Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

24 päivänä kesäkuuta 2015 *

Valtiontuet — Maidon lisämaksu — Italian maidontuottajille myöntämät tuet — Maidon lisämaksun palauttamiseen liittyvä tukiohjelma — Ehdollinen päätös — Ehdon, jonka ansiosta tuki voitiin todeta sisämarkkinoille soveltuvaksi, noudattamatta jättäminen — Vähämerkityksinen tuki — Voimassaoleva tuki — Uusi tuki — Voimassaolevan tuen muuttaminen — Valtiontukien valvontamenettely — Perusteluvelvollisuus — Todistustaakka

Asiassa T-527/13,

Italian tasavalta, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan avvocato dello Stato S. Fiorentino ja avvocato dello Stato P. Grasso,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään D. Grespan, D. Nardi ja P. Němečková,

vastaajana,

joka koskee vaatimusta kumota Italian myöntämästä valtiontuesta SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] – Maidon lisämaksun maksamisen lykkääminen Italiassa – 17.7.2013 annettu komission päätös 2013/665/EU (EUVL L 309, s. 40),

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja S. Papasavvas sekä tuomarit N. J. Forwood (esittelevä tuomari) ja E. Bieliūnas,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.1.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

tuomion

Asian tausta

1 Italian tasavalta pyysi EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla Euroopan unionin neuvostolta lupaa ottaa käyttöön valtiontukijärjestelmä sen mahdollistamiseksi, että Italian maidontuottajat voisivat suorittaa kyseiselle jäsenvaltiolle markkinointivuosia 1995/1996–2001/2002 varten myönnetyn maitokiintiön ylittämisen seurauksena Euroopan unionille maksettavan 1 386 475 000 euron lisämaksun.

2 Neuvosto antoi tuen, jota Italian tasavalta aikoo myöntää maidontuottajilleen, soveltuvuudesta yhteismarkkinoille 16.7.2003 tehdyllä päätöksellä 2003/530/EY (EUVL L 184, s. 15; jäljempänä neuvoston päätös) kyseiselle jäsenvaltiolle luvan ”[maksaa] itse [unionille] määrän, jonka [Italian maidontuottajat] ovat [unionille] velkaa maito- ja maitotuotteille markkinointivuosien 1995/1996–2001/2002 osalta asetetun lisämaksun perusteella”(neuvoston päätöksen 1 artikla). Neuvosto antoi Italian tasavallalle myös luvan ”[sallia] kyseisten tuottajien maksaa takaisin velkansa [Italian tasavallalle] osamaksulla korotta usean vuoden aikana” (neuvoston päätöksen 1 artikla).

3 Tälle tuen yhteismarkkinoille soveltuvaksi toteamiselle asetettiin kahdenlaiset ehdot. Ensinnäkin neuvosto vaati, että Italian viranomaiset yhtäältä ilmoittavat Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastolle (EMOTR) määrän, joka vastaa maidontuottajilta kannettavaa lisämaksua, ja toisaalta vähentävät unionille vielä maksamattoman velkansa määrän korkoineen EMOTR:sta rahoitettavista menoista (neuvoston päätöksen 2 artikla). Toiseksi neuvosto vaati, että maidontuottajien on maksettava velkansa Italian tasavallalle yhtäältä täysimääräisenä samansuuruisina vuosittaisina erinä ja toisaalta ajassa, joka ei ylitä 14:ää vuotta 1.1.2004 laskien (neuvoston päätöksen 1 artikla).

4 Tässä tilanteessa Italian viranomaiset antoivat maito- ja maitotuotealan lisämaksua koskevan säännöstön uudistamisesta 28.3.2003 asetuksen nro 49 (decreto-legge n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GURI nro 75, 31.3.2003, s. 4) sekä lain nro 119/2003 10 §:n 34 momentissa tarkoitetun, ajanjaksoa 1995/1996–2001/2002 koskevan maksamatta olevan lisämaksun maksamista koskevista säännöksistä 30.7.2003 ministerin asetuksen (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 nro 183, 8.8.2003, s. 33). Kyseisiin kahteen toimeen sisältyvillä säännöksillä säädettiin yhdessä olennaisilta osin, että maidontuottajat maksavat takaisin Italian tasavallan vastattavakseen ottaman lisämaksun määrän täysimääräisenä ilman korkoa samansuuruisena vuosittaisina lyhennyserinä, jotka porrastetaan korkeintaan 14 vuoden jaksolle (jäljempänä porrastettu maksuaikataulu).

5 Italian viranomaiset muuttivat ensin kyseisiä säännöksiä useaan otteeseen muun muassa sen mahdollistamiseksi, että ne, joita asia koskee, voivat pyytää velkansa takaisinmaksun porrastamista jopa 30 vuoden jaksolle, ja säätivät sitten 30.6.2010 erääntyvän vuosittaisen maksuerän maksamisen lykkäämisestä kuudella kuukaudella, minkä jälkeen ne antoivat lakisääteisten määräaikojen pidentämisestä ja kiireellisistä toimenpiteistä verotuksen alalla yritysten ja perheiden tukemiseksi 29.12.2010 annetun asetuksen laiksi muuttamisesta ja siihen tehtävistä muutoksista 26.2.2011 lain nro 10 (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 nro 47, 26.2.2011, Supplemento ordinario nro 53), joka tuli voimaan seuraavana päivänä. Sillä sisällytettiin asetuksen nro 225 5 §:ään muun muassa 12 duodecies momentti, jossa säädetään, että ”maitoalan vakavan kriisitilanteen helpottamiseksi asetuksessa nro 49”ja sitä seuraavissa säädöksissä ”säädettyjen maksuaikataulujen 31.12.2010 erääntyville maksuerille asetetaan uusi eräpäivä 30.6.2011” (jäljempänä maksunlykkäys).

6 Italian viranomaiset ilmoittivat Euroopan komissiolle, että toimenpiteen ”avustusekvivalentti” otetaan huomioon [SEUT 107] ja [SEUT 108] artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen maataloustuotteiden tuotannon alalla 20.12.2007 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1535/2007 (EUVL L 337, s. 35) liitteessä Italialle säädetyn vähämerkityksisen tuen määrässä. Italian viranomaisten mukaan porrastetusta maksuaikataulusta etua saaneista 11 271 maidontuottajasta 1 291 eli 11,45 prosenttia hyötyi porrastetusta maksuaikataulusta. Näin saadun tuottajakohtaisen edun vaihteluväli oli 0,08–694,19 euroa. Alle 100 euron tuen sai 1 291:stä kyseessä olevasta tuottajasta 1 187 maidontuottajaa ja alle 12 euron tuen 559 tuottajaa.

7 Komissio aloitti SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn valtiontuesta SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) – Maidon lisämaksun maksamisen lykkääminen Italiassa – 11.2.2012 tehdyllä päätöksellä C(2011) 10055 final, josta julkaistiin lyhennelmä Euroopan unionin virallisessa lehdessä 10.2.2012 (EUVL C 37, s. 30). Ensimmäiseksi se ilmaisi olennaisilta osin olevansa epävarma siitä, miten maksunlykkäys oli luokiteltava SEUT 107 artiklan kannalta, ja kyseisen toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Toiseksi se esitti, että maksunlykkäys oli vastoin yhtä neuvoston päätöksen mukaisista ehdoista, että tämä teki Italian viranomaisten käyttöön ottamasta porrastetusta maksuaikataulusta kokonaisuudessaan uuden tuen siltä osin kuin se koski maksunlykkäyksestä hyötyneitä maidontuottajia ja että kyseisen uuden tuen soveltuvuutta sisämarkkinoilla ei myöskään ollut osoitettu.

8 Komissio katsoi Italian myöntämästä valtiontuesta SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] – Maidon lisämaksun maksamisen lykkääminen Italiassa – 17.7.2013 annetussa päätöksessä 2013/665/EU (EUVL L 309, s. 40; jäljempänä riidanalainen päätös) Italian viranomaisten kanssa hallinnollisessa menettelyssä käydyn kirjeenvaihdon päätteeksi, että molemmat kyseessä olevat toimenpiteet eli yhtäältä maksunlykkäys ja toisaalta porrastettu maksuaikataulu olivat uusia, sääntöjenvastaisia ja sisämarkkinoille soveltumattomia tukia (riidanalaisen päätöksen 1 artikla). Tämän seurauksena se määräsi Italian tasavallan perimään myönnetyt määrät korkoineen välittömästi ja tehokkaasti takaisin maksunlykkäyksestä hyötyneiltä maidontuottajilta (riidanalaisen päätöksen 2 ja 3 artikla).

Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

9 Italian tasavalta nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 30.9.2013 toimittamallaan kannekirjelmällä.

10 Italian tasavalta vaatii olennaisilta osin, että unionin yleinen tuomioistuin

— ensisijaisesti kumoaa riidanalaisen päätöksen kokonaisuudessaan

— toissijaisesti kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin se velvoitetaan siinä perimään neuvoston päätöksellä aikaisemmin hyväksytyn tukiohjelman nojalla maksunlykkäyksestä hyötyneille Italian maidontuottajille myönnetyt yksittäiset tuet takaisin

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

11 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— hylkää kanteen

— velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

12 Italian tasavalta vetoaa vaatimustensa tueksi kahteen kanneperusteeseen. Ensimmäinen kanneperuste koskee asetuksen N:o 1535/2007 3 artiklan 7 kohdan rikkomista. Toinen kanneperuste koskee saman asetuksen 3 artiklan 2 kohdan, [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) 1 artiklan c alakohdan ja asetuksen N:o 659/1999 täytäntöönpanosta 21.4.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 (EUVL L 140, s. 1) 4 artiklan 1 kohdan rikkomista sekä perustelujen riittämättömyyttä.

Ensimmäinen kanneperuste

13 Italian tasavalta väittää, että riidanalainen päätös on vastoin asetuksen N:o 1535/2007 3 artiklan 7 kohtaa, jonka mukaan ”samoihin tukikelpoisiin menoihin ei voida myöntää vähämerkityksistä tukea valtiontuen lisäksi, jos tällainen tuen kasautuminen johtaisi tuki-intensiteettiin, joka ylittää [unionin] sääntelyssä kunkin tapauksen erityisten olosuhteiden mukaan vahvistetun tuki-intensiteetin”. Sen mukaan komission näkemys siitä, että maksunlykkäys oli kyseisen säännöksen vastainen, perustui olettamukseen, että neuvoston aikaisemmin hyväksymä porrastettu maksuaikataulu muodosti enimmäismäärän tuelle, joka maidontuottajille voitiin myöntää. Italian tasavallan mukaan neuvoston päätöksessä ei kuitenkaan kielletty Italian viranomaisia ryhtymästä tarpeen vaatiessa uusiin tukitoimenpiteisiin niiden hyväksi. Niinpä komissio arvioi Italian tasavallan mukaan virheellisesti, että kyseinen säännös oli esteenä uuden tuen myöntämiselle maidontuottajille. Lisäksi Italian tasavalta väittää komission itse myöntäneen, että kyseistä tukea oli pidettävä vähämerkityksisenä tukena.

14 Komissio kiistää tällaisten väitteiden oikeellisuuden.

15 Asetuksen N:o 1535/2007 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”tukien ei katsota täyttävän kaikkia [SEUT 107] artiklan 1 kohdan perusteita, jos ne täyttävät tämän artiklan 2–7 kohdassa vahvistetut edellytykset, eikä niihin sen vuoksi sovelleta [SEUT 108] artiklan 3 kohdan mukaista ilmoitusvelvollisuutta”.

16 Tässä yhteydessä on mainittava, että vaikka komission on näytettävä toteen, että jokin toimenpide täyttää valtiontueksi luokittelemisen edellytykset, tuen myöntäneen tai sen myöntämistä suunnittelevan jäsenvaltion on tämän jälkeen osoitettava, että kyseistä toimenpidettä ei ole syytä pitää valtiontukena tai että se soveltuu sisämarkkinoille.

17 Tästä on todettava, että asianomaisen jäsenvaltion on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan muun muassa toimitettava komissiolle kaikki tiedot, joiden perusteella kyseinen toimielin voi varmistaa, että jäsenvaltion hakeman poikkeuksen edellytykset täyttyvät (tuomio 28.4.1993, Italia v. komissio, C-364/90, Kok., EU:C:1993:157, 20 kohta ja tuomio 29.4.2004, Italia v. komissio, C-372/97, Kok., EU:C:2004:234, 81 kohta) osoittamalla joko, että kyseessä olevan toimenpiteen voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan perusteella (tuomio 15.12.1999, Freistaat Sachsen ym. v. komissio, T-132/96 ja T-143/96, Kok., EU:T:1999:326, 140 kohta ja tuomio 15.6.2005, Regione Autonoma della Sardegna v. komissio, T-171/02, Kok., EU:T:2005:219, 129 kohta), tai ettei sitä voida pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena (tuomio 29.4.2004, Alankomaat v. komissio, C-159/01, Kok., EU:C:2004:246, 43 kohta ja tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta, C-106/09 P ja C-107/09 P, Kok., EU:C:2011:732, 143–152 kohta).

18 Jos kyseessä oleva jäsenvaltio ei esitä riittävää näyttöä hakemansa poikkeuksen perusteltavuudesta ja varsinkin jos se laiminlyö tältä osin merkityksellisten tietojen toimittamista koskevan velvollisuutensa, joka koskee asetuksen N:o 1535/2007 4 artiklan 6 kohdan mukaan erityisesti tilanteita, joissa

maatalousalan yrityksille myönnetyt tuet ovat jäsenvaltioiden mukaan vähämerkityksisiä, komissiolla on oikeus todeta, ettei poikkeuksen myöntäminen ole perusteltua (ks. vastaavasti tuomio 13.6.2002, Alankomaat v. komissio, C-382/99, Kok., EU:C:2002:363, 77–80 kohta).

19 Nyt käsiteltävässä tapauksessa riidanalaisessa päätöksessä katsotaan, että maksunlykkäys merkitsee valtiontukea (28–32 perustelukappale) eikä sitä voida pitää vähämerkityksisenä (33–42 perustelukappale) toisin kuin Italian viranomaiset väittivät (14–20 perustelukappale).

20 Tämän toteaminen perustuu kolmenlaisiin seikkoihin.

21 Ensinnäkin komissio katsoi, että vaikka maksunlykkäykseen liittyviä yksittäisiä tukia voidaan erikseen tarkasteltuna pitää vähämerkityksisinä, Italian tasavalta ei ollut toimittanut sille näyttöä, jonka perusteella voitaisiin hyväksyä Italian tasavallan väite, jonka mukaan maksunlykkäyksestä hyötyneet maidontuottajat eivät olleet saaneet muuta vähämerkityksistä tukea, jonka vuoksi niiden saaman tuen kokonaismäärä olisi ylittänyt enimmäismäärän, josta säädetään asetuksen N:o 1535/2007 3 artiklan 2 kohdassa (riidanalaisen päätöksen 34 perustelukappale ja 35 perustelukappaleen ensimmäinen, toinen ja kolmas virke), jonka toisessa alakohdassa todetaan, että ”kun tukitoimenpiteeseen kuuluvien tukien yhteismäärä ylittää ensimmäisessä alakohdassa mainitun enimmäismäärän [7 500 euroa kolmen verovuoden aikana], tätä asetusta ei voida soveltaa tukeen edes sen osuuden osalta, joka ei ylitä enimmäismäärää”.

22 Toiseksi komissio katsoi – täydentävästi, kuten ilmaisun ”myös” käyttäminen (riidanalaisen päätöksen 35 kohdan kolmas virke) osoittaa –, että kyseiset tuet eivät olleet ainoita toimenpiteitä, jotka oli otettava huomioon kyseessä olevan enimmäismäärän noudattamisen tarkastamisessa. Se katsoi nimittäin, että maksunlykkäys oli neuvoston päätöksen vastainen, että tämä teki osasta maidontuottajille neuvoston hyväksymän porrastetun maksuaikataulun muodossa myönnetyistä yksittäisistä tuista sääntöjenvastaisia ja että myös viimeksi mainitut tuet oli otettava huomioon mainitussa tarkastuksessa (riidanalaisen päätöksen 35 perustelukappaleen kolmannen virkkeen loppuosa, neljäs ja viides virke sekä 50 perustelukappale).

23 Kolmanneksi – ja edelleen toissijaisesti, kuten ilmaisun ”myös” käyttäminen (riidanalaisen päätöksen 36 perustelukappale) osoittaa – komissio selitti, että maksunlykkäyksen, kun se yhdistetään porrastettuun maksuaikatauluun, seurauksena maidontuottajille myönnetyn tuen intensiteetti ylitti nyt käsiteltävän asian tapauksen erityisissä olosuhteissa sovellettavan tason (riidanalaisen päätöksen 36–42 perustelukappale) asetuksen N:o 1535/2007 3 artiklan 7 kohdan vastaisesti.

24 Italian tasavalta moittii tätä asetuksen N:o 1535/2007 3 artiklan 7 kohtaan perustuvaa kolmatta perustetta esittämättä kuitenkaan väitteitä, joiden perusteella komission samalla kyseisen artiklan 2 kohdasta esittämä arviointi voitaisiin sivuuttaa (ks. 21 kohta edellä).

25 Se esittää nimittäin ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä ainoastaan, että komissio myönsi riidanalaisessa päätöksessä, että maksunlykkäykseen liittyviä yksittäisiä tukia voitiin erikseen tarkasteluna pitää vähämerkityksisinä (kannekirjelmän 46 kohta). Komissio on kuitenkin lisännyt, että kyseisiä tukia on tarkasteltava yhteydessä muihin vähämerkityksisiin tukiin, joista maidontuottajat olivat voineet hyötyä, eikä erikseen (ks. edellä 21 kohta).

26 Tämän jälkeen on todettava, että Italian tasavalta myöntää itse toisen kanneperusteensa yhteydessä, että asetuksen N:o 1535/2007 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa kielletään se, että eri vähämerkityksisiä tukia voitaisiin pitää kokonaisuutena vähämerkityksisenä tukena silloin, kun ne lasketaan yhteen ja kun niiden kokonaismäärä ylittää siinä säädetyn enimmäismäärän (kannekirjelmän 53 kohta).

27 Italian tasavalta väittää toisen kanneperusteensa yhteydessä vielä, että ”kuten ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä on osoitettu, [asetuksen N:o 1535/2007 3 artiklan 2 kohdassa] säädetyt edellytykset eivät täyty”, että ”siitä, että myönnetyn tuen kokonaismäärä olisi riidanalaisen toimenpiteen seurauksena ylittänyt [kyseisen artiklan mukaisen] enimmäismäärän, ei ole esitetty näyttöä” ja että ”eräät tiedot osoittavat sen sijaan nimenomaisesti päinvastaista” (kannekirjelmän 52 kohta). Se ei kuitenkaan esitä nyt käsiteltävän kanneperusteen yhteydessä – eikä ole osoittanut esittäneensä hallinnollisessa menettelyssä – väitteitä tai todisteita, joiden perusteella voitaisiin katsoa tai edes tarkastaa, ettei se ollut myöntänyt muita vähämerkityksisiä tukia, joiden seurauksena kyseisessä säännöksessä asetettu enimmäismäärä ylittyy, kuten komissio perustellusti esittää. Sen sijaan se esitti vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen prosessinjohtotoimina esittämiin kysymyksiin ja toisti suullisessa käsittelyssä olennaisilta osin pelkästään, että maksunlykkäyksen merkitsemä tuki oli niin vähämerkityksistä, että voidaan olettaa, ettei kyseessä oleva enimmäismäärä ylittynyt. Tällainen väite ei voi kuitenkaan menestyä, koska mitään tietoja mahdollisista muista tuista kyseessä oleville tuottajille ei ole esitetty, kun huomioon otetaan näyttövaatimukset, jotka seuraavat oikeuskäytännöstä (ks. edellä 17 ja 18 kohta) sekä asetuksen N:o 1535/2007 3 artiklan 1 ja 2 kohdan ja 4 artiklan 6 kohdan säännöksistä yhdessä luettuna.

28 Koska komissio saattoi edellä 21 kohdassa esitellyn arvioinnin yhteydessä katsoa, ettei maksunlykkäykseen liittyviä tukia voitu pitää asetuksen N:o 1535/2007 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti myönnettyinä tukina siitä syystä, etteivät Italian viranomaiset olleet näyttäneet kyseisen säännöksen noudattamista toteen oikeudellisesti riittävällä tavalla, on merkityksetöntä, katsoiko se edellä 23 kohdassa mainitussa arvioinnissa virheellisesti vai perustellusti, että kyseisten tukien myöntäminen oli lisäksi mainitun asetuksen 3 artiklan 7 kohdan vastaista.

29 Tämän seurauksena nyt käsiteltävä kanneperuste on hylättävä tehottomana.

Toinen kanneperuste

30 Italian tasavalta esittää toisen kanneperusteen yhteydessä kahdenlaisia väitteitä.

31 Ensinnäkin se väittää, että riidanalainen päätös on asetuksen N:o 1535/2007 3 artiklan 2 kohdan vastainen. Aluksi se mainitsee, ettei ole näytetty toteen sitä, että maksunlykkäyksestä hyötyneet maidontuottajat olivat saaneet kyseisen toimenpiteen ja muiden toimenpiteiden yhteisvaikutuksen vuoksi kyseisessä artiklassa säädettyä enimmäismäärää suuremman tuen. Sitten se katsoo, että kyseistä enimmäismäärää sovelletaan ainoastaan tilanteissa, joissa eri vähämerkityksisten tukien kumuloitumisesta seuraa siinä mainitun enimmäismäärän ylittävä tuen yhteismäärä. Italian tasavallan mukaan on niin, että vaikka katsottaisiin, että asetuksen N:o 1535/2007 3 artiklan 2 kohtaa voidaan soveltaa kaikkiin tukien kumuloitumistilanteisiin siitä riippumatta, olivatko tuet vähämerkityksisiä tai eivät, se ei voi olla oikeusperuste, jonka nojalla komissio voisi velvoittaa vähämerkityksisen tuen myöntäneen jäsenvaltion perimään takaisin paitsi kyseisen tuen, jos se on myönnetty sääntöjenvastaisesti, myös sellaisen aikaisemman tuen määrän, josta on tehty hyväksymispäätös.

32 Toiseksi Italian tasavalta katsoo, että riidanalaista päätöstä rasittaa oikeudellinen virhe ja joka tapauksessa ainakin perustelujen puutteellisuus, koska komissio velvoitti Italian tasavallan perimään takaisin paitsi maksunlykkäykseen liittyvät yksittäiset tuet myös osan porrastetun maksuaikataulun muodossa aikaisemmin myönnetyistä tuista. Kun otetaan huomioon kyseisen lykkäyksen vähäisyys, komission olisi Italian tasavallan mukaan pitänyt arvioida se erillään asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettuna uutena tukena sen sijaan, että se katsoi kyseisen tuen muuttavan neuvoston aikaisemmin hyväksymän tukiohjelman olennaista sisältöä ja päätti tämän seurauksena, että kyseistä voimassaolevia tukia koskevaa ohjelmaa oli kokonaisuudessaan pidettävä uutena ja sääntöjenvastaisena tukena maksunlykkäyksestä hyötyneille maidontuottajille. Lisäksi

komission olisi Italian tasavallan mukaan pitänyt todeta, että EUT-sopimuksen mukainen ilmoittamisvelvollisuus ei koskenut asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 1 kohdan perusteella kyseistä uutta tukea.

33 Italian tasavalta lisää vastauksessaan olennaisilta osin, että komission puolustautumisväitteet vahvistavat Italian tasavallan väitteiden paikkansapitävyyden.

34 Komissio katsoo olennaisilta osin, että kyseisistä kahdenlaisista väitteistä toiset ovat paikkansapitämättömiä ja toiset tehottomia.

35 Ensimmäiseksi komissio esittää, että Italian viranomaiset eivät koko hallinnollisen menettelyn aikana näyttäneet toteen sen väitteensä paikkansapitävyyttä, jonka mukaan maksunlykkäykseen liittyvistä tuista ei seurannut asetuksen N:o 1535/2007 3 artiklan 2 kohdassa asetetun enimmäismäärän ylittymistä, eikä komissio näin ollen tehnyt virhettä, kun se ei soveltanut kyseistä säännöstä.

36 Toiseksi komissio katsoo, että Italian tasavalta lukee riidanalaista päätöstä virheellisesti. Kyseisen toimen perustelu- ja määräysosasta – kuten myös sitä edeltäneestä päätöksestä aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely – ilmenee nimittäin komission mukaan selkeästi, että se tutki kaksi erillistä toimenpidettä ja luokitteli tämän jälkeen kummankin niistä sääntöjenvastaiseksi sisämarkkinoille soveltumattomaksi uudeksi tueksi. Ensimmäinen niistä oli komission mukaan ”maksunlykkäykseen liittyvä tuki”(riidanalaisen päätöksen 13 perustelukappaleen ensimmäinen ja toinen luetelmakohta sekä riidanalaisen päätöksen 45 ja 57 perustelukappale). Toinen oli ”[neuvoston] päätöksen vastainen uusi tukijärjestelmä” (riidanalaisen päätöksen 13 perustelukappaleen kolmas luetelmakohta sekä 57 perustelukappale).

37 Toisesta toimenpiteestä voidaan todeta, että komissio katsoi perustellusti, että Italian viranomaiset olivat jättäneet noudattamatta yhtä neuvoston päätöksessä ilmaistuista ehdoista, koska ne olivat myöntäneet maksunlykkäyksen maidontuottajille, että kyseinen ehto oli luonteeltaan neuvoston myöntämän luvan sine qua non -osatekijä ja että sen noudattamatta jättäminen teki koko porrastetusta maksuaikataulusta mainitun päätöksen vastaisen siltä osin kuin sitä sovellettiin maksunlykkäyksestä hyötyneisiin maidontuottajiin. Se katsoo todenneensa perustellusti, että kyseinen maksuaikataulu oli luokiteltava tältä osin uudeksi, sääntöjenvastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi tukiohjelmaksi ja että sen osana myönnetyt yksittäiset tuet oli perittävä takaisin samoin kuin maksunlykkäykseen liittyvät tuet. Tällaisessa arvioinnissa ei ollut komission mukaan tarpeen tutkia, vaikuttiko maksunlykkäys porrastetun maksuaikataulun olennaiseen sisältöön tai jäikö se vähämerkityksisyytensä vuoksi EUT-sopimuksen mukaisen ilmoittamisvelvollisuuden ulkopuolelle. Komissio katsoo perustelleensa päätöksensä riittävästi kaikkien näiden seikkojen osalta.

38 Kun otetaan huomioon asianosaisten oikeudenkäynnin aikana esittämät väitteet, nyt käsiteltävän kanneperusteen ulottuvuuden täsmentäminen on tarpeen ennen riidanalaisen päätöksen perusteluja koskevan väitteen ja sen jälkeen kyseisen päätöksen perusteltavuutta koskevien väitteiden tutkimista.

Kanneperusteen ulottuvuus

39 Ensimmäiseksi on todettava, että vaikka jokainen Italian tasavallan nyt käsiteltävän kanneperusteen yhteydessä esittämistä väitteistä perustuu eri säännöksen rikkomiseen, niissä moititaan yhteisesti olennaisilta osin myös sitä, ettei riidanalaisella päätöksellä ollut pätevää oikeusperustaa siltä osin kuin siinä luokitellaan porrastettu maksuaikataulu uudeksi ja sääntöjenvastaiseksi tueksi (riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohta) ja velvoitetaan Italian tasavalta perimään kyseinen tuki takaisin (riidanalaisen päätöksen 2 artiklan 1 kohta ja 4 kohdan a–d alakohta).

40 Toiseksi on todettava, että kyseiset moitteet on jo muotoiltu kannekirjelmässä, vaikka ilmaisut ”viittaukset oikeussääntöihin”ja ”lainsäädännöllinen perusta, jonka nojalla [komission] päätös olisi periaatteessa voitu tehdä” itsessään esiintyvät ensimmäisen kerran vasta kantajan vastauksessa vastauksena komission puolustautumisväitteisiin.

41 Niinpä Italian tasavalta esittää ensimmäisen väitekokonaisuutensa yhteydessä, että ”se, ettei toimivaltainen hallintoviranomainen sovella riidanalaista toimenpidettä eli toisin sanoen ei peri maksun myöhästymisaikaa vastaavia korkoja, johtaa yksinään perussopimuksen mukaiseen tukia, joita varten ei ole saatu lupaa, koskevaan enimmäisseuraamukseen eli myönnetyn tuen poistamiseen, että ”vähämerkityksisen tuen lakkauttamisesta ei pitäisi seurata myös sääntöjenmukaisesti myönnetyn tuen kumoamista” ja että”asiassa ei ole esitetty seikkoja, joiden perusteella voitaisiin osoittaa, että riidanalaisesta toimenpiteestä hyötyneiden voimassaolevan tuen edunsaajien on palautettava paitsi riidanalaista toimenpidettä vastaava määrä myös voimassaolevana tukena saatu määrä” (kannekirjelmän 54–56 kohta).

42 Se väittää toisen väitekokonaisuutensa yhteydessä, että ”ei voida myöskään katsoa, että takaisinperintäpäätöksen ulottaminen koskemaan myös voimassaolevaa tukea voitaisiin perustellusti johtaa siitä, että kyseistä tukea muutettiin olennaisesti, minkä seurauksena kahta toimenpidettä voitaisiin tarkastella yhtenä uutena tukena, jota ei ole ilmoitettu komissiolle ja joka on näin ollen sääntöjenvastainen”, että ”tällainen päätelmä olisi ilmeinen seuraus käsitteen ’voimassaolevan tuen muuttaminen’ vääristämisestä”ja että ”komissio ei joka tapauksessa ole esittänyt läheskään riittäviä perusteluja sille, että tosiasialliset edellytykset kyseisen käsitteen soveltamiselle täyttyvät” (kannekirjelmän 57 ja 58 kohta).

43 Kolmanneksi ja viimeiseksi on todettava joka tapauksessa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan peruste tai perustelu, jolla laajennetaan aikaisemmin – nimenomaisesti tai implisiittisesti – esitettyä perustetta ja jolla on läheinen yhteys tähän perusteeseen, on otettava tutkittavaksi (tuomio 30.9.1982, Amylum v. neuvosto, 108/81, Kok., EU:C:1982:322, 25 kohta ja tuomio 14.3.2007, Aluminium Silicon Mill Products v. neuvosto, T-107/04, Kok., EU:T:2007:85, 60 kohta).

44 Tässä tilanteessa on katsottava, että Italian tasavallan väitteillä, joiden mukaan komission puolustautuminen vahvistaa yhtäältä, että ”[sen] päätöksessä ei ole viittauksia oikeussääntöihin, joilla päätös voitaisiin oikeuttaa”, sillä ”asetuksen N:o 1535/2007 3 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa oli huolellisen tarkastelun jälkeen pidettävä ainoana lainsäädännöllisenä perustana, jonka nojalla päätös olisi periaatteessa voitu tehdä”, ja toisaalta, että ”[maksunlykkäystä] on mahdotonta pitää sellaisena uuden tuen osatekijänä, jonka seurauksena edunsaajat menettäisivät oikeuden myös neuvoston hyväksymään tukeen”, sillä komissio ”ei ole osoittanut, että voimassaolevan tuen muuttamisen käsitteeseen liittyviä vaatimuksia olisi noudatettu” (vastauskirjelmän 16, 17, 21 ja 23 kohta), laajennetaan vastaajan vastaus huomioon ottaen jo kannekirjelmässä esitettyjä perusteluja.

Riidanalaisen päätöksen perusteluja koskeva väite

45 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklan mukainen perusteluvelvollisuus määräytyy kyseessä olevan toimen luonteen mukaan, ja perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimen tehneen unionin toimielimen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden. Perusteluvelvollisuuden täyttymistä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille toimi on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimen perustelut SEUT 296 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös sen oikeudellinen ja tosiasiallinen asiayhteys (tuomio 13.3.1985, Alankomaat ja Leeuwarder Papierwarenfabriek v. komissio, 296/82 ja 318/82, EU:C:1985:113, 19 kohta ja tuomio 21.7.2011, Alcoa Trasformazioni v.

komissio, C-194/09 P, Kok., EU:C:2011:497, 96 kohta). On siis riittävää, että päätöksen tehnyt toimielin esittää ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joilla on olennainen merkitys sen päätökselle (tuomio 14.7.1972, Cassella Farbwerke Mainkur v. komissio, 55/69, Kok., EU:C:1972:76, 22 ja 23 kohta ja tuomio 6.3.2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio, T-228/99 ja T-233/99, Kok., EU:T:2003:57, 280 kohta).

46 Nyt käsiteltävässä tapauksessa riidanalaisessa päätöksessä esitetään seitsemään kertaan selkeästi ja yksiselitteisesti syyt, joiden vuoksi komissio katsoi sekä SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn aloittamisen aikaan että sen päätteeksi yhtäältä, että maksunlykkäys oli ristiriidassa yhden sellaisen ehdon kanssa, jonka neuvosto oli asettanut päätöksessään, jolla porrastettu maksuaikataulu todettiin sisämarkkinoille soveltuvaksi, ja toisaalta, että tällainen ristiriita ”muutti” kyseisen voimassaolevan tukiohjelman kokonaisuudessaan uudeksi tueksi tai että sillä annettiin tällainen tuki maksunlykkäyksestä hyötyneille yrityksille (riidanalaisen päätöksen 13 perustelukappaleen kolmas luetelmakohta, 28 perustelukappale, 35 perustelukappaleen kolmas, neljäs ja viides virke, 42 perustelukappaleen loppuosa, 45 perustelukappaleen toinen virke sekä 50 ja 57 perustelukappale).

47 Perusteluissa esitetään riittävällä tavalla ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joilla on olennainen merkitys riidanalaisen päätöksen rakenteen kannalta. Lisäksi Italian tasavalta on voinut niiden ansiosta ymmärtää kyseisen toimielimen arvioinnin taustalla olevat syyt, kun otetaan huomioon kyseisen arvioinnin asiayhteys ja kyseistä alaa koskevat oikeussäännöt, ja riitauttaa ne tehokkaasti unionin tuomioistuimissa, minkä kannekirjelmän ja vastauksen sisällöt osoittavat. Lisäksi perustelut ovat riittävän sen kannalta, että unionin yleinen tuomioistuin voi tutkia kyseisen arvioinnin oikeellisuuden.

48 Niinpä on tutkittava riidanalaisen päätöksen oikeellisuutta koskevat väitteet.

Riidanalaisen päätöksen oikeellisuutta koskevat väitteet

49 Kun otetaan huomioon riidanalaisen päätöksen taustalla oleva arviointi, jonka komissio on palauttanut mieleen unionin yleisessä tuomioistuimessa, on syytä ensimmäiseksi esittää seuraavat neljä toteamusta.

50 Ensimmäiseksi on riidatonta, että aina siihen asti, kunnes komissio katsoi, että porrastettua maksuaikataulua oli pidettävä uutena tukena, kyseinen toimenpide oli voimassaoleva tukiohjelma, vaikka kyseinen luokittelu mainitaan vain implisiittisesti riidanalaisen päätöksen neljännessä perustelukappaleessa ja 13 perustelukappaleen kolmannessa luetelmakohdassa, joiden mukaan maksunlykkäys ”muut[ti]””neuvoston hyväksymän tuen uudeksi tueksi”.

51 Toiseksi on riidatonta, ettei kyseisen voimassaolevan tukiohjelman toteaminen sisämarkkinoille soveltuvaksi ollut ehdoton, koska neuvosto asetti sen hyväksymisen edellytykseksi tiettyjen ehtojen noudattamisen.

52 Kolmanneksi on mainittava, ettei asiassa ole riitautettu sitä, että maksunlykkäys otettiin käyttöön erään kyseisistä ehdoista vastaisesti ja se merkitsi erikseen tarkasteltuna uutta tukea. Italian tasavalta esittää nimittäin ensimmäisen kanneperusteensa yhteydessä, että se saattoi neuvoston päätöksen ja de minimis -säännön perusteella myöntää tällaisen uuden tuen. Se riitauttaa toisen kanneperusteensa yhteydessä toissijaisesti ne oikeudelliset seuraamukset, jotka komissio liitti neuvoston päätöksen noudattamatta jättämiseen, eli uudeksi tueksi luokittelemisen soveltamisen koko porrastettuun maksuaikatauluun siltä osin kuin sitä sovellettiin maksunlykkäyksestä hyötyneisiin tuottajiin, sekä sen, että Italian viranomaiset velvoitettiin perimään näin myönnetyt yksittäiset tuet takaisin. Se ei sen sijaan kyseenalaista sitä, että asettua ehtoa ei ollut noudatettu.

53 Neljänneksi voidaan mainita, ettei asiassa ole kiistetty eikä voida kiistää sitä, että komission tehtävänä oli valvoa neuvoston hyväksymän tukiohjelman täytäntöönpanoa muun muassa varmistamalla, että ehtoja, joiden ansiosta neuvosto saattoi todeta tukiohjelman soveltuvan sisämarkkinoille, noudatetaan, ja tarpeen mukaan määräämällä seuraamuksia niiden noudattamatta jättämisestä, kuten neuvoston päätöksessäkin muistutetaan (kahdeksas ja yhdeksäs perustelukappale sekä 3 artikla).

54 Perussopimuksessa annetaan nimittäin valtiontukien jatkuva seuranta ja valvonta komission vastuulle, ja SEUT 107 ja SEUT 108 artiklassa varataan sille keskeinen rooli, kun otetaan kantaa siihen, ovatko tällaiset toimenpiteet poikkeuksena mainittujen määräysten mukaisesta soveltumattomuutta koskevasta yleisestä periaatteesta sisämarkkinoille soveltuvia, ja annetaan neuvostolle tältä osin luonteeltaan poikkeuksellinen toimivalta, minkä vuoksi sitä on tulkittava suppeasti (tuomio 29.6.2004, komissio v. neuvosto, C-110/02, Kok., EU:C:2004:395, 29–31 kohta ja tuomio 10.12.2013, komissio v. Irlanti ym., C-272/12 P, Kok., EU:C:2013:812, 48 kohta). Kyseisellä poikkeuksella pelkästään mahdollistetaan se, että neuvosto voi todeta – jos poikkeukselliset olosuhteet sen oikeuttavat – jäsenvaltion käyttöön ottaman tai suunnitteleman tuen soveltuvan sisämarkkinoille. Yksinomaan komission tehtävänä on näin ollen valvoa voimassaolevien tukien tai tukiohjelmien asianmukaista täytäntöönpanoa siitä riippumatta, onko ne hyväksynyt se itse vai neuvosto.

55 Toiseksi on mainittava, että kun otetaan huomioon Italian tasavallan väitteet, on ratkaistava, onko komissio nyt käsiteltävässä tapauksessa käyttänyt kyseistä toimivaltaa perussopimuksen ja sen soveltamisesta annettujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.

56 Tässä yhteydessä on todettava, että SEUT 108 artiklassa ja asetuksessa N:o 659/1999 annetaan sille mahdollisuus määrätä useita eri seuraamuksia sellaisen päätöksen noudattamatta jättämisestä, jolla tietyn tuen tai tukiohjelman todetaan soveltuvan sisämarkkinoille sillä varauksella, että tiettyjä ehtoja noudatetaan.

57 Yhtäältä SEUT 108 artiklan 2 kohdan toisesta alakohdasta ja asetuksen N:o 659/1999 23 artiklasta ilmenee, että jos komissio katsoo, ettei jäsenvaltio noudata tällaista päätöstä, se voi SEUT 258 ja SEUT 259 artiklasta poiketen saattaa asian suoraan Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi (tuomio 12.10.1978, komissio v. Belgia, 156/77, Kok., EU:C:1978:180, 22 kohta ja tuomio 4.2.1992, British Aerospace ja Rover v. komissio, C-294/90, Kok., EU:C:1992:55, 11 kohta).

58 On totta, että kyseisillä oikeussäännöillä säädetään tällaisesta mahdollisuudesta nimenomaisesti ainoastaan sen tilanteen varalta, että päätöksen, jota ei ole noudatettu, on tehnyt komissio. On kuitenkin katsottava, että sitä voidaan käyttää myös silloin, kun neuvosto on todennut tuen tai tukiohjelman soveltuvan sisämarkkinoille SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan perusteella. Ei nimittäin voida hyväksyä, ettei komissiolla olisi oikeutta nostaa kannetta suoraan Euroopan unionin tuomioistuimessa sen toteamiseksi, ettei jäsenvaltio ole noudattanut valtiontukien valvontaa koskevassa asiassa tehtyä päätöstä siinä tilanteessa, että neuvosto käyttää poikkeuksellisesti toimivaltaa, jota komissio tavallisesti käyttää. Päinvastoin SEUT 108 artiklan henki ja rakenne edellyttävät, että tällaisessa tilanteessa komission toimintakeinot eivät rajoitu SEUT 258 artiklan mukaiseen monivaiheisempaan menettelyyn (ks. analogisesti tuomio 2.7.1974, Italia v. komissio, 173/73, Kok., EU:C:1974:71, 16 ja 17 kohta). SEUT 108 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaista muutoksenhakukeinoa, joka on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen muunnelma, joka on erityisellä tavalla mukautettu niihin erityisongelmiin, joita valtiontuista aiheutuu (tuomio 14.2.1990, Ranska v. komissio, C-301/87, Kok., EU:C:1990:67, 23 kohta ja tuomio 12.12.1996, Air France v. komissio, T-358/94, Kok., EU:T:1996:194, 60 kohta), on näin ollen voitava käyttää vastaavassa tilanteessa.

59 Jos komissio toimii näin, SEUT 108 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tai asetuksen N:o 659/1999 23 artiklassa ei aseteta sille muuta velvollisuutta kuin se, että sen on osoitettava oikeudellisesti riittävällä tavalla, että kyseessä oleva jäsenvaltio ei ole noudattanut niitä ehtoja tai jotakin niistä ehdoista, joiden ansiosta komissio tai neuvosto saattoi todeta kyseessä olevan tuen tai tukiohjelman soveltuvan sisämarkkinoille.

60 Toisaalta oikeuskäytännöstä ilmenee, että jos komissio katsoo, että jäsenvaltio, jonka on sallittu panevan täytäntöön tuen tai tukiohjelman, on myöhemmin laiminlyönyt velvollisuutensa noudattaa kyseiseen lupaan liitettyjä ehtoja, sillä ei kuitenkaan ole missään tilanteessa velvollisuutta saattaa asiaa suoraan Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

61 Unionin tuomioistuin on todennut erityisesti, että kun komission tapahtuneeksi arvioima laiminlyönti liittyy nyt käsiteltävän asian tavoin uuden tuen myöntämiseen, tällä on oikeus käyttää sille SEUT 108 artiklalla annettua toimivaltaa sen valvomiseksi, soveltuuko kyseinen tuki sisämarkkinoille. Tällöin komission on otettava huomioon kaikki merkitykselliset seikat, mukaan lukien mahdollisesti aikaisemmassa päätöksessä jo arvioitu asiayhteys ja ehdot, jotka kyseisessä päätöksessä on saatettu asettaa kyseessä olevalle jäsenvaltiolle. Lisäksi se voi ottaa huomioon kaikki sellaiset uudet tosiseikat, jotka saattavat muuttaa aikaisempaa arviointia. Jollei tällaisia seikkoja ilmene, sillä on oikeus perustaa uusi päätöksensä aikaisemmassa päätöksessä esitettyihin arviointeihin ja siinä asetettujen ehtojen noudattamatta jättämiseen (tuomio 3.10.1991, Italia v. komissio, C-261/89, Kok., EU:C:1991:367, 2–4, 17 ja 20–23 kohta ja edellä 57 kohdassa mainittu tuomio British Aerospace ja Rover v. komissio, EU:C:1992:55, 11–14 kohta; ks. vastaavasti tuomio 13.9.1995, TWD v. komissio, T-244/93 ja T-486/93, Kok., EU:T:1995:160, 51, 52, 56, 59 ja 60 kohta ja muutoksenhaun seurauksena annettu tuomio 15.5.1997, TWD v. komissio, C-355/95 P, Kok., EU:C:1997:241, 25–27 kohta).

62 Jos komissio käyttää valvontavaltaansa, sen on kuitenkin näin tehdessään noudatettava yhtäältä perussopimuksen mukaisia menettelyjä ja sen soveltamiseksi annettuja säännöksiä (edellä 57 kohdassa mainittu tuomio British Aerospace ja Rover v. komissio, EU:C:1992:55, 14 kohta ja edellä 61 kohdassa mainittu tuomio TWD v. komissio, EU:T:1995:160, 57 ja 58 kohta) ja toisaalta kyseisen toimivallan käyttämiselle asetettuja aineellisia edellytyksiä.

63 Nyt käsiteltävässä asiassa on niin, että kun otetaan huomioon edellä 49–53 kohdassa esitetyt toteamukset ja asetuksen N:o 659/1999 rakenne, sellaisena kuin sitä on täsmennetty oikeuskäytännössä, komissiolla oli mahdollisuus noudattaa useita eri menettelyvaihtoehtoja.

64 Ensimmäiseksi on todettava, että yhtäältä koska porrastettu maksuaikataulu oli hyväksytty neuvoston päätöksellä ja näin ollen asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettu voimassaoleva tukiohjelma ja toisaalta koska maksunlykkäys oli myönnetty yhden kyseiseen hyväksyntään liitetyn ehdon vastaisesti, komissiolla oli SEUT 108 artiklan 1 kohdan mukaisessa voimassaolevien tukiohjelmien jatkuvassa valvonnassa oikeus tutkia, soveltuiko mainittu ohjelma tällaisen rikkomisen jälkeen edelleen sisämarkkinoille, ja tarpeen vaatiessa todeta sen soveltumattomuus. Tässä yhteydessä on mainittava täydentävästi, että vaikka Italian tasavalta ei ole nyt käsiteltävässä asiassa kyseenalaistanut riidanalaisen päätöksen oikeasuhteisuutta eikä sen tutkiminen ole näin ollen tarpeen, tällaisen menettelyn päätteeksi tehtävän päätöksen on oltava yleisten oikeusperiaatteiden, erityisesti kaikkiin unionin toimielinten toimiin sovellettavan suhteellisuusperiaatteen, mukainen (tuomio 29.6.2010, komissio v. Alrosa, C-441/07 P, Kok., EU:C:2010:377, 36 ja 37 kohta ja tuomio 17.7.2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband v. komissio, T-457/09, Kok., EU:T:2014:683, 346 ja 347 kohta).

65 Tämän seurauksena komissio saattoi soveltaa asetuksen N:o 659/1999 V luvussa säädettyä ”voimassa olevia tukiohjelmia koskevaa menettelyä”. On kuitenkin riidatonta, että riidanalainen päätös tehtiin SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla, mikä ilmenee sekä siihen sisältyvistä viittauksista että sen perusteluista (riidanalaisen päätöksen 4, 8, 13, 28, 33, 35, 37, 45 ja 57 perustelukappale), minkä komissio vahvisti vastauksessa unionin yleisen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen.

66 Toiseksi on todettava, että koska maksunlykkäys myönnettiin neuvoston päätöksen vastaisesti, komissiolla oli SEUT 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella oikeus ratkaista, oliko katsottava, että neuvoston hyväksymää porrastettua maksuaikataulua oli tällaisen rikkomisen vuoksi sovellettu väärinkäytöstarkoituksessa. Se saattoi soveltaa tähän asetuksen N:o 659/1999 IV luvussa säädettyä ”tuen väärinkäyttöä koskevaa menettelyä”.

67 Vaikka asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan g alakohdassa määritetään ”tuen väärinkäytöllä”tarkoitettavan kyseisessä asetuksessa ainoastaan ”tukia, jota tuensaaja on käyttänyt” muun muassa kyseisen asetuksen 7 artiklan 4 kohdan nojalla tehdyn ”ehdollisen päätöksen”vastaisesti ja sallitaan komission määräävän kyseisen tuen lakkauttamisesta tai muuttamisesta (ks. vastaavasti tuomio 11.5.2005, Saxonia Edelmetalle ja ZEMAG v. komissio, T-111/01 ja T-133/01, Kok., EU:T:2005:166, 84–86 ja 95–97 kohta), oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEUT 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa esiintyvälle käsitteelle ”tuen väärinkäyttö” on annettava asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan g alakohdassa annettua laajempi ulottuvuus, koska se, ettei jäsenvaltio noudata tuen hyväksymisen yhteydessä asetettuja ehtoja, on myös yksi tuen väärinkäyttötapa (tuomio 15.3.2012, Ellinika Nafpigeia v. komissio, T-391/08, EU:T:2012:126, 165 kohta, eikä tätä riitautettu muutoksenhaussa, jonka seurauksena annettiin tuomio 28.2.2013, Ellinika Nafpigeia v. komissio, C-246/12 P, EU:C:2013:133).

68 On kuitenkin riidatonta, ettei komissio tehnyt päätöstään kyseisten määräysten ja säännösten nojalla, minkä se vahvisti vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen, vaan se katsoi, että porrastetusta maksuaikataulusta oli tullut maksunlykkäyksen seurauksena uusi tuki siltä osin kuin sitä sovellettiin kyseisestä lykkäyksestä hyötyneisiin maidontuottajiin. Kyseinen luokittelu ja tuen väärinkäytöksi luokittelu sulkevat toisensa pois, sillä ainoastaan jo voimassaolevaa tukea voidaan väärinkäyttää, kuten asetuksen N:o 659/1999 johdanto-osan 15 perustelukappaleessa muistutetaan.

69 Kolmanneksi on todettava, että koska Italian tasavaltaa moitittiin sellaiseen toimenpiteeseen ryhtymisestä, joka voidaan luokitella uudeksi tueksi, komissiolla oli oikeus noudattaa asetuksen N:o 659/1999 III luvussa säädettyä ”sääntöjenvastaista tukea koskevaa menettelyä” kyseisen toimenpiteen tutkimiseksi, kuten se päätti nyt käsiteltävässä tapauksessa tehdä.

70 Sen oli tässä yhteydessä kuitenkin noudatettava aineellisia edellytyksiä, joiden perusteella se saattoi luokitella sekä maksunlykkäyksen erillään tarkasteltuna että myös jo voimassaolevan porrastetun maksuaikataulun kokonaisuudessaan uudeksi ja sääntöjenvastaiseksi tueksi tai tukiohjelmaksi.

71 Tässä yhteydessä on mainittava, että asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b ja c alakohdassa määritellään, että voimassaolevalla tuella tarkoitetaan ”hyväksyttyjä tukia eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka komissio tai neuvosto on hyväksynyt”, ja että ”uudella tuella” tarkoitetaan ”kaikkia tukia, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset”.

72 Perussopimuksen ja asetuksen N:o 659/1999 II luvun säännösten, jotka koskevat ”ilmoitettua tukea koskevaa menettelyä”, mukaan tällaisista muutoksista on ilmoitettava komissiolle ennen niiden täytäntöönpanoa, ellei asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 1 kohdassa säädettyä ilmoittamisesta vapauttamista voida soveltaa, ja ne voidaan muodollisen tutkintamenettelyn päätteeksi todeta sisämarkkinoille soveltumattomiksi tai niistä voidaan tehdä asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 5 kohdan nojalla ”kielteinen päätös”.

73 Jos ilmoitusta ei tehdä, ne ovat sääntöjenvastaisia tukia ja niistä voidaan tehdä asetuksen N:o 659/1999 III jaksossa säädetyn ”sääntöjenvastaista tukea koskevan menettelyn”päätteeksi paitsi kyseisen asetuksen 13 artiklassa tarkoitettu ”kielteinen päätös” myös sen 14 artiklan mukainen ”takaisinperimistä koskeva päätös”.

74 Kaikkiin näihin tilanteisiin pätee se, että uudeksi tueksi ei voida luokitella ”kaikkia voimassa olevia muutettuja tukia” vaan sellainen voi asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohdan yksiselitteisen tekstin mukaan olla ainoastaan itse muutos, mistä vakiintuneessa oikeuskäytännössä muistutetaan (tuomio 30.4.2002, Government of Gibraltar v. komissio, T-195/01 ja T-207/01, Kok., EU:T:2002:111, 109 ja 110 kohta ja tuomio 16.12.2010, Alankomaat ja NOS v. komissio, T-231/06 ja T-237/06, Kok., EU:T:2010:525, 177 kohta; ks. myös vastaavasti tuomio 20.5.2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, Kok., EU:C:2010:291, 42–49 kohta). Aikaisempaa toimenpidettä, joka on saatettu panna täytäntöön sääntöjenmukaisesti, pidetään puolestaan voimassa olevana tukena tai tukiohjelmana (tuomio 9.8.1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Kok., EU:C:1994:311, 13 kohta ja tuomio 17.6.1999, Piaggio, C-295/97, Kok., EU:C:1999:313, 48 kohta).

75 Sen sijaan tilanteessa, jossa muutos vaikuttaa voimassaolevan tuen tai tukiohjelman olennaiseen sisältöön, toimenpide muuttuu kokonaisuudessaan uudeksi tueksi tai tukiohjelmaksi. Tällaisesta sisällöllisestä muutoksesta ei voi kuitenkaan olla kyse, jos uusi osatekijä voidaan selvästi erottaa voimassaolevasta aikaisemmasta toimenpiteestä (edellä 74 kohdassa mainittu tuomio Government of Gibraltar v. komissio, EU:T:2002:111, 111 ja 114 kohta ja tuomio 25.3.2009, Alcoa Trasformazioni v. komissio, T-332/06, EU:T:2009:79, 128 kohta; ks. myös vastaavasti edellä 45 kohdassa mainittu valitusasiassa annettu tuomio Alcoa Trasformazioni v. komissio, EU:C:2011:497, 111 ja 112 kohta) tai jos se on luonteeltaan puhtaasti muodollinen tai hallinnollinen eikä vaikuta arviointiin kyseisen toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille (tuomio 20.3.2014, Rousse Industry v. komissio, C-271/13 P, EU:C:2014:175, 31–38 kohta).

76 Tästä seuraa, että aineellinen edellytys sille, että komissio voi luokitella sekä voimassaolevan tuen muuttamisen että myös sen voimassaolevan tuen, jota kyseinen muutos koskee, kokonaisuudessaan uudeksi ja mahdollisesti sääntöjenvastaiseksi tueksi, on se, että kyseinen toimielin toteaa mainitun muutoksen vaikuttavan voimassaolevan aikaisemman toimenpiteen olennaiseen sisältöön. Jos kyseessä oleva jäsenvaltio väittää hallinnollisessa menettelyssä, että kyseinen muutos voidaan selkeästi erottaa voimassaolevasta aikaisemmasta toimenpiteestä tai että se on pelkästään muodollinen tai hallinnollinen eikä vaikuta arviointiin kyseisen toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille, komission on perusteltava syyt, joiden vuoksi tällaiset väitteet eivät ole sen mielestä perusteltuja.

77 Nyt käsiteltävässä asiassa tästä on esitettävä kolme toteamusta.

78 Aluksi on mainittava, että niissä harvoissa riidanalaisen päätöksen perustelukappaleissa, jotka saattavat koskea sitä, vaikuttiko maksunlykkäys porrastetun maksuaikataulun olennaiseen sisältöön, mainitaan yksinomaan, että ”komissio on eri mieltä”kuin Italian viranomaiset, joiden mukaan ”maksunlykkäys[tä] – – on pidettävä erillisenä tukitoimenpiteenä”, koska se ”liittyy suoraan”neuvoston aikaisemmin hyväksymään tukeen ja koska sen ”voidaan katsoa liittyvän jossakin määrin” siihen (38 ja 39 perustelukappale). Vaikka maksunlykkäyksen ”suora liittyminen”ja ”liittyminen” porrastettuun maksuaikatauluun ovat kiistattomia, tämä ei itsessään merkitse, että jälkimmäisellä kyseisistä toimenpiteistä muutettaisiin ensimmäistä olennaisesti.

79 Tämän jälkeen on todettava, että kyseinen komission arviointi tehtiin siinä yhteydessä, kun se tutki eri kysymystä eli sitä, oliko maksunlykkäyksestä seuraavaa tukea arvioitava erillään muista tuista, joista maidontuottajat olivat voineet hyötyä, kun arvioidaan asetuksen N:o 659/1999 3 artiklan 2 kohdassa säädetyn vähämerkityksisen tuen enimmäismäärän noudattamista.

80 Komissio itse vahvisti vastineessaan (24, 32, 35 ja 39 kohta) ja vastaajan vastauksessaan (10 kohta), ettei se ollut missään tilanteessa pyrkinyt tutkimaan, oliko maksunlykkäyksellä muutettu olennaisesti porrastettua maksuaikataulua vai voitiinko se sen sijaan erottaa siitä, koska se piti tätä kysymystä ”merkityksettömänä”ja ”vaikutuksettomana”.

81 Komissio ei näin ainoastaan soveltanut käsitettä ”uusi tuki” virheellisesti, kun se luokitteli voimassaolevan tukiohjelman uudelleen uudeksi ja sääntöjenvastaiseksi tueksi noudattamatta asetuksessa N:o 659/1999 ja sitä koskevassa oikeuskäytännössä ilmaistuja aineellisia edellytyksiä, kuten Italian tasavalta esittää.

82 Se myös määräsi tämän seurauksena virheellisesti, että maksunlykkäyksestä hyötyneiltä maidontuottajilta oli perittävä takaisin sekä kyseinen uusi ja sääntöjenvastainen tuki että myös yksittäiset tuet, jotka oli myönnetty mainitun voimassaolevan tukiohjelman perusteella, kuten Italian tasavalta myös esittää.

83 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa yhdenkään komission esittämän seikan perusteella.

84 Erityisesti on todettava, ettei komissio voi perustellusti väittää, että siitä, etteivät Italian viranomaiset noudattaneet yhtä ehdoista, jotka oli liitetty neuvoston toteamukseen tuen sisämarkkinoille soveltuvuudesta, seuraa olennaisilta osin voimassa olevan tukiohjelman, joka oli siihen asti hyväksytty ehdollisesti, ”uudelleenluokittelu” uudeksi ja sääntöjenvastaiseksi tueksi.

85 Kuten edellä 57–62, 74 ja 75 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, komissio voi silloin, jos se havaitsee sellaisen päätöksen noudattamatta jättämisen, jolla tietyn tuen tai tukiohjelman todetaan soveltuvan sisämarkkinoille sillä varauksella, että tiettyjä ehtoja noudatetaan, joko saattaa laiminlyönnin suoraan unionin tuomioistuimen todettavaksi tai – jos noudattamatta jättäminen koostuu uuden tuen myöntämisestä – käyttää toimivaltaansa uuden tuen valvomiseksi, kunhan se noudattaa tähän liittyviä menettelyllisiä ja aineellisia edellytyksiä. Jos komissio päättää käyttää valvontavaltaansa, sen on lähtökohtaisesti pysyttäydyttävä uuden tuen tutkimisessa. Komissiolla on ainoastaan sillä edellytyksellä, että se osoittaa uudella tuella muutetun voimassa olevan tuen tai tukiohjelman olennaista sisältöä, poikkeuksellisesti oikeus todeta kyseessä oleva voimassa oleva aikaisempi toimenpide näin muutettuna kokonaisuudessaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi, todeta se sääntöjenvastaiseksi, jos mainitusta muutoksesta ei ole myöskään ilmoitettu sille ennen sen täytäntöönpanoa, ja määrätä tämän seurauksena näin muutetun tuen tai tukiohjelman lakkauttamisesta tai muuttamisesta.

86 Komissiolla ei sitä vastoin ole oikeutta katsoa, että jonkin voimassaolevan tukiohjelman hyväksymisen yhteydessä asetetun ehdon noudattamatta jättämisestä seuraisi ipso facto kyseisen toimenpiteen uudelleenluokittelu uudeksi tueksi, ja varsinkaan pitää sitä ab initio sääntöjenvastaisena ja määrätä sen takaisinperinnästä kuin kyseessä olisi sääntöjenvastaisesti täytäntöön pantu tuki eikä aikaisemmin hyväksytty tuki.

87 Kuten oikeuskäytännössä muistutetaan, voimassaolevaa tukea koskeva hyväksymispäätös kattaa tällaisen tuen, ellei komissio katso, että tukea on sovellettu väärinkäytöstarkoituksessa (ks. tuomio 29.4.2004, Italia v. komissio, C-298/00 P, Kok., EU:C:2004:240, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) tai että sen olennaista sisältöä on muutettu uudella tuella (ks. edellä 74 ja 75 kohta). Näitä kahta tilannetta lukuun ottamatta tällaista tukea on näin ollen pidettävä sääntöjenmukaisena niin kauan, kun komissio ei ole todennut sitä sisämarkkinoille soveltumattomaksi (tuomio 18.7.2013, P, C-6/12, Kok., EU:C:2013:525, 40 ja 41 kohta; ks. myös vastaavasti tuomio 4.3.2009, Tirrenia di Navigazione ym. v. komissio, T-265/04, T-292/04 ja T-504/04, EU:T:2009:48, 75 kohta).

88 Sitten on todettava, että jotta komissio – tai poikkeuksellisesti neuvosto – voisi ”katsoa tuen soveltuvan [sisämarkkinoille]”, kyseinen toimielin ”voi asettaa myönteiselle päätökselle ehtoja” ja velvoitteita, kuten asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdan sanamuodosta ja kyseisen säädöksen antamista aikaisemmasta oikeuskäytännöstä ilmenee (edellä 61 kohdassa mainittu tuomio TWD v. komissio, EU:T:1995:160, 55 kohta ja edellä 61 kohdassa mainittu tuomio TWD v. komissio, EU:C:1997:241, 25 kohta). Nyt käsiteltävässä asiassa on todettu, että ”tuki, jota [Italian tasavalta] [aikoi] myöntää maidontuottajille””on [sisämarkkinoille] soveltuvaa, jos tässä [neuvoston päätöksessä] esitettyjä edellytyksiä noudatetaan” (neuvoston päätöksen kahdeksas perustelukappale ja riidanalaisen päätöksen

10 perustelukappale). Kun otetaan huomioon tällaisten ehtojen tavoite, komission on niiden myöhemmän noudattamatta jättämisen seurauksena käytettävä yhtä EUT-sopimuksen ja asetuksen N:o 659/1999 mukaisista menettelyvaihtoehdoista ja kyseenalaistettava kyseessä olevan toimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvaksi toteaminen mutta ei sen luokittelua voimassaolevaksi tueksi, ellei edellä 85 kohdassa mainitusta poikkeuksesta muuta johdu.

89 Lisäksi on todettava, että koska voimassaolevat tuet voidaan SEUT 108 artiklan 1 kohdan mukaan panna asianmukaisesti täytäntöön niin kauan kun komissio ei ole todennut niiden soveltumattomuutta (tuomio 15.3.1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Kok., EU:C:1994:100, 20 kohta ja tuomio 29.11.2012, Kremikovtzi, C-262/11, Kok., EU:C:2012:760, 49 kohta), tällaisella soveltumattomaksi toteamisella voi olla ainoastaan tulevaisuuteen suuntautuvia vaikutuksia (ks. vastaavasti tuomio 15.9.1998, Ryanair v. komissio, T-140/95, Kok., EU:T:1998:201, 86 kohta, joka koski sellaisen päätöksen noudattamatta jättämistä, jolla hyväksyttiin tietyin ehdoin sellainen tuki, joka oli tarkoitus myöntää erissä, ja tuomio 6.4.2002, Diputación Foral de Álava ym. v. komissio, T-127/99, T-129/99 ja T-148/99, Kok., EU:T:2002:59, 172 kohta).

90 Muussa tapauksessa säännönmukaisesti täytäntöön pantu tukiohjelma ja sen perusteella sääntöjenmukaisesti myönnetyt yksittäiset tuet katsottaisiin takautuvasti sääntöjenvastaisiksi ja sisämarkkinoille soveltumattomiksi tuiksi jo ennen kuin kyseessä oleva jäsenvaltio laiminlyö velvollisuuksiaan. Tällainen lopputulos vastaisi kyseisten toimenpiteiden hyväksymisestä tehdyn päätöksen peruuttamista. Kuten asetuksen N:o 659/1999 johdanto-osan 10 perustelukappaleesta ja 9 artiklasta ilmenee, lainsäätäjä on säätänyt tällaisesta seuraamuksesta ainoastaan sen erityisen tilanteen varalta, että valtiontukien valvontaa koskevassa asiassa tehty päätös perustuu virheellisiin tietoihin.

91 On mainittava vielä yhtäältä, että asetus N:o 659/1999 annettiin muun muassa menettelyllisen oikeusturvan varmistamiseksi erityisesti voimassaolevien tukien ja sääntöjenvastaisten tukien käsittelyssä (asetuksen N:o 659/1999 johdanto-osan 3, 4, 11, 14 ja 17 perustelukappale). Toisaalta kyseisellä asetuksella säädetään sellaisten sääntöjen kokonaisuudesta, jonka ansiosta komissio voi taata valtiontukien valvontaa koskevien päätösten noudattamisen ja muun muassa puuttua sen nyt käsiteltävänä tässä tapauksessa olleen tilanteen kaltaiseen tilanteeseen ja määrätä sen perusteella kaikista oikeudellisista seuraamuksista (ks. edellä 57, 64, 66–67 ja 69–75 kohta). Tässä yhteydessä on mainittava, että komission nyt käsiteltävässä asiassa kannattaman teorian hyväksymisestä seuraisi se, että sen sallittaisiin kiertävän menettelyjä, jotka lainsäätäjä on ottanut käyttöön sitä varten, että valtiontukien valvonnan tehokkuus voidaan varmistaa siten, että samalla noudatetaan oikeusvarmuuden periaatetta.

92 Edellä esitetyn perusteella nyt käsiteltävänä oleva kanneperuste on hyväksyttävä.

93 Niinpä on ensinnäkin hylättävä Italian tasavallan ensisijainen vaatimus ja toiseksi hyväksyttävä sen toissijainen vaatimus sekä kumottava riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohta ja sen 2–4 artikla siltä osin kuin ne koskevat yhtäältä 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tukiohjelmaa ja toisaalta sen nojalla myönnettyjä yksittäisiä tukia.

Oikeudenkäyntikulut

94 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska osa molempien asianosaisten nyt käsiteltävässä asiassa esittämistä vaatimuksista on hylätty, ne on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Italian myöntämästä valtiontuesta SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] – Maidon lisämaksun maksamisen lykkääminen Italiassa – 17.7.2013 annetun komission päätöksen 2013/665/EU 1 artiklan 2 kohta kumotaan.

2) Kyseisen päätöksen 2–4 artikla kumotaan siltä osin kuin ne koskevat yhtäältä sen 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tukiohjelmaa ja toisaalta kyseisen tukiohjelman nojalla myönnettyjä yksittäisiä tukia.

3) Kanne hylätään muilta osin.

4) Italian tasavalta ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Papasavvas Forwood Bieliūnas

Julistettiin Luxemburgissa 24 päivänä kesäkuuta 2015.

Allekirjoitukset