Kohtulahendite kogumik

ÜLDKOHTU OTSUS (kolmas koda)

24. juuni 2015*

Riigiabi — Piimamaks — Abi, mida Itaalia andis piimatootjatele — Piimamaksu tagasimaksmisega seotud abikava — Tingimuslik otsus — Sellise tingimuse täitmata jätmine, mis võimaldas lugeda abi siseturuga kokkusobivaks — Vähese tähtsusega abi — Olemasolev abi — Uus abi — Olemasoleva abi muutmine — Riigiabi kontrollimenetlus — Põhjendamiskohustus — Tõendamiskoormis

Kohtuasjas T-527/13,

Itaalia Vabariik, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* S. Fiorentino ja *avvocato dello Stato* P. Grasso,

hageja,

versus

Euroopa Komisjon, esindajad: D. Grespan, D. Nardi ja P. Němečková,

kostja,

mille ese on nõue tühistada komisjoni 17. juuli 2013. aasta otsus 2013/665/EL riigiabi SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] kohta, mida andis Itaalia (piimamaksu maksetähtaja edasilükkamine Itaalias) (ELT L 309, lk 40),

ÜLDKOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja esimees S. Papasavvas, kohtunikud N. J. Forwood (ettekandja) ja E. Bieliūnas,

kohtusekretär: vanemametnik J. Palacio González,

arvestades kirjalikus menetluses ja 20. jaanuari 2015. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

otsuse

Vaidluse taust

1 Selleks, et Itaalia piimatootjad saaksid ajavahemikul 1995/1996–2001/2002 Itaalia Vabariigile ette nähtud piimakvoodi ületamise tõttu tasuda Euroopa Liidule 1 386 475 000 eurot lisamaksu, palus nimetatud liikmesriik Euroopa Liidu Nõukogult luba kehtestada vastavalt EÜ artikli 88 lõike 2 kolmandale lõigule riigiabi kava.

2 16. juuli 2003. aasta otsusega nr 2003/530/EÜ, mis käsitleb Itaalia Vabariigi poolt oma piimatootjatele antava abi kokkusobivust ühisturuga (ELT L184, lk 15; edaspidi „nõukogu otsus") lubas nõukogu sellel liikmesriigil „maks[ta] ise [liidule] piima suhtes kohaldatud lisamaksu summa, mille piimatootjad võlgnevad ajavahemiku 1995/1996–2001/2002 eest" (nõukogu otsuse artikkel 1). Lisaks lubas ta maksta [asjaomastel isikutel] oma võlga [Itaalia Vabariigi ees] hiljem mitme aasta peale jagatult ilma intressi maksmata" (nõukogu otsuse artikkel 1).

3 Nõukogu kehtestas kokkusobivaks tunnistamisele kahte tüüpi tingimusi. Kõigepealt kohustas ta Itaalia ametiasutusi deklareerima summad, mis vastavad piimatootjate poolt Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondile (EAGGF) tasumisele kuuluvale lisamaksule ning teiseks, arvama liidu ees oleva võla jäägi ja sellega seotud intressid maha EAGGFi rahastatavatest kuludest (nõukogu otsuse artikkel 2). Seejärel nõudis ta, et piimatootjad maksaksid täies ulatuses tagasi oma võla Itaalia Vabariigi ees iga-aastaste ühesuuruste osamaksetena, kusjuures tagasimakse periood, mis algas 1. jaanuaril 2004, ei või ületada 14 aastat (nõukogu otsuse artikkel 1).

4 Neil asjaoludel võtsid Itaalia ametiasutused 28. märtsil 2003 vastu dekreetseaduse nr 49, mis puudutab piima ja piimatoodete sektoris lisamaksu kohaldamist käsitlevate õigusnormide muutmist (decreto-legge n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, *GURI* nr 75, 31.3.2003, lk 4) ning 30. juulil 2003 ministri dekreedi, mis puudutab ajavahemikul 1995/1996–2001/2002 tasumisele kuulunud ja seni tasumata lisamaksu tasumise võimalust, mis on toodud seaduse nr 119/2003 artikli 10 lõigus 34 (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, *GURI* nr 183, 8.8.2003, lk 33). Nende kahe õigusakti sätted koostoimes nägid sisuliselt ette, et piimatootjatel tuleb lisamaksu summa, mida Itaalia Vabariik neilt nõuab, talle täies ulatuses ilma intressideta tagasi maksta mitme aasta peale jagatult iga-aastaste ühesuuruste osamaksetena, kusjuures tagasimakseperiood ei või kesta kauem kui 14 aastat (edaspidi „järkjärguline maksmissüsteem").

5 Itaalia ametiasutused, olles nimetatud sätteid korduvalt muutnud, muu hulgas selleks, et võimaldada asjaomastel isikutel taotleda oma võla tasumist osade kaupa kuni 30-aastase perioodi jooksul ning lükates seejärel kuus kuud edasi iga-aastase osamakse tasumist, mille tähtaeg oli 30. juuni 2010, võtsid 26. veebruaril 2011 vastu seaduse nr 10, mis käsitles 29. detsembri 2010. aasta dekreetseaduse nr 225, mis puudutab õigusnormides ette nähtud tähtaegade pikendamist ja kiireloomulist sekkumist maksude valdkonnas ning ettevõtjatele ja perekondadele antavat toetust, seaduseks muutmist (la 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 (*GURI* nr 47, 26.2.2011, regulaarne lisa nr 53), mis jõustus järgmisel päeval. Sellega lisati muu hulgas decreto-legge n. 225 artiklile 1 lõige 12k, mis sätestas, et „selleks, et tulla toime piimasektorit tabanud tõsise kriisiga, lükatakse 30. juunini 2011 edasi dekreetseaduses nr 49 ja sellele järgnevates õigusnormides sätestatud maksegraafikutes märgitud maksetähtajad, mille maksekuupäev on 31. detsember 2010" (edaspidi „maksetähtaja edasilükkamine").

6 Itaalia ametiasutused teatasid Euroopa Komisjonile, et kõnealuse meetme „toetusekvivalent" arvestatakse selle liikmesriigi vähese tähtsusega abi hulka vastavalt komisjoni 20. detsembri 2007. aasta määruse (EÜ) nr 1535/2007, milles käsitletakse [ELTL artikli 107] ja [ELTL artikli 108] kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes põllumajandustoodete tootmise sektoris, lisale (ELT L 337, lk 35). Nende sõnul said sellest mehhanismist kasu 1291 piimatootjat 11 271-st, kelle suhtes kohaldati järkjärgulist maksmissüsteemi, ehk kokku 11,45%. Selle alusel saadud individuaalne abi jäi vahemikku 0,08–694,19 eurot. Lõpuks, 1291-st asjaomasest piimatootjast 1187 puhul jäi see alla 100 euro ja 559 puhul alla 12 euro.

7 Komisjon algatas 11. jaanuari 2012 otsusega K(2011) 10055 lõplik, riigiabi SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) kohta – Piimamaksu maksetähtaja edasilükkamine Itaalias, mille kokkuvõte on avaldatud Euroopa Liidu Teatajas 10. veebruaril 2012 (ELT C 37, lk 30), ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetluse. Komisjon märkis kõigepealt sisuliselt seda, et tal tekkis kahtlusi maksetähtaja edasilükkamise liigitamise osas ELTL artikli 107 põhjal, samuti selle meetme kokkusobivuse osas ühisturuga. Seejärel märkis komisjon, et maksetähtaja edasilükkamine rikub ühte nõukogu otsuses ette nähtud tingimust, et see rikkumine muudab Itaalia ametiasutuste kehtestatud kogu järkjärgulise maksmissüsteemi uueks abiks, kuna puudutab piimatootjaid, kes said maksetähtaja edasilükkamisest kasu ning et uue abi kokkusobivus siseturuga ei olnud samuti tõendatud.

8 17. juuli 2013. aasta otsusega 2013/665/EL, riigiabi SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] kohta, mida andis Itaalia (piimamaksu maksetähtaja edasilükkamine Itaalias) (ELT L 309, lk 40, edaspidi „vaidlustatud otsus"), leidis komisjon pärast Itaalia ametiasutustega haldusmenetluse raames peetud kirjavahetust, et mõlemad meetmed, nii maksetähtaja edasilükkamine kui ka järkjärguline maksmissüsteem kujutavad endast uut, ebaseaduslikku ja siseturuga kokkusobimatut riigiabi (vaidlustatud otsuse artikkel 1). Seetõttu kohustas ta Itaalia Vabariiki viivitamata ja tõhusalt nõudma tagasi summad, mis maksti piimatootjatele, kes said maksetähtaja edasilükkamisest kasu (vaidlustatud otsuse artiklid 2 ja 3).

Menetlus ja poolte nõuded

9 Itaalia Vabariik esitas hagiavalduse, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 30. septembril 2013.

10 Itaalia Vabariik palub Üldkohtul sisuliselt:

— esimese võimalusena tühistada vaidlustatud otsus tervikuna;

— teise võimalusena tühistada vaidlustatud otsus osas, millega kohustatakse teda tagasi nõudma individuaalset abi, mida anti nõukogu otsusega varem lubatud abikava alusel Itaalia piimatootjatele, kes saavad maksetähtaja edasilükkamisest kasu;

— mõista kohtukulud välja komisjonilt.

11 Komisjon palub Üldkohtul:

— jätta hagiavaldus rahuldamata;

— mõista kohtukulud välja Itaalia Vabariigilt.

Õiguslik käsitlus

12 Itaalia Vabariik esitab oma nõuete põhjenduseks kaks väidet. Esimese väite kohaselt on rikutud määruse nr 1535/2007 artikli 3 lõiget 7. Teise väite kohaselt on rikutud nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määruse (EÜ) nr 659/1999 artikli 3 lõiget 2, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [ELTL artikli 108] kohaldamiseks (EÜT L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339), artikli 1 punkti c ja komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 794/2004, millega rakendatakse nõukogu määrust (EÜ) nr 659/1999 (ELT L 140, lk 1; ELT eriväljaanne 08/04, lk 3), artikli 4 lõiget 1 ning põhjendus on ebapiisav.

Esimene väide

13 Itaalia Vabariik väidab, et vaidlustatud otsus rikub määruse nr 1535/2007 artikli 3 lõiget 7, mille kohaselt „[v]ähese tähtsusega abi ei või kumuleerida samadele abikõlblikele kuludele antava riigiabiga, kui kumuleerimise tulemusel on abi osatähtsus suurem kui iga juhtumi iseärasusi arvestades on kindlaks määratud [liidu] õigusaktidega.” Komisjon nimelt järeldas, et maksetähtaja edasilükkamine rikub seda sätet, lähtudes eeldusest, et nõukogu poolt eelnevalt heakskiidetud järkjärguline maksmissüsteem kujutab endast abi lubatud maksimaalmäära, mida võib piimatootjatele anda. Nõukogu otsus ei ole ühelgi juhul keelanud Itaalia ametiasutustel kehtestada vastavalt vajaduse korrale nende toetamiseks uusi meetmeid. Seega on komisjon leidnud vääralt, et kõnealuse sättega on vastuolus see, kui neile antakse uut abi. Pealegi on komisjon ka ise tunnistanud, et seda abi oleks pidanud käsitama vähese tähtsusega abina.

14 Komisjon vaidlustab nende argumentide põhjendatuse.

15 Määruse nr 1535/2007 artikkel 3 näeb lõikes 1 ette, et „[k]ui abimeetmed vastavad käesoleva artikli lõigete 2–7 tingimustele, ei käsitata neid [ELTL artikli 107 lõike 1] kõiki tingimusi täitvana ja seetõttu vabastatakse nad [ELTL artikli 108 lõike 3] kohasest teatamiskohustusest”.

16 Selle kohta tuleb märkida, et kuigi komisjoni ülesanne on tõendada, et meede vastab riigiabiks liigitamiseks nõutavatele tingimustele, tuleb liikmesriigil, kes on abi andnud või kavatseb anda, seejärel tõendada, et meede ei vasta sellisele liigitusele või et see on siseturuga kokkusobiv.

17 Selle kohta tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et liikmesriik peab esitama komisjonile kogu teabe, mis võimaldab sel institutsioonil kontrollida, kas erandit lubavad tingimused on täidetud (kohtuotsused, 28.4.1993, Itaalia *vs.* komisjon, C-364/90, EKL, EU:C:1993:157, punkt 20, ja 29.4.2004, Itaalia *vs.* komisjon, C-372/97, EKL, EU:C:2004:234, punkt 81), tuvastades kas selle, et kõnealust meedet võib käsitada siseturuga kokkusobivana vastavalt ELTL artikli 107 lõikele 3 (kohtuotsused, 15.12.1999, Freistaat Sachsen jt *vs.* komisjon, T-132/96 ja T-143/96, EKL, EU:T:1999:326, punkt 140, ning 15.6.2005, Regione Autonoma della Sardegna *vs.* komisjon, T-171/02, EKL, EU:T:2005:219, punkt 129), või selle, et meedet ei kvalifitseerita ELTL artikli 107 lõikes 1 sätestatud riigiabiks (kohtuotsused, 29.4.2004, Madalmaad *vs.* komisjon, C-159/01, EKL, EU:C:2004:246, punkt 43, ja 15.11.2011, komisjon ja Hispaania *vs.* Government of Gibraltar ja Ühendkuningriik, C-106/09 P ja C-107/09 P, EKL, EU:C:2011:732, punktid 143–152).

18 Kui asjaomane liikmesriik ei ole täitnud kohustust tõendada tema taotletava erandi põhjendatust ja eriti siis, kui ta on rikkunud kohustust esitada sellega seoses asjakohast teavet, mille kohta märgib määruse nr 1535/2007 artikli 4 lõige 6, et see kehtib konkreetselt juhul, kui liikmesriigid väidavad, et põllumajandussektoris tegutsevatele ettevõtjatele antud abi on vähese tähtsusega, on komisjonil põhjust järeldada, et erandi kohaldamine ei näi olevat põhjendatud (vt selle kohta kohtuotsus, 13.6.2002, Madalmaad *vs.* komisjon, C-382/99, EKL, EU:C:2002:363, punktid 77–80).

19 Antud asjas jääb vaidlustatud otsus selle juurde, et maksetähtaja edasilükkamine kujutab endast riigiabi (põhjendused 28–32) ja seda ei saa käsitada vähese tähtsusega abina (põhjendused 33–42) erinevalt sellest, mida väidavad Itaalia ametiasutused (põhjendused 14–20).

20 Antud järeldus põhineb kolme liiki kaalutlustel.

21 Komisjon leidis esiteks, et kuigi maksetähtaja edasilükkamisega seotud individuaalset abi võiks eraldi võetuna käsitada vähese tähtsusega abina, ei ole Itaalia Vabariik esitanud talle tõendusmaterjali, mille põhjal tuvastada, kas on põhjendatud tema väide, et piimatootjad, kes on maksetähtaja edasilükkamise tõttu saanud eelise, ei ole saanud muud vähese tähtsusega abi, mille tulemusel oleks nende saadava abi kogusumma suurem kui on määruse nr 1535/2007 artikli 3 lõikega 2 ette nähtud ülempiir (vaidlustatud otsuse põhjendused 34 ja 35, esimene kuni kolmas lause), mille teine lõik sätestab, et „[k]ui abimeetme raames antava abi kogusumma on suurem kui esimeses lõigus osutatud ülemmäär [kolme eelarveaasta pikkuse ajavahemiku jooksul 7500 eurot], ei kohaldata selle abisumma suhtes käesolevat määrust; isegi mitte abisumma selle osa suhtes, mis ei ole kõnealusest ülemmäärast suurem”.

22 Teiseks, komisjon leidis täiendavalt – mida näitab ka mõiste „samuti” kasutamine (vaidlustatud otsuse põhjendus 35, kolmas lause), et nimetatud abimeetmed ei olnud ainsad meetmed, mida tuli kõnealuse ülempiiri järgimise kontrollimisel arvesse võtta. Komisjon nimelt leidis, et maksetähtaja edasilükkamine toimus nõukogu otsust rikkudes, et selline rikkumine muudab nõukogu poolt heakskiidetud järkjärgulise maksmissüsteemi alusel piimatootjatele antud individuaalsest abist ühe osa õigusvastaseks ning et viimati nimetatuid tuleb viidatud kontrollimise raames arvesse võtta (vaidlustatud otsuse põhjendus 35, kolmanda lause lõpp kuni viies lause ja põhjendus 50).

23 Kolmandaks ning samuti täiendavalt, millele viitab mõiste „lisaks” kasutamine (vaidlustatud otsuse põhjendus 36), selgitas komisjon, et maksetähtaja edasilükkamine tõi järkjärgulise maksmissüsteemiga kumuleerumise tõttu kaasa selle, et piimatootjatele anti abi, mis oli „suurem” kui juhtumi iseärasusi arvestades on kindlaks määratud (vaidlustatud otsuse põhjendused 36–42), rikkudes määruse nr 1535/2007 artikli 3 lõiget 7.

24 Itaalia Vabariik arvustab kolmandat kaalutlust, mis põhineb määruse nr 1535/2007 artikli 3 lõikel 7, kuid ei esita argumente, mis võimaldaksid muuta kehtetuks analüüsi, mis on läbi viidud paralleelselt komisjoniga selle artikli lõikest 2 lähtudes (vt eespool punkt 21).

25 Ta märgib käesoleva väite raames vaid seda, komisjon tunnistas vaidlustatud otsuses, et maksetähtaja edasilükkamisega seotud individuaalset abi võis eraldi võetuna käsitada vähese tähtsusega abina (hagiavalduse punkt 46). Sellegipoolest lisas komisjon, et nimetatud abi tuli mõista seoses muu vähese tähtsusega abiga, mida piimatootjad võisid saada, ja mitte eraldi võetuna (vt eespool punkt 21).

26 Seejärel, Itaalia Vabariik tunnistab ise oma teise väite raames, et määruse nr 1535/2007 artikli 3 lõike 2 teine lõik keelab erinevat liiki abi, mis kõik on vähese tähtsusega, käsitamise tervikuna vähese tähtsusega abina, kui need kokku liita ja kui nende kogusumma ületab selles ette nähtud ülempiiri (hagiavalduse punkt 53).

27 Lõpuks, Itaalia Vabariik leiab oma teises väites, et „nagu näidatud hagi esimeses väites, ei olnud määruse nr 1535/2007 artikli 3 lõikes 2 sätestatud tingimused täidetud” ning et „[te]gelikult ei olnud tõendatud see, et vaidlustatud meede tõi kaasa [selles artiklis] ette nähtud abi kogusumma ülempiiri ületamise ning et „[s]ee-eest on olemas andmed, mis näitavad täpselt vastupidist” (hagiavalduse punkt 52). Samas, käesoleva hagiavalduse raames ta ei esita ega tõenda, et oleks haldusmenetluse käigus esitanud väiteid või tõendeid, mis võimaldavad asuda seisukohale või lihtsalt kontrollida, et ta ei ole andnud muud vähese tähtsusega abi, mis tooks kaasa selles sättes ette nähtud ülempiiri ületamise nagu väidab komisjon. Seevastu piirdub ta menetlust korraldavate meetmete raames Üldkohtu esitatud küsimustele antud vastuses ning hiljem kohtuistungil sisuliselt väitega, et maksetähtaja edasilükkamisest tulenev abi on sedavõrd vähese tähtsusega, mistõttu tuleks eeldada, et

kõnealune ülempiir ei olnud ületatud. Selle väitega ei saa nõustuda, kuna puudub igasugune teave seoses muu abiga, mida asjaomased piimatootjad võisid saada ja võttes arvesse kohtupraktikast tulenevaid tõenditele vastavaid nõudeid (vt eespool punktid 17 ja 18) ja määruse nr 1535/2007 artikli 3 lõigete 1 ja 2 sätteid koostoimes artikli 4 lõike 6 sätetega.

28 Kuna komisjon võis eespool punktis 21 meenutatud analüüsi raames, mille kohaselt maksetähtaja edasilükkamisega seotud abi andmist ei saa pidada määruse nr 1535/2007 artikli 3 lõikega 2 kookõlas olevaks, järeldada, et Itaalia Vabariigi ametiasutused ei ole õiguslikult piisavalt tõendanud selle sätte järgimist, ei ole tähtsust asjaolul, kas ta leidis eespool punktis 23 meenutatud analüüsi raames õigesti või vääralt, et selline abi läheb muu hulgas vastuollu nimetatud määruse artikli 3 lõikega 7.

29 Järelikult tuleb käesolev väide ainetuse tõttu tagasi lükata.

Teine väide

30 Itaalia Vabariik esitab oma teise väite põhjendamiseks kahte liiki seisukohti.

31 Esiteks ta väidab, et vaidlustatud otsus rikub määruse nr 1535/2007 artikli 3 lõiget 2. Nimelt ei ole tõendatud, et piimatootjad, kelle maksetähtaegu edasi lükati, said selle meetme kumuleerimisel teiste meetmetega abi suuremas kogusummas kui oli selles artiklis ette nähtud ülempiir. Seejärel, viimast kohaldatakse vaid juhtudel, kui erinevate meetmete kumuleerimine kujutab igaüks vähese tähtsusega abi, mis toob kaasa selles sätestatud ülempiirist suurema abi kogusumma. Lõpuks, isegi eeldusel, et määruse nr 1535/2007 artikli 3 lõige 2 on kohaldatav kõikidel abi kumuleerimise juhtudel ja hoolimata sellest, kas tegu on vähese tähtsusega abiga või mitte, ei kujuta see endast õiguslikku alust, mis võimaldaks komisjonil kohustada liikmesriiki, kes on andnud vähese tähtsusega abi, nõudma tagasi mitte üksnes seda abi, kui seda on antud õigusvastaselt, vaid ka loaotsuse aluseks olnud varasema abisumma.

32 Teiseks, vaidlustatud otsus rikub õigusnormi või igal juhul ei ole see piisavalt põhjendatud, kuna komisjon kohustas Itaalia Vabariiki nõudma tagasi mitte ainult maksetähtaja edasilükkamisega seotud individuaalset abi, vaid ka osaliselt abi, mis on varem antud järkjärgulise maksmissüsteemi alusel. Arvestades edasilükkamise piiratud ulatust, oleks komisjon pidanud seda analüüsima eraldi kui uut abi määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti c mõttes, selle asemel, et asuda seisukohale, et see mõjutas ka varem nõukogu heakskiidetud abikava sisu ning seetõttu otsustada, et olemasolevat abikava tervikuna tuli pidada uueks ja ebaseaduslikuks abiks nende piimatootjate puhul, kes said maksetähtaja edasilükkamisest kasu. Lisaks oleks komisjon pidanud järeldama, et vastavalt määruse nr 794/2004 artikli 4 lõikele 1 ei laienenud uuele abile EL toimimise lepingus ette nähtud teavitamiskohustus.

33 Itaalia Vabariik lisab oma repliigis sisuliselt seda, et komisjoni poolt oma kaitseks esitatud argumendid kinnitavad tema väidete põhjendatust.

34 Komisjon leiab sisuliselt seda, et nendest kahte liiki väidetest on ühed põhjendamatud ja teised ainetud.

35 Esiteks, Itaalia ametiasutused ei ole haldusmenetluse käigus tõendanud oma väite – mille kohaselt maksetähtaja edasilükkamisega seotud abi ei toonud kaasa määruse nr 1535/2007 artikli 3 lõikes 2 kehtestatud ülempiiri ületamist, mistõttu ei teinud komisjon viga kui jättis selle sätte kohaldamata – põhjendatust.

36 Teiseks, Itaalia Vabariik on vaidlustatud otsust tõlgendanud vääralt. Nimelt, selle otsuse põhjendustest ja eesmärgist – nagu ka sellele eelnenud ELTL artikli 108 lõikes 2 sätestatud menetluse algatamise otsusest – nähtub, et komisjon analüüsis kahte eraldi meedet ning seejärel liigitas mõlemad uueks ja siseturuga kokkusobimatuks abiks. Esimene nendest on „maksetähtaja edasilükkamisega seotud abi”

(vaidlustatud otsuse põhjendus 13, esimene ja teine taane ning põhjendused 45 ja 57). Teine on „nõukogu otsuse rikkumisest tulenev uus abikava” (vt vaidlustatud otsuse põhjendus 13, kolmas taane ja põhjendus 57).

37 Teise meetme osas leidis komisjon õigesti, et Itaalia ametiasutused on rikkunud ühte nõukogu otsuses esitatud tingimust, kuna lubas piimatootjatele maksetähtaja edasilükkamist, et see tingimus kujutab endast nõukogu antud loa osa *sine qua non* ning et selle rikkumise tõttu läks kogu järkjärguline maksmissüsteem nimetatud otsusega vastuollu osas, milles seda kohaldati piimatootjatele, kes said maksetähtaja pikendamisest kasu. Ta järeldas sellest õigesti, et antud süsteemi tuleb selles osas käsitada uue, ebaseadusliku ja siseturuga kokkusobimatu abina ning et selle alusel antud individuaalne abi tuleb tagasi nõuda paralleelselt maksetähtaja edasilükkamisega seotud abiga. Selle analüüsi raames ei olnud oluline kontrollida, kas maksetähtaja edasilükkamine mõjutas järkjärgulise maksmissüsteemi sisu või mitte, või kas selle laad vähese tähtsusega abina vabastas seda EL toimimise lepingus ette nähtud teavitamiskohustusest. Komisjon on kõikides nendes punktides oma otsust piisavalt põhjendanud.

38 Võttes arvesse menetluse käigus poolte esitatud argumente, tuleb täpsustada käesoleva väite ulatust, enne kui analüüsida vaidlustatud otsuse põhjendusega seotud etteheidet, ning seejärel selle põhjendatust.

Väite ulatus

39 Esmalt tuleb sedastada, et kuigi mõlemad käesoleva väite raames Itaalia Vabariigi esitatud etteheited põhinevad erineva sätte eiramisel, on nende ühiseks tunnuseks see, et mõlema kohaselt ei põhine vaidlustatud otsus ühelgi kehtival õiguslikul alusel osas, milles see liigitab järkjärgulise maksmissüsteemi uueks ja ebaseaduslikuks abiks (vaidlustatud otsuse artikli 1 lõige 2) ning osas, milles see kohustab Itaaliat abi tagasi nõudma [vaidlustatud otsuse artikli 2 lõige 1 ja lõike 4 punktid a–d].

40 Teiseks, selline kriitika on sõnastatud juba hagiavalduse esitamise etapis, olgugi et mõisted „viited õigusnormidele” ja „positiivne tugipunkt, millel [komisjoni] otsus oleks võinud põhimõtteliselt põhineda” tuuakse välja alles repliigis, vastuseks kostja vastuses komisjoni esitatud argumentidele.

41 Itaalia Vabariik selgitab esimeste etteheidete raames, et „vaidlustatud meetme, teisisõnu maksega hilinetud ajale vastava intressikulu kohaldamata jätmine pädeva asutuse poolt […] vastab ainsana lubamatu abi puhul asutamislepinguga ette nähtud sanktsioonile, nimelt lubatud abi andmise lõpetamisele”, et „vähese tähtsusega abi andmise lõpetamine ei pea samuti tooma kaasa õiguspäraselt antud abi tühistamist” ning et „puuduvad tõendid, mille põhjal tuvastada, et olemasoleva abi saajad, kes said kasu vaidlustatud meetmest, peavad tagastama mitte ainult vaidlustatud meetmele vastava summa, vaid ka selle, mille nad said olemasoleva abina” (hagiavalduse punktid 54–56).

42 Samamoodi leiab Itaalia Vabariik oma teiste etteheidetega, et „[n]iisamuti ei saa asuda seisukohale, et tagasinõudmise otsuse laiendamine olemasolevale abile võib õiguspäraselt tuleneda sellise abi olemuslikust muutmisest, mis näitaks kahte meedet ühe uue abina, millest komisjoni ei ole teavitatud ning mis on seetõttu õigusvastane”, et „[s]elline järeldus on mõiste „olemasoleva abi muutmine” moonutamise ilmselge tagajärg” ning et „[i]gal juhul on komisjon kaugel piisava põhjenduse andmisest, mis puudutab asjaolu, et selle mõiste kohaldamise faktilised tingimused olid täidetud” (hagiavalduse punktid 57 ja 58).

43 Kolmandaks ja viimasena, igal juhul nähtub väljakujunenud kohtupraktikast, et vastuvõetavaks tuleb tunnistada väide või argument, millega otseselt või kaudselt täiendatakse varem hagiavalduses esitatud väidet ja millel on selle väitega otsene seos (kohtuotsus, 30.9.1982, Amylum *vs.* nõukogu, 108/81, EKL, EU:C:1982:322, punkt 25, ja kohtuotsus, 14.3.2007, Aluminium Silicon Mill Products *vs.* nõukogu, T-107/04, EKL, EU:T:2007:85, punkt 60).

44 Neil asjaoludel tuleb lähtuda sellest, et Itaalia Vabariigi argumendid, mille kohaselt komisjoni kostja vastuses on väidetud, et „[t]ema otsus osutus seda põhjendada võivate viidete osas õigusnormidele puudulikuks", kuna esiteks „määruse nr 1535/2007 […] artikli 3 lõike 2 teine lõik kujutab endast kokkuvõttes ainsat lähtepunkti, millele otsus oleks võinud põhimõtteliselt tugineda", ning teiseks, et „võimatu on pidada [maksetähtaja edasilükkamist] uue abi osaks, mis võtab abisaajatelt õiguse saada nõukogu heakskiidetud abi", kuna komisjon ei ole „tõendanud, et olemasoleva abi muutmise mõistele vastavad kriteeriumid olid täidetud" (repliigi punktid 16, 17, 21 ja 23), kujutavad endast kostja vastust silmas pidades hagiavalduse etapis esitatud argumentide täiendust.

Etteheide, mis puudutab vaidlustatud otsuse põhjendust

45 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab ELTL artiklis 296 nõutav põhjendus olema asjassepuutuva akti laadile kohane ning sellest peab selgelt ja ühemõtteliselt nähtuma akti vastu võtnud institutsiooni arutluskäik, mis võimaldab huvitatud isikutel teada saada võetud meetme põhjendusi ning pädeval kohtul teostada kontrolli selle põhjendatuse üle. Seda tuleb hinnata juhtumi asjaolusid, eelkõige akti sisu, põhjenduste olemust ning seda huvi arvestades, mis võib olla akti adressaatidel või teistel isikutel, keda akt otseselt ja isiklikult puudutab, selgituste saamiseks. Ei ole nõutud, et põhjenduses oleks toodud kõik asjassepuutuvad faktilised ja õiguslikud asjaolud, kuna kontrollides akti põhjenduse vastavust ELTL artikli 296 nõuetele, tuleb lisaks akti sõnastusele arvestada akti õiguslikku ja faktilist konteksti (kohtuotsus, 13.3.1985, Madalmaad ja Leeuwarder Papierwarenfabriek *vs.* komisjon, 296/82 ja 318/82, EU:C:1985:113, punkt 19, ja kohtuotsus, 21.7.2011, Alcoa Trasformazioni *vs.* komisjon, C-194/09 P, EKL, EU:C:2011:497, punkt 96). Seega piisab, kui asjaomane institutsioon esitab otsuse ülesehituses olulist tähtsust omavad asjaolud ja õiguslikud kaalutlused (kohtuotsus, 14.7.1972, Cassella Farbwerke Mainkur *vs.* komisjon, 55/69, EKL, EU:C:1972:76, punktid 22 ja 23, ning kohtuotsus, 6.3.2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen *vs.* komisjon, T-228/99 ja T-233/99, EKL, EU:T:2003:57, punkt 280).

46 Antud asjas on vaidlustatud otsuses seitsmel korral selgelt ja ühemõtteliselt esitatud põhjused, miks komisjon leidis nii ELTL artikli 108 lõikes 2 sätestatud menetluse algatamise ajal kui ka selle lõpus esiteks, et maksetähtaja edasilükkamisega rikuti ühte tingimust, mille nõukogu oli seadnud oma otsuses, millega järkjärguline maksmissüsteem tunnistati siseturuga kokkusobivaks ja teiseks, et selline rikkumine „muutis" kogu olemasoleva abikava nende ettevõtjate jaoks, kes sellest kasu said, ümber uueks ebaseaduslikuks abikavaks või „tekitas" sellise abi (vaidlustatud otsuse põhjendus 13, kolmas taane, põhjendus 28, põhjenduse 35 kolmas kuni viies lause, põhjenduse 42 lõpp, põhjenduse 45 teine lause, põhjendused 50 ja 57).

47 Need põhjused annavad piisava ülevaate faktilistest ja õiguslikest kaalutlustest, millel on oluline tähtsus vaidlustatud otsuse ülesehituses. Lisaks võimaldasid need Itaalia Vabariigil mõista põhjendusi, millel püsib selle institutsiooni mõttekäik, võttes arvesse konteksti, milles see on esitatud ning asjaomast valdkonda reguleerivaid õigusnorme, et hiljem neid liidu kohtus tõhusalt vaidlustada, millest annab tunnistust hagiavalduse ja repliigi sisu. Lõpuks, nendest piisab, et Üldkohus saaks kontrollida antud mõttekäigu põhjendatust.

48 Järelikult tuleb analüüsida vaidlustatud otsuse põhjendatusega seotud etteheiteid.

Vaidlustatud otsuse põhjendatusega seotud etteheited

49 Kõigepealt, võttes arvesse mõttekäiku, millel põhineb vaidlustatud otsus ja mida komisjon Üldkohtus meenutas, siis tuleb teha neli järeldust.

50 Esiteks on selge, et kuni selle ajani, mil komisjon leidis, et järkjärgulist maksmissüsteemi tuleb pidada uueks abikavaks, kujutas see meede endast olemasolevat abikava, isegi kui vaidlustatud otsus viitab sellisele liigitusele vaid kaudselt põhjenduses 4 ja põhjenduse 13 kolmandas taandes, mille kohaselt „nõukogu heakskiidu saanud abi" muutus maksetähtaja edasilükkamise tõttu „uueks abikavaks".

51 Teiseks on selge, et olemasoleva abikava siseturuga kokkusobivaks tunnistamine ei olnud absoluutne, kuna nõukogu seadis selle eeltingimuseks teatavate tingimuste täitmise.

52 Kolmandaks, vaidlustatud ei ole asjaolu, et maksetähtaja edasilükkamisega rikuti ühte nendest tingimustest ning et see kujutab endast eraldi võetuna uut abikava. Itaalia Vabariik leiab oma esimeses väites, et nõukogu otsus ja vähese tähtsuse reegel võimaldasid tal anda sellist uut abi. Oma teise väite raames ja teise võimalusena ei ole ta nõus õiguslike tagajärgedega, mille komisjon on sidunud nõukogu otsuse eiramisega, nimelt kogu järkjärgulise maksmissüsteemi liigitamise uueks abiks selles osas, mida kohaldatakse nendele tootjatele, kes on saanud maksetähtaja edasilükkamisest kasu, samuti Itaalia ametiasutustele tehtud ettekirjutuse nõuda tagasi selle alusel antud individuaalne abi. Küll aga ei sea see kahtluse alla rikkumise olemasolu.

53 Neljandaks, vaidlustatud ei ole asjaolu – mis ei ole ka vaidlustatav –, et komisjonil tuleb jälgida nõukogu heakskiidetud abikava rakendamist, eelkõige nende tingimuste täitmise tagamist, mis võimaldavad viimasel tunnistada see abikava siseturuga kokkusobivaks ja vastavalt vajaduse korral võtta nende eiramise korral vastavaid meetmeid, mida on meenutatud nõukogu enda otsuses (põhjendused 8 ja 9 ning artikkel 3).

54 Nimelt, asutamisleping näeb ette riigiabi komisjonipoolse pideva uurimise ja kontrollimise vastutuse ning ELTL artiklite 107 ja 108 alusel on komisjonile seega antud ka keskne roll abi võimaliku siseturuga kokkusobimatuse tuvastamisel, erandina need sätestanud kokkusobimatuse üldpõhimõttest, andes selles osas nõukogule pädevuse, mis on iseenesest erandliku olemusega ja mida tuleb kindlasti tõlgendada kitsalt (kohtuotsus, 29.6.2004, komisjon *vs.* nõukogu Conseil, C-110/02, EKL, EU:C:2004:395, punktid 29–31, ja kohtuotsus, 10.12.2013, komisjon *vs.* Iirimaa jt, C-272/12 P, EKL, EU:C:2013:812, punkt 48). See erand piirab nõukogu võimalust otsustada – juhul, kui seda põhjendavad erandlikud asjaolud – et liikmesriigi kehtestatud või kehtestatav abikava tuleb tunnistada siseturuga kokkusobivaks. Seega on üksnes komisjoni ülesanne tagada olemasoleva abi või abikavade nõuetekohane elluviimine, olenemata sellest, kas abikava on heakskiitnud tema ise või nõukogu.

55 Teiseks, võttes arvesse Itaalia Vabariigi argumente, tuleb kindlaks teha, kas antud juhul kasutas komisjon seda pädevust asutamislepingus ette nähtud vormis ja vastavalt selle kohaldamise üksikasjalikele eeskirjadele või mitte.

56 Sellega seoses annavad ELTL artikkel 108 ja määrus nr 659/1999 talle võimaluse teha järeldusi sellise otsuse täitmata jätmisest, millega tunnistatakse abi või abikava teatavate tingimuste täitmisel siseturuga kokkusobivaks.

57 Esiteks tuleneb ELTL artikli 108 lõike 2 teisest lõigust ja määruse nr 659/1999 artiklist 23, et kui komisjon leiab, et liikmesriik ei täida sellist otsust, võib ta pöörduda otse Euroopa Liidu Kohtu poole, erandina ELTL artiklites 258 ja 259 sätestatust (kohtuotsus, 12.10.1978, komisjon *vs.* Belgia, 156/77, EKL, EU:C:1978:180, punkt 22, ja kohtuotsus, 4.2.1992, British Aerospace ja Rover *vs.* komisjon, C-294/90, EKL, EU:C:1992:55, punkt 11).

58 Need sätted näevad sellise valikuvõimaluse otseselt ette vaid juhul, kui otsuse, mis jäeti täitmata, võttis vastu komisjon. Siiski tuleb asuda seisukohale, et seda võib kasutada juhul, kui vastavalt ELTL artikli 108 lõike 2 kolmandale lõigule on abi või abikava siseturuga kokkusobimatuks tunnistanud nõukogu. Ei saa olla nõus sellega, et komisjonil puudub õigus pöörduda otse Euroopa Liidu Kohtu poole nõudega tuvastada, et liikmesriik on jätnud täitmata riigiabi kontrollimise raames tehtud otsuse, juhul, kui nõukogu kasutab erandkorras harilikult komisjoni teostatavat pädevust. Seevastu ELTL

artikli 108 mõte ja ülesehitus annavad tunnistust sellest, et sellisel juhul ei ole komisjoni õiguskaitsevahendid piiratud tunduvalt keerulisema menetlusega, mis on ette nähtud ELTL artiklis 258 (vt analoogia alusel kohtuotsus, 2.7.1974, Itaalia *vs.* komisjon, 173/73, EKL, EU:C:1974:71, punktid 16 ja 17). Seega peab ELTL artikli 108 lõike 2 teises lõigus ette nähtud õiguskaitsevahendit, mis on vaid üks kohustuste rikkumise hagi variante, mida on eraldi kohandatud teatud konkreetsetele probleemidele, mille riigiabi tingib siseturul (kohtuotsus, 14.2.1990, Prantsusmaa *vs.* komisjon, C-301/87, EKL, EU:C:1990:67, punkt 23, ja kohtuotsus, 12.12.1996, Air France *vs.* komisjon, T-358/94, EKL, EU:T:1996:194, punkt 60), saama samasugusel juhul rakendada.

59 Kui komisjon sellisel viisil tegutseb, siis ei ELTL artikli 108 lõike 2 teine lõik ega määruse nr 659/1999 artikkel 23 ei pane talle muud kohustust kui see, et oleks õiguslikult piisavalt tõendatud, et asjaomane liikmesriik on jätnud osaliselt või täies ulatuses täitmata tingimused, mis võimaldasid komisjonil või nõukogul tunnistada kõnealune abi või abikava siseturuga kokkusobivaks.

60 Teiseks tuleneb kohtupraktikast, et kui komisjon leiab, et liikmesriik, kes sai loa rakendada abi või abikava, jättis hiljem täitmata kohustuse täita loa saamisega seotud tingimusi, ei ole tal sellegipoolest mingil juhul kohustust pöörduda otse Euroopa Liidu Kohtusse.

61 Iseäranis juhul, kui rikkumine, mis komisjoni hinnangul on aset leidnud, on seotud uue abi andmisega, on Euroopa Kohus leidnud, et komisjonil on õigus rakendada oma pädevusi, mille talle annab ELTL artikkel 108 selleks, et kontrollida abi kokkusobivust siseturuga. Selle raames peab komisjon võtma arvesse kõiki asjassepuutuvaid tegureid, sealhulgas vajaduse korral varasemas otsuses juba hinnatud konteksti ning tingimusi, mida see otsus võis asjaomasele liikmesriigile kehtestada. Lisaks, komisjon võib arvesse võtta mis tahes uusi asjaolusid, mis võivad muuta varasemat analüüsi. Selliste asjaolude puudumisel on tal õigus tugineda uues otsuses hinnangutele, mis on varasemas otsuses välja toodud, ning asjaolule, et tema kehtestatud tingimused on jäetud täitmata (kohtuotsus, 3.10.1991, Itaalia *vs.* komisjon, C-261/89, EKL, EU:C:1991:367, punktid 2–4, 17 ja 20–23, ning eespool punktis 57 viidatud kohtuotsus British Aerospace ja Rover *vs.* komisjon, EU:C:1992:55, punktid 11–14; vt selle kohta ka kohtuotsus 13.9.1995, TWD *vs.* komisjon, T-244/93 ja T-486/93, EKL, EU:T:1995:160, punktid 51, 52, 56, 59 ja 60, ja apellatsioonkaebuse kohta kohtuotsus 15.5.1997, TWD *vs.* komisjon, C-355/95 P, EKL, EU:C:1997:241, punktid 25–27).

62 Kui aga komisjon rakendab oma kontrollipädevusi, siis peab ta seda tegema esiteks asutamislepingus ja selle rakenduseeskirjades ette nähtud menetlusi (eespool punktis 57 viidatud kohtuotsus British Aerospace ja Rover *vs.* komisjon, EU:C:1992:55, punkt 14, ja eespool punkt 61 viidatud kohtuotsus TWD *vs.* komisjon, EU:T:1995:160, punktid 57 ja 58) ja teiseks, oma pädevuse kasutamise eelduseks olevaid sisulisi nõudeid järgides.

63 Võttes arvesse eespool punktides 49–53 tehtud järeldusi ja määruse nr 659/1999 ülesehitust, mida on selgitanud kohtupraktika, siis oli komisjonil võimalus kasutada mitmeid õiguskaitsevahendeid.

64 Esiteks, kuna järkjärguline maksmissüsteem oli nõukogu otsusega lubatud ja kujutas endast seetõttu olemasolevat abikava määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti b mõttes ja kuna maksetähtaja edasilükkamine toimus üht selle loaga kaasnenud tingimust rikkudes, oli komisjonil õigus ELTL artikli 108 lõikes 1 ette nähtud abikavade pideva kontrollimise raames analüüsida, kas sellise rikkumise tõttu oli asjaomane abikava endiselt siseturuga kokkusobiv või mitte, ning vajaduse korral tuvastada kokkusobimatus. Sellega seoses tuleb täiendavalt märkida – kuna Itaalia Vabariik antud asjas vaidlustatud otsuse proportsionaalsust ei vaidlustanud ja seetõttu ei ole antud küsimust vaja analüüsida – et menetluse lõpus vastu võetud otsus peab vastama kõikidele liidu institutsioonide meetmetele kohaldatavatele õiguse üldpõhimõtetele, eelkõige proportsionaalsuse põhimõttele (kohtuotsus, 29.6.2010, komisjon *vs.* Alrosa, C-441/07 P, EKL, EU:C:2010:377, punktid 36 ja 37, ja kohtuotsus, 17.7.2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband *vs.* komisjon, T-457/09, EKL, EU:T:2014:683, punktid 346 ja 347).

65 Seetõttu võis komisjon kasutada määruse nr 659/1999 V peatükis ette nähtud „[o]lemasolevate abikavadega seotud menetlust”. Samas on selge, et vaidlustatud otsus võeti vastu ELTL artikli 108 lõike 2 alusel, nagu nähtub selle volitusnormidest ja põhjendustest (vaidlustatud otsuse põhjendused 4, 8, 13, 28, 33, 35, 37, 45 ja 57) ja nagu seda kinnitas komisjon Üldkohtu kirjalikule küsimusele antud vastuses.

66 Teiseks, kuna maksetähtaja edasilükkamine toimus nõukogu otsust rikkudes, oli komisjonil õigus vastavalt ELTL artikli 108 lõike 2 esimesele lõigule teha kindlaks, kas on alust asuda seisukohale, et sellise rikkumise tõttu oli nõukogu heakskiidetud järkjärgulise maksmissüsteemi puhul tegemist abi kuritarvitamisega. Selleks võis komisjon kasutada määruse nr 659/1999 IV peatükis ette nähtud „[a]bi kuritarvitamisega seotud menetlust”.

67 Kuigi määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti g kohaselt on „abi kuritarvitamine” liigitatud „käesoleva määruse [mõttes]” üksnes kui abi [mida on kasutatud] selle saaja poolt” vastuolus eelkõige „tingimusliku otsusega”, mis põhineb selle määruse artikli 7 lõikel 4 ja võimaldada komisjonil kohustada sellise abi andmine lõpetada või muuta (vt selle kohta kohtuotsus, 11.5.2005, Saxonia Edelmetalle ja ZEMAG *vs*. komisjon, T-111/01 ja T-133/01, EKL, EU:T:2005:166, punktid 84–86 ja 95–97), nähtub kohtupraktikast, et mõistele „abi kuritarvitamine”, mis on toodud ELTL artikli 108 lõike 2 esimeses lõigus, tuleb anda tunduvalt laiem määratlus kui see, mille talle annab määruse nr 659/1999 artikli 1 punkt g, kuna liikmesriigi poolt abi heakskiitmise ajal kehtestatud tingimuste täitmata jätmine kujutab endast samuti kuritarvituse vormi (kohtuotsus, 15.3.2012, Ellinika Nafpigeia *vs*. komisjon, T-391/08, EU:T:2012:126, punkt 165, mida selles osas ei ole vaidlustatud apellatsioonkaebuse raames, mille kohta tehti 28. veebruaril 2013 kohtuotsus Ellinika Nafpigeia *vs*. komisjon, C-246/12 P, EU:C:2013:133).

68 Siiski on selge, et komisjoni otsus ei tuginenud nendele sätetele, nagu ta kinnitas vastuses Üldkohtu kirjalikule küsimusele, vaid ta leidis, et järkjärguline maksmissüsteem oli maksetähtaja edasilükkamise tõttu muutunud uueks abiks ja seda osas, milles seda kohaldatakse edasilükkamisest kasu saanud piimatootjatele. Seega on antud liigitus ja abi kuritarvituse liigitus teineteist välistavad, kuna üksnes juba olemasolev abi võib põhjustada kuritarvitust, nagu on meenutatud määruse nr 659/1999 põhjenduses 15.

69 Kolmandaks, kuna Itaalia Vabariigile etteheidetav rikkumine hõlmab sellise meetme kohaldamist, mida saab käsitada uue abina, oli komisjonil õigus kasutada määruse nr 659/1999 III peatükis ettenähtud „[e]baseadusliku abiga seotud menetlust” selleks, et antud meedet analüüsida, mida ta antud asjas ka otsustas teha.

70 Komisjonil tuli selle raames siiski järgida sisulisi tingimusi, mis võimaldavad tal mitte üksnes maksetähtaja edasilükkamist eraldi võetuna, vaid ka kogu varasemat järkjärgulist maksmissüsteemi tervikuna liigitada uueks ja ebaseaduslikuks abiks või abikavaks.

71 Selles osas liigitavad määruse nr 659/1999 artikli 1 punktid b ja c olemasolevaks abiks „heakskiidetud abi, see tähendab komisjoni või nõukogu poolt heakskiidetud abikavad või individuaalne abi”, ning uueks abiks „kogu abi, see tähendab abikavad ja individuaalne abi, mis ei ole olemasolev abi, sealhulgas olemasoleva abi muudatused”.

72 Vastavalt asutamislepingule ja määruse nr 659/1999 II peatüki sätetele, mis käsitlevad „[a]bist teatamise korda”, tuleb sellistest muudatustest enne nende rakendamist komisjoni teavitada, välja arvatud määruse nr 794/2004 artikli 4 lõikes 1 nimetatud juhtudel, mil teavitamiskohustus puudub ning need võib ametliku uurimismenetluse lõpus tunnistada määruse nr 659/1999 artikli 7 lõike 5 alusel kokkusobimatuks või teha nende suhtes negatiivse otsuse.

73 Teatamata jätmise korral on nende puhul tegemist ebaseadusliku abiga ja nende suhtes võib määruse nr 659/1999 III peatükis sätestatud „[e]baseadusliku abiga seotud menetluse" lõpus teha mitte üksnes „negatiivse otsuse" nagu näeb ette selle määruse artikkel 13, vaid ka artikli 14 kohase „tagastamisotsuse".

74 Kõikidel neil juhtudel võidakse uueks abiks liigitada mitte „kogu olemasolev muudetud abi", vaid tulenevalt määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti c ühemõttelisest sõnastusest ja nagu on meenutatud väljakujunenud kohtupraktikas, üksnes selline muudatus ise (kohtuotsus, 30.4.2002, Government of Gibraltar *vs.* komisjon, T-195/01 ja T-207/01, EKL, EU:T:2002:111, punktid 109 ja 110, ning kohtuotsus, 16.12.2010, Madalmaad ja NOS *vs.* komisjon, T-231/06 ja T-237/06, EKL, EU:T:2010:525, punkt 177; vt selle kohta ka kohtuotsus, 20.5.2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EKL, EU:C:2010:291, punktid 42–49). Varasemat meedet omalt poolt, mida võidi regulaarselt rakendada, käsitatakse olemasoleva abina või abikavana (kohtuotsus, 9.8.1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EKL, EU:C:1994:311, punkt 13, ja kohtuotsus, 17.6.1999, Piaggio, C-295/97, EKL, EU:C:1999:313, punkt 48).

75 Erandjuhul, kui muudatus mõjutab olemasoleva abi või abikavade endi sisu, muutub meede tervenisti uueks abiks või abikavaks. Samas ei saa olla tegu sellise sisulise muudatusega, kui uus asjaolu on varem kehtinud meetmest selgelt eristatav (kohtuotsus, Government of Gibraltar *vs.* komisjon, punkt 74 eespool, EU:T:2002:111, punktid 111 ja 114, ja kohtuotsus, 25.3.2009, Alcoa Trasformazioni *vs.* komisjon, T-332/06, EU:T:2009:79, punkt 128; vt sellega seoses apellatsioonkaebuse kohta eespool punktis 45 viidatud kohtuotsus Alcoa Trasformazioni *vs.* komisjon, EU:C:2011:497, punktid 111 ja 112) või kui tegu on puhtalt formaalse või haldusliku muudatusega, mis ei saa mõjutada selle meetme ühisturuga kokkusobivuse hindamist (kohtuotsus, 20.3.2014, Rousse Industry *vs.* komisjon, C-271/13 P, EU:C:2014:175, punktid 31–38).

76 Sellest tuleneb, et komisjoni võimalus liigitada uueks, ja teatud juhtudel ebaseaduslikuks abiks mitte üksnes olemasoleva abi muudatusi, vaid ka kogu olemasolevat abi ennast, sõltub peamiselt selle institutsiooni kehtestatavast tingimusest, mille kohaselt peab nimetatud muudatus muutma varem kehtinud meetme sisu. Lisaks, juhul, kui asjaomane liikmesriik leiab haldusmenetluse käigus, et see meede on selgelt eristatav varem kehtinud meetmest, või et see on puhtalt formaalne ja halduslik ja ei saa mõjutada meetme siseturuga kokkusobivuse hindamist, peab komisjon esitama põhjuseid, miks need argumendid on tema arvates põhjendamatud.

77 Antud asjas tuleb selles osas teha kolm järeldust.

78 Esiteks, vaidlustatud otsuse ainsad põhjendused, mis võivad olla seotud küsimusega, kas maksetähtaja edasilükkamine mõjutas järkjärgulise maksmissüsteemi sisu või mitte, märgivad vaid seda, et „komisjon [ei jaga] [Itaalia ametiasutuste] arvamust", mille kohaselt „maksetähtaja edasilükkamist tuleks käsitada eraldiseisva meetmena", kuna see on „otseselt seotud" varem nõukogult heakskiidu saanud abiga ja „seda ei saa seetõttu pidada täiesti sõltumatuks" (põhjendused 38 ja 39). Kuigi „otsese seose" ja „sõltuvuse" olemasolu maksetähtaja edasilükkamise ja järkjärgulise maksmissüsteemi vahel ei vaidlustata, ei tähenda antud asjaolu iseenesest seda, et nendest meetmetest teine muudab esimest sisuliselt.

79 Selleks, et kontrollida määruse nr 659/1999 artikli 3 lõikes 2 ette nähtud vähese tähtsuse ülempiirist kinni pidamist, andis komisjon sellise hinnangu eraldi punkti analüüsimise raames, mis puudutas küsimust, kas maksetähtaja edasilükkamisest tulenevat abi saab hinnata eraldi muust abist, millest piimatootjad võisid kasu saada.

80 Lõpuks, komisjon kinnitab kostja vastuses (punktid 24, 32, 35 ja 39) ja vasturepliigis (punkt 10) ise, et tal ei olnud kordagi kavatsust analüüsida, kas maksetähtaja edasilükkamise muutmine muutis järkjärgulist maksmissüsteemi sisuliselt või vastupidi, kas see oli viimasest eraldatav, kuna komisjoni hinnangul oli see küsimus „asjassepuutumatu" ja „ainetu".

81 Nagu märgib Itaalia Vabariik ei ole komisjon selliselt talitades eiranud mitte üksnes mõistet „uus abi”, liigitades olemasoleva abikava ümber uueks ebaseaduslikuks abiks ja järgimata määrusega nr 659/1999 ja kohtupraktikaga selle kohta sätestatud sisulisi tingimusi.

82 Ta on andnud ka alusetu korralduse nõuda maksetähtaja edasilükkamisest kasu saanud piimatootjatelt tagasi mitte ainult uus ja ebaseaduslik abi, vaid, nagu väidab Itaalia Vabariik, ka olemasoleva abikava alusel antud abi.

83 Ükski komisjoni esitatud argumentidest ei sea seda järeldust kahtluse alla.

84 Komisjonil ei ole mingit alust väita, et nõukogu poolt kokkusobivaks tunnistamisega seotud tingimustest ühe täitmata jätmine Itaalia Vabariigi ametiasutuste poolt toob sisuliselt kaasa olemasoleva abi, mida anti kuni tingimusliku heakskiitmiseni, „ümberliigitamise” uueks ja ebaseaduslikuks abiks.

85 Nagu nähtub eespool punktides 57–62, 74 ja 75 viidatud kohtupraktikast, kui komisjon tuvastab sellise otsuse täitmata jätmise, millega abi või abikava on teatud tingimustes tunnistatud siseturuga kokkusobivaks, võib ta lasta Euroopa Kohtul tuvastada selline rikkumine otse või kui see hõlmab uue abi andmist, siis rakendada pädevusi, mis võimaldavad tal viimast kontrollida, tingimusel, et sellega seotud menetlusnõuded ja sisulised nõuded on täidetud. Kui komisjon otsustab rakendada oma kontrollipädevust, peab ta põhimõtteliselt jääma uue abi analüüsi juurde. Komisjonil on õigus üksnes tingimusel, et on tõendatud, et uus abi on sisuliselt muutnud nii olemasolevat abi või abikava ennast, erandkorras tunnistada kogu varem kehtinud meede muudetud kujul siseturuga kokkusobimatuks, tuvastada, et see on ebaseaduslik juhul, kui muudatusest jäeti teda enne selle rakendamisest teavitamata ja et sellest tulenevalt teha korraldus muudetud abi andmine lõpetada või abikava muuta.

86 Seevastu ei ole komisjonil õigust hinnata, et olemasoleva abikava heakskiitmise hetkel kehtestatud tingimuse täitmata jätmine tõi kaasa *ipso facto* selle meetme „ümberliigitamise” uueks abiks ning veelgi vähem oli tal alust pidada seda ebaseaduslikuks abiks *ab initio* ja teha korraldus selle tagasimaksmiseks nagu oleks tegu ebaseaduslikult rakendatud abiga ja mitte abiga, mis on eelnevalt heaks kiidetud.

87 Nagu nähtub kohtupraktikast, siis peab kogu olemasoleva abi kohta olema selle heakskiitmise otsus, välja arvatud juhul, kui komisjon leiab, et tegu on abi kuritarvitamisega (vt kohtuotsus, 29.4.2004, Itaalia *vs.* komisjon, C-298/00 P, EKL, EU:C:2004:240, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika) või kui uus abi on selle sisu muutnud (vt eespool punktid 74 ja 75). Neid kahte eeldust arvesse võttes tuleb olemasolevat abi pidada seaduslikuks seni, kuni komisjon ei ole tuvastanud selle kokkusobimatust ühisturuga (kohtuotsus, 18.7.2013, P, C-6/12, EKL, EU:C:2013:525, punktid 40 ja 41; vt selle kohta ka kohtuotsus, 4.3.2009, Tirrenia di Navigazione jt *vs.* komisjon, T-265/04, T-292/04 ja T-504/04, EU:T:2009:48, punkt 75).

88 Seejärel, selleks, et võimaldada komisjonil – või erandjuhul nõukogul – „abi lugeda ühisturuga kokkusobivaks”, võib see institutsioon „positiivsele otsusele lisada tingimused” ja sätestada kohustused, nagu nähtub määruse nr 659/1999 artikli 7 lõike 4 sõnastusest ja enne selle määruse vastuvõtmist väljakujunenud kohtupraktikast (eespool punktis 61 viidatud kohtuotsus TWD *vs.* komisjon, EU:T:1995:160, punkt 55, ja eespool punktis 61 kohtuotsus TWD *vs.* komisjon, EU:C:1997:241, punkt 25). Antud juhul pidas see institutsioon Itaalia Vabariigi poolt piimatootjatele kavandatavat riigiabi kokkusobivaks vaid siis, kui on täidetud nõukogu otsuses sätestatud tingimused (nõukogu otsuse põhjendus 8 ja vaidlustatud otsuse põhjendus 10). Arvestades nende tingimustega taotletavat eesmärki, viib nende hilisem täitmata jätmine komisjoni selleni, et viimane – kasutades ühte mitmest EL toimimise lepingus ja määruse nr 659/1999 ette nähtud õiguskaitsevahendist – seab kahtluse alla kõnealuse meetme tunnistamise siseturuga kokkusobivaks, ja mitte selle liigitamise olemasolevaks abiks, välja arvatud eespool punktis 85 meenutatud erandi korral.

89 Lisaks, kuna olemasoleva abi andmine on vastavalt ELTL artikli 108 lõikele 1 õiguspärane seni, kuni komisjon ei ole seda tunnistanud ühisturuga kokkusobimatuks (kohtuotsus, 15.3.1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EKL, EU:C:1994:100, punkt 20, ja kohtuotsus, 29.11.2012, Kremikovtzi, C-262/11, EKL, EU:C:2012:760, punkt 49), saavad kokkusobimatuks tunnistamise otsuse tagajärjed hakata kehtima alles tulevikus (vt selle kohta kohtuotsus, 15.9.1998, Ryanair *vs*. komisjon, T-140/95, EKL, EU:T:1998:201, punkt 86, mis puudutab sellise otsuse täitmata jätmist, millega kiideti teatud tingimustel heaks abi, mida paluti anda järjestikuste osade kaupa, ning kohtuotsus, 6.3.2002, Diputación Foral de Álava jt *vs*. komisjon, T-127/99, T-129/99 ja T-148/99, EKL, EU:T:2002:59, punkt 172).

90 Vastupidisel juhul oleks õiguspäraselt rakendatud abikava ja selle alusel õiguspäraselt antud individuaalne abi, enne kui asjaomane liikmesriik jätab oma kohustused täitmata, tagasiulatuvalt tunnistatud ebaseaduslikuks ja siseturuga kokkusobimatuks abiks. Selline lahendus oleks samaväärne sellise otsuse tühistamisega, millega anti luba nende meetmete rakendamiseks. Nagu nähtub määruse nr 659/1999 põhjendusest 10 ja artiklist 9, võib seadusandja sellise käigu ette näha vaid konkreetsel juhul, mil riigiabi kontrollimise raames tehtud otsus põhineb ebaõigel teabel.

91 Lõpuks tuleb meenutada, et esiteks võeti määrus nr 659/1999 muu hulgas vastu selleks, et tagada õiguskindlus menetlusõiguses, eelkõige selles osas, mis puudutab olemasoleva abi ja ebaseadusliku abi käsitlemist (määruse nr 659/1999 põhjendused 3, 4, 11, 14 ja 17). Teiseks, see määrus näeb ette eeskirjad, mis võimaldavad komisjonil tagada riigiabi kontrollimise valdkonnas tehtud otsuste täitmine ja eelkõige tegutseda sellises olukorras nagu käesolevas asjas, samuti tuletada sellest kõiki vajalikke õiguslikke tagajärgi (vt eespool punktid 57, 64, 66, 67 ja 69–75). Neil asjaoludel tähendaks käesolevas asjas komisjoni pakutud teooriaga nõustumine seda, et viimasele avaneb võimalus hoida kõrvale menetlustest, mille seadusandja on kehtestanud selleks, et tagada õiguskindluse põhimõtet järgides riigiabi kontrollimise tõhusus.

92 Eelnevaid kaalutlusi silmas pidades tuleb teise väitega nõustuda.

93 Seetõttu tuleb kõigepealt jätta Itaalia Vabariigi esimese võimalusena esitatud nõue rahuldamata, seejärel, rahuldada tema teise võimalusena esitatud nõue ning tühistada vaidlustatud otsuse artikli 1 lõige 2 ning artiklid 2–4 osas, mis puudutavad esiteks artikli 1 lõikes 2 nimetatud abikava ja teiseks selle abikava alusel antud individuaalset abi.

Kohtukulud

94 Üldkohtu kodukorra artikli 87 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna antud juhul on mõlema poole nõuded jäetud osaliselt rahuldamata, tuleb kummagi poole kohtukulud jätta nende endi kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (kolmas koda)

otsustab:

1. **Tühistada komisjoni 17. juuli 2013. aasta otsuse 2013/665/EL riigiabi SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] kohta, mida andis Itaalia (piimamaksu maksetähtaja edasilükkamine Itaalias) artikli 1 lõige 2.**

2. **Tühistada selle otsuse artiklid 2–4 osas, mis puudutavad esiteks artikli 1 lõikes 2 nimetatud abikava ja teiseks selle abikava alusel antud individuaalset abi.**

3. Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.

4. Jätta Itaalia Vabariigi ja Euroopa Komisjoni kohtukulud nende endi kanda.

Papasavvas Forwood Bieliūnas

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 24. juunil 2015 Luxembourgis.

Allkirjad