sml., EU:C:1994:100, præmis 20, og af 29.1.2012, Kremikovtzi, C-262/11, Sml., EU:C:2012:760, præmis 49), kan denne erklæring af uforenelighed endvidere kun skabe virkninger for fremtiden (jf. i denne retning dom af 15.9.1998, Ryanair mod Kommissionen, T-140/95, Sml., EU:T:1998:201, præmis 86, vedrørende den manglende overholdelse af en beslutning, som indeholdt betingelser for godkendelsen en støtte, der skulle udbetales i fortløbende rater, og af 6.3.2002, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, T-127/99, T-129/99 og T-148/99, Sml., EU:T:2002:59, præmis 172).

90 Når dette ikke er tilfældet, vil en løbende gennemført støtteordning og den individuelle støtte, som blev tildelt lovligt i medfør af denne, inden den pågældende medlemsstat tilsidesatte sine forpligtelser, med tilbagevirkende kraft blive anset for at udgøre ulovlig støtte, der er uforenelig med det indre marked. Et sådant resultat svarer til at tilbagekalde den beslutning, hvorved iværksættelsen af disse foranstaltninger blev godkendt. Som det fremgår af tiende betragtning til og artikel 9 i forordning nr. 659/1999, har lovgiver kun fastsat en sådan sanktion i det konkrete tilfælde, hvor den beslutning, der var truffet som led i kontrollen med statsstøtte, var støttet på urigtige oplysninger.

91 Endelig bemærkes, at forordning nr. 659/1999 blev vedtaget bl.a. med henblik på at garantere retssikkerheden på det processuelle område, navnlig hvad angår behandlingen af eksisterende støtte og ulovlig støtte (3., 4., 11., 14. og 17. betragtning til forordning nr. 659/1999). Denne forordning fastsætter endvidere en række regler, der giver Kommissionen mulighed for at sikre, at beslutninger vedtaget i medfør af kontrollen med statsstøtte overholdes, og navnlig at imødegå talsager som den, den blev forelagt med nærværende sag, samt udlede alle retlige konsekvenser heraf (jf. præmis 57, 64, 66, 67 og 69-75 ovenfor). I denne forbindelse ville en anerkendelse af den af Kommissionen i nærværende sag fremsatte teori give den mulighed for at omgå de procedurer, som lovgiver har fastsat med henblik på i henhold til retssikkerhedsprincippet at garantere den effektive kontrol med statsstøtte.

92 På denne baggrund bør dette anbringende tages til følge.

93 Derfor skal Kommissionen for det første frifindes for Den Italienske Republiks hovedpåstand, og for det andet tiltrædes Den Italienske Republiks subsidiære påstand, idet den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 2, annulleres, ligesom dens artikel 2-4 annulleres, for så vidt som de vedrører dels den af den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 2, omhandlede støtteordning, dels den individuelle støtte, der er indrømmet i medfør af denne støtteordning.

Sagens omkostninger

94 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Eftersom parterne i nærværende sag begge har tabt sagen hvad angår visse af deres påstande, bærer de deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling):

1) Artikel 1, stk. 2, i Kommissionens afgørelse 2013/665/EU af 17. juli 2013 om statsstøtte SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) — ydet af Italien (henstand med betalingen af mælkeafgifter) annulleres.

2) Denne afgørelses artikel 2-4 annulleres, for så vidt som de vedrører dels den af afgørelsens artikel 1, stk. 2, omhandlede støtteordning, dels den individuelle støtte, der er indrømmet i medfør af denne støtteordning.

3) I øvrigt frifindes Europa-Kommissionen.

4) Den Italienske Republik og Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.

Papasavvas Forwood Bieliūnas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. juni 2015.

Underskrifter