Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (treće vijeće)

24. lipnja 2015.*

„Državne potpore – Pristojbe na mlijeko – Potpore koje je Italija dodijelila proizvođačima mlijeka – Sustav potpora vezan za povrat pristojbi na mlijeko – Uvjetna odluka – Nepoštovanje uvjeta na temelju kojeg se potpora smatra spojivom s unutarnjim tržištem – Potpora male vrijednosti – Postojeća potpora – Nova potpora – Izmjena postojeće potpore – Postupak nadzora državnih potpora – Obveza obrazlaganja – Teret dokazivanja“

U predmetu T-527/13,

Talijanska Republika, koju zastupaju G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina i P. Grassa, *avvocati dello Stato*,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju D. Grespan, D. Nardi i P. Němečková, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva za poništenje Odluke Komisije 2013/665/EU od 17. srpnja 2013. o državnoj potpori SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) koju je dodijelila Italija (odgoda plaćanja pristojbe na mlijeko u Italiji) (SL L 309, str. 40.),

OPĆI SUD (treće vijeće),

u sastavu: S. Papasavvas, predsjednik, N. J. Forwood (izvjestitelj) i E. Bieliūnas, suci,

tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 20. siječnja 2015.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: talijanski

Presudu

Pravni okvir

1 Kako bi talijanskim proizvođačima mlijeka omogućila da Europskoj uniji plate dodatnu pristojbu u iznosu od 1.386.475.000 eura za prekoračenje kvota za mlijeko koje su dodijeljene Talijanskoj Republici tijekom razdoblja 1995./1996. i 2001./2002., ta država članica zatražila je od Vijeća Europske unije odobrenje za uspostavu sustava državnih potpora na temelju članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a.

2 Odlukom 2003/530/EZ od 16. srpnja 2003. o spojivosti potpore koju Talijanska Republika namjerava dodijeliti svojim proizvođačima mlijeka s načelima zajedničkog tržišta (SL L 184, str. 15., u daljnjem tekstu: odluka Vijeća), Vijeće je toj državi članici odobrilo da „tako što će sama izvršiti plaćanje Zajednici iznosa koji oni duguju Zajednici na temelju dodatne pristojbe na mlijeko i mliječne proizvode za razdoblje od 1995./1996. do 2001./2002.“ (članak 1. odluke Vijeća) [neslužbeni prijevod]. Također joj je odobreno da „[zainteresiranim osobama] dopusti „otplatu njihova duga odgođenim plaćanjem u razdoblju od nekoliko godina bez kamata“ (članak 1. odluke Vijeća) [neslužbeni prijevod].

3 Ta izjava o spojivosti potpore podlijegala je dvjema skupinama uvjeta. Kao prvo, Vijeće je, s jedne strane, obvezalo talijanska nadležna tijela da prijave iznos dodatnih pristojbi koje proizvođači mlijeka duguju Europskom fondu za smjernice i jamstva u poljoprivredi (FEOGA) i, s druge strane, da odbiju iznos svojeg neplaćenog duga prema Uniji i pripadajućih kamata od rashoda koje financira FEOGA (članak 2. odluke Vijeća). Kao drugo, s jedne je strane zahtijevalo da proizvođači mlijeka u cijelosti vrate dug prema Talijanskoj Republici u godišnjim obrocima iste veličine i, s druge strane, da rok otplate nije dulji od 14 godina, počevši od 1. siječnja 2004. (članak 1. odluke Vijeća).

4 U tom su smislu talijanska tijela donijela decreto-legge n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Zakonodavni dekret br. 49 o izmjeni propisa za primjenu dodatnih pristojbi u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda) od 28. ožujka 2003. (GURI br. 75 od 31. ožujka 2003., str. 4.) kao i 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 (Ministarski dekret od 30. srpnja 2003. o plaćanju dospjelih neplaćenih dodatnih pristojbi za razdoblja od 1995./1996. do 2001./2002. iz članka 10. stavka 34. Zakona br. 119/2003) (GURI br. 183 od 8. kolovoza 2003., str. 33.). Zajedničkom primjenom odredaba tih dvaju akata predviđeno je, u biti, da su proizvođači mlijeka dužni Talijanskoj Republici u cijelosti vratiti iznos dugovanih dodatnih pristojbi bez pripadajućih kamata, u godišnjim obrocima iste veličine koji će biti raspoređeni tijekom razdoblja od najviše četrnaest godina (u daljnjem tekstu: sustav postupnih plaćanja).

5 Nakon što su u više navrata izmijenila te odredbe, osobito kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da zatraže postupnu otplatu duga tijekom razdoblja do čak trideset godina, a zatim i odgodila plaćanje godišnjeg obroka s rokom dospijeća 30. lipnja 2010. za šest mjeseci, talijanska su tijela donijela 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 (Zakon br. 10 o pretvorbi, uz izmjene, Zakonodavnog dekreta br. 225 od 29. prosinca 2010. o produljenju rokova iz zakonodavnih odredaba i hitnih mjera u fiskalnom području i području zaštite poduzetnikâ i obitelji) od 26. veljače 2011. (GURI br. 47 od 26. veljače 2011., redoviti dodatak br. 53), koji je stupio na snagu sljedeći dan. Njime je osobito u prvi članak Zakonodavnog dekreta br. 225 uveden stavak 12.k, kojim je određeno da se „kako bi se suočili s velikom krizom mliječnog sektora, plaćanje iz planova postupnog plaćanja, koji su određeni Uredbom sa zakonskom snagom br. 49, a koje dospijeva na naplatu 31. prosinca 2010., produljuje do 30. lipnja 2011.“ [neslužbeni prijevod], i naknadni propisi (u daljnjem tekstu: odgoda plaćanja).

6 Talijanska su tijela obavijestila Europsku komisiju da je „subvencija istovjetna“ toj mjeri teretila potporu male vrijednosti koja je za tu državu članicu predviđena Prilogom Uredbi Komisije (EZ) br. 1535/2007 od 20. prosinca 2007. o primjeni članaka [107. i 108.] Ugovora o funkcioniranju Europske unije na potpore male vrijednosti u sektoru poljoprivredne proizvodnje (SL L 337, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 75.). Prema njihovoj tvrdnji, tu je pogodnost koristio 1.291 proizvođač mlijeka od ukupno 11.271 korisnika sustava postupnih plaćanja, odnosno njih 11,45%. Nadalje, pojedinačne potpore s te osnove bile su u rasponu od 0,08 do 694,16 eura. Naposljetku, od 1.291 proizvođača mlijeka njih 1.187 koristilo je pogodnosti potpore u iznosu manjem od 100,00 eura, od kojih 559 u iznosu manjem od 12 eura.

7 Odlukom C (2011) 10055 *final* od 11. siječnja 2012. o državnoj potpori SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) – odgoda plaćanja pristojbe na mlijeko u Italiji, čiji je sažetak objavljen u *Službenom listu Europske unije* 10. veljače 2012. (SL C 37, str. 30.), Komisija je pokrenula postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a. Kao prvo, u bitnome je istaknula svoje sumnje u to da se odgoda plaćanja može tumačiti prema članku 107. UFEU-a kao i u spojivost te mjere s unutarnjim tržištem. Kao drugo, izjavila je da se tom odgodom plaćanja krši jedan od uvjeta iz odluke Vijeća, da tom povredom cjelokupni sustav postupnih plaćanja koji su uspostavila talijanska tijela postaje nova potpora, u mjeri u kojoj se odnosila na proizvođače mlijeka koji su se koristili pogodnošću odgode plaćanja, i da nije utvrđena spojivost novih potpora s unutarnjim tržištem.

8 Odlukom 2013/665/EU od 17. srpnja 2013. o sustavu državnih potpora SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) koje je Italija odobrila (odgoda plaćanja pristojbi na mlijeko) (SL L 309, str. 40., u daljnjem tekstu: pobijana odluka), a na temelju prepiske s talijanskim tijelima tijekom upravnog postupka, Komisija je utvrdila da svaka od tih dviju predmetnih mjera, i to odgoda plaćanja i sustav postupnih plaćanja, predstavlja novu potporu, koja je nezakonita i nespojiva s unutarnjim tržištem (članak 1. pobijane odluke). Stoga je naložila Talijanskoj Republici da osigura neposredan i učinkovit povrat iznosa odobrenih proizvođačima mlijeka koji su se koristili pogodnostima odgode plaćanja, uvećanih za kamate (članci 2. i 3. pobijane odluke).

Postupak i zahtjevi stranaka

9 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 30. rujna 2013. Talijanska Republika pokrenula je ovaj postupak.

10 Talijanska Republika od Općeg suda zahtijeva da:

— kao glavni zahtjev, u cijelosti poništi pobijanu odluku;

— podredno, da poništi pobijanu odluku u dijelu u kojemu joj se nalaže da ostvari povrat pojedinačnih potpora koje su Odlukom Vijeća prethodno odobrene talijanskim proizvođačima mlijeka koji su koristili pogodnosti odgode plaćanja;

— naloži Komisiji snošenje troškova.

11 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

— odbaci tužbu;

— naloži Talijanskoj Republici snošenje troškova.

Pravo

12 U prilog svojim tvrdnjama Talijanska Republika ističe dva tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 3. stavka 7. Uredbe br. 1535/2007. Drugi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 3. stavka 2. iste uredbe, povredi članka 1. točke (c) Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.) i povredi članka 4. stavka 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe br. 659/1999 (SL L 140, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 9.) kao i na nedostatku obrazloženja.

Prvi tužbeni razlog

13 Talijanska Republika smatra da je pobijanom odlukom počinjena povreda članka 3. stavka 7. Uredbe br. 1535/2007, prema kojoj: „[p]otpore male vrijednosti ne zbrajaju se s državnim potporama u vezi s istim prihvatljivim troškovima ako bi takvo zbrajanje dovelo do iznosa potpore koji premašuje iznos koji je utvrđen pravilima Unije u posebnim okolnostima svakog slučaja.“ Komisija je zaključila da odobrenje odgode plaćanja predstavlja povredu te odredbe polazeći od pretpostavke da sustav postupnih plaćanja, koji je prethodno odobrilo Vijeće, predstavlja maksimalni iznos potpore koji se može odobriti proizvođačima mlijeka. Međutim, Odlukom Vijeća talijanskim se tijelima ni na koji način ne zabranjuje da njima u korist, u slučaju potrebe, uspostave nove mjere potpora. Stoga Komisija pogrešno smatra da je predmetnom odredbom zabranjeno odobrenje nove potpore. Štoviše, i sama je priznala da se ona treba smatrati potporom male vrijednosti.

14 Komisija osporava osnovanost te tvrdnje.

15 Člankom 3. stavkom 1. Uredbe br. 1535/2007 određeno je: „[z]a mjere potpore smatra se da ne ispunjavaju sve kriterije iz članka [107. stavka 1. UFEU-a] te da stoga ne podliježu obvezi prijavljivanja iz članka [108. stavka 3. UFEU-a] u slučaju kada ispunjavaju uvjete utvrđene u stavcima 2. do 7. ovog članka“.

16 U tom pogledu valja naglasiti da, iako je dužnost Komisije da dokaže da neka mjera ispunjava uvjete potrebne kako bi ju se smatralo državnom potporom, dužnost je države članice koja dodjeljuje ili koja namjerava dodijeliti tu potporu da dokaže da se ta mjera ne može tako kvalificirati ili da je spojiva s unutarnjim tržištem.

17 Na tom je temelju sukladno ustaljenoj sudskoj praksi utvrđeno da država članica mora Komisiji dostaviti elemente koji joj omogućuju provjeru jesu li ispunjeni uvjeti za odstupanje na koje se poziva (presude od 28. travnja 1993., Italija/Komisija, C-364/90, Zb., EU:C:1993:157, t. 20. i od 29. travnja 2004., Italija/Komisija, C-372/97, Zb., EU:C:2004:234, t. 81.) tako da utvrdi može li se predmetna mjera smatrati spojivom s unutarnjim tržištem primjenom odredaba članka 107. stavka 3. UFEU-a (presude od 15. prosinca 1999., Freistaat Sachsen i dr./Komisija, T-132/96 i T-143/96, Zb., EU:T:1999:326, t. 140. i od 15. lipnja 2005., Regione Autonoma della Sardegna/Komisija, T-171/02, Zb., EU:T:2005:219, t. 129.) ili da ne potpada pod kvalifikaciju državne potpore iz članka 107. stavka 1. UFEU-a (presude od 29. travnja 2004., Nizozemska/Komisija, C-159/01, Zb., EU:C:2004:246, t. 43. i od 15. studenoga 2011., Komisija i Španjolska/Government of Gibraltar i Ujedinjena Kraljevina, C-106/09 P i C-107/09 P, Zb., EU:C:2011:732, t. 143. do 152.).

18 Ako država članica ne dostavi dokaz da je odstupanje koje traži osnovano te još važnije ako ne ispuni obvezu da u tom pogledu pruži bitne informacije, za što je člankom 4. stavkom 6. Uredbe br. 1535/2007 određeno da se osobito primjenjuje u slučaju kada države članice procijene da se

potpore koje su odobrene poduzetnicima u sektoru poljoprivredne proizvodnje smatraju potporama male vrijednosti, Komisija može zaključiti da odobrenje za to odstupanje nije osnovano (u tom smislu vidjeti presudu od 13. lipnja 2002., Nizozemska/Komisija, C-382/99, Zb., EU:C:2002:363, t. 77. do 80.).

19 U ovom je slučaju pobijanom odlukom određeno da odgoda plaćanja predstavlja državnu potporu (uvodne izjave 28. do 32.) i da se ne može smatrati da ima svojstvo male vrijednosti (uvodne izjave 33. do 42.), suprotno onomu što smatraju talijanska tijela (uvodne izjave 14. do 20.)

20 Ovaj se argument temelji na trima skupinama tvrdnji.

21 Kao prvo, Komisija smatra da joj, iako se pojedinačne potpore koje podliježu odgodi plaćanja mogu, gledane zasebno, smatrati potporama male vrijednosti, Talijanska Republika nije pružila dovoljan dokaz za osnovanost svoje tvrdnje prema kojoj proizvođači mlijeka koji su koristili pogodnosti odgode nisu primili druge potpore male vrijednosti koje bi zajedno predstavljale primitak ukupnog iznosa većeg od gornje granice potpore iz članka 3. stavka 2. Uredbe br. 1535/2007 (uvodne izjave 34. i 35., prva do treća rečenica pobijane odluke), čiji drugi podstavak glasi: „U slučaju kada ukupan iznos dodijeljene potpore za mjeru potpore premašuje gornju granicu [od 7500 eura u razdoblju od tri fiskalne godine] iz prvog podstavka, niti za jedan dio tog iznosa – čak ni za dio koji ne premašuje gornju granicu – ne mogu se koristiti pogodnosti ove Uredbe“.

22 Kao drugo, Komisija je utvrdila da, kao što to pokazuje uporaba pojma „također“ (uvodna izjava 35., treća rečenica pobijane odluke), te potpore nisu bile jedine mjere koje su se uzimale u obzir kako bi se utvrdilo poštuje li se predmetna gornja granica. Naime, smatra da je odobrenjem odgode plaćanja povrijeđena Odluka Vijeća, da je zbog toga dio pojedinačnih potpora odobrenih proizvođačima mlijeka u smislu sustava postupnih plaćanja koji je odobrilo Vijeće nezakonito te da je kod navedenog utvrđivanja trebalo i njih uzeti u obzir (uvodna izjava 35., kraj treće rečenice do pete rečenice i uvodna izjava 50. pobijane odluke).

23 Kao treće, i kao dodatak, što pokazuje uporaba izraza „i“ (uvodna izjava 36. pobijane odluke), Komisija objašnjava da to što se odgoda plaćanja zbraja sa sustavom postupnih plaćanja dovodi do zaključka da se proizvođačima mlijeka odobravaju potpore čiji iznos premašuje iznos koji se primjenjuje u specifičnim okolnostima konkretnog slučaja (uvodne izjave 36. do 42. pobijane odluke), što predstavlja povredu članka 3. stavka 7. Uredbe br. 1535/2007.

24 Talijanska Republika osporava ovu treću tvrdnju koja se temelji na članku 3. stavku 7. Uredbe br. 1535/2007, ali ne iznosi argumente kojima bi osporila analizu stavka 2. tog članka koju je Komisija provela usporedno (vidjeti točku 21. ove presude).

25 Naime, u okviru ovog tužbenog razloga Talijanska Republika ističe da je u pobijanoj odluci Komisija priznala da se za pojedinačne potpore vezane za odgodu plaćanja može smatrati da imaju svojstvo male vrijednosti ako se ispitaju zasebno (točka 46. tužbe). Međutim, Komisija dodaje da se te potpore trebaju promatrati zajedno s ostalim potporama male vrijednosti čije pogodnosti mogu koristiti proizvođači mlijeka, a ne zasebno (vidjeti točku 21. ove presude)

26 Nadalje, Talijanska Republika i sama u drugom tužbenom razlogu priznaje da se člankom 3. stavkom 2. drugim podstavkom Uredbe br. 1535/2007 zabranjuje da se različite potpore, od kojih svaka zasebno ima svojstvo male vrijednosti, zajedno smatraju potporom male vrijednosti ako se njihovim zbrajanjem dolazi do ukupnog iznosa koji premašuje gornju granicu koja je njime predviđena (točka 53. tužbe).

27 Naposljetku, Talijanska Republika u svojem drugom tužbenom razlogu navodi da, „kao što je navedeno u prvom tužbenom razlogu, nisu ispunjeni uvjeti iz članka 3. stavka 2. Uredbe br. 1535/2007“, da „nije podnesen dokaz da je pobijana mjera dovela do ukupnog iznosa dodijeljene potpore koji prelazi gornju granicu iz tog članka“ i da „postoje podaci koji pokazuju upravo suprotno“ (točka 52. tužbe). Međutim, ona u ovoj tužbi ne iznosi, niti je u upravnom postupku iznijela, tvrdnje ili dokaze iz kojih bi proizlazilo

ili na temelju kojih bi se moglo provjeriti da nije odobravala druge potpore male vrijednosti kojima bi se prešla gornja granica utvrđena tom odredbom, kako to osnovano tvrdi Komisija. Suprotno tomu, kao odgovor na pitanja koja je postavio Opći sud u prethodnom postupku i na raspravi, ona je sama u bitnome tvrdila da su potpore koje proizlaze iz odgode plaćanja tako male vrijednosti da treba smatrati da predmetna gornja granica nije premašena. Međutim, takva tvrdnja ne može se prihvatiti u nedostatku bilo kakve informacije o ostalim potporama čije su pogodnosti proizvođači mlijeka mogli koristiti i uzevši u obzir ono što u vezi s pitanjem dokaza zahtijeva sudska praksa (vidjeti točke 17. i 18. ove presude) i kombinirana primjena odredaba članka 3. stavaka 1. i 2. i članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1535/2007.

28 S obzirom na to da je Komisija utvrdila, u okviru analize iz točke 21. ove presude, da se potpore koje podliježu odgodi plaćanja ne mogu smatrati odobrenima u skladu s člankom 3. stavkom 2. Uredbe br. 1535/2007 jer talijanska tijela nisu u dovoljnoj mjeri dokazala njezino poštovanje, za potrebe analize iz točke 23. nije važno je li ispravno ili pogrešno procijenila da je dodjelom tih potpora također prekršila članak 3. stavak 7. te uredbe.

29 Prema tome, taj tužbeni razlog može se samo odbaciti kao bespredmetan.

Drugi tužbeni razlog

30 U okviru drugog tužbenog razloga Talijanska Republika ističe dvije skupine prigovora.

31 Kao prvo, smatra da je pobijanom odlukom prekršen članak 3. stavak 2. Uredbe br. 1535/2007. Najprije, nije utvrđeno da su proizvođači mlijeka koji su koristili pogodnost odgode plaćanja dobili, tako da se te mjere zbroje s drugim mjerama, potporu koja prelazi gornju granicu iz tog članka. Nadalje, taj se članak primjenjuje isključivo na slučajeve u kojima bi zbrajanje različitih mjera, od kojih svaka predstavlja potporu male vrijednosti, dovelo do ukupnog iznosa koji prelazi gornju granicu koja je njime određena. Naposljetku, čak i pod pretpostavkom da se članak 3. stavak 2. Uredbe br. 1535/2007 primjenjuje na sve slučajeve zbrajanja potpora, neovisno o tome imaju li svojstvo male vrijednosti ili ne, to ne bi predstavljalo pravnu osnovu koja bi Komisiji omogućila da od države članice koja je odobrila potporu male vrijednosti zahtijeva vraćanje ne samo te potpore, u slučaju kada je odobrena nezakonito, nego i iznos prethodne potpore koja je odobrena odlukom.

32 Drugo, pobijana odluka zahvaćena je pogreškom koja se tiče prava te barem nedovoljnim obrazloženjem jer je Komisija naložila Talijanskoj Republici vraćanje ne samo pojedinačnih potpora koje podliježu odgodi plaćanja nego i dijela onih potpora koje su prethodno odobrene, u okviru sustava postupnih plaćanja. S obzirom na ograničeni opseg te odgode, Komisija ju je trebala ispitati zasebno, kao novu potporu iz članka 1. točke (c) Uredbe br. 659/1999, umjesto da smatra da utječe na samu bit sustava potpora koji je prethodno odobrilo Vijeće, te odlučiti da taj sustav potpora u cijelosti valja smatrati novom i nezakonitom potporom za proizvođače mlijeka koji su koristili pogodnost odgode plaćanja. Nadalje, Komisija je trebala zaključiti da je ta nova potpora isključena iz obveze prijave iz UFEU-a, u skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe br. 794/2004.

33 Talijanska Republika u svojoj replici u bitnome dodaje da argumenti koje ističe Komisija u odgovoru na tužbu potvrđuju osnovanost njezinih zahtjeva.

34 Komisija u bitnome tvrdi da su te dvije skupine prigovorâ neosnovane i bespredmetne.

35 Prvo, talijanska tijela tijekom cijelog upravnog postupka nisu uspjela dokazati osnovanost svoje tvrdnje da potpore koje podliježu odgodi plaćanja nisu dovele do prelaska gornje granice određene člankom 3. stavkom 2. Uredbe br. 1535/2007 te stoga Komisija nije počinila pogrešku time što nije primijenila tu odredbu.

36 Drugo, Talijanska Republika pogrešno tumači pobijanu odluku. Naime, iz obrazloženja i izreke tog akta – pa i iz odluke o otvaranju postupka iz članka 108. stavka 2. UFEU-a koji mu je prethodio – jasno proizlazi da je Komisija ispitala dvije različite mjere i zatim svaku od njih kvalificirala kao novu i nezakonitu potporu koja nije spojiva s unutarnjim tržištem. Prva je „potpora povezana s odgodom plaćanja“ (uvodna izjava 13., prvi i drugi podstavak, uvodna izjava 45. i uvodna izjava 57. pobijane odluke). Druga je „nova potpora koja proizlazi iz povrede odredaba Odluke Vijeća“ (uvodna izjava 13., treća alineja i uvodna izjava 57. pobijane odluke).

37 Što se tiče druge mjere, Komisija je ispravno ocijenila da su talijanska tijela odobrenjem odgode plaćanja proizvođačima mlijeka povrijedila jedan od uvjeta utvrđenih odlukom Vijeća, koji predstavlja *conditio sine qua non* za odobrenje koje daje Vijeće, te da je zbog te povrede cijeli sustav postupnih plaćanja nesukladan s tom odlukom jer se on primjenjuje na proizvođače mlijeka koji su korisnici odgode. Ispravno je zaključila da je taj sustav u tom smislu valjalo kvalificirati kao novi sustav potpora nezakonit i nespojiv s unutarnjim tržištem te da se pojedinačne potpore koje su na temelju njega odobrene moraju vratiti zajedno s onima koje podliježu odgodi plaćanja. U okviru ove analize nije bilo potrebno ispitivati je li odgoda plaćanja utjecala na bit sustava postupnih plaćanja ili nije niti nameće li joj njezino svojstvo male vrijednosti obvezu obavještavanja predviđenu u UFEU-u. Naposljetku, Komisija je dovoljno obrazložila svoju odluku o svim tim točkama.

38 Uzevši u obzir tvrdnje koje su stranke iznijele tijekom postupka, prije ispitivanja prigovora koji se odnosi na obrazloženje pobijane odluke valja utvrditi opseg ovog tužbenog razloga, a tek nakon toga ispitati one prigovore koji se odnose na njegovu osnovanost.

Opseg tužbenog razloga

39 Prvo valja navesti da, iako se svaki od zahtjeva Talijanske Republike iz ovog tužbenog razloga temelji na povredi različite odredbe, zahtjevima je u biti zajednička tvrdnja da pobijana odluka nema valjani pravni temelj zato što se sustav postupnih plaćanja njome kvalificira kao nova i nezakonita potpora (članak 1. stavak 2. pobijane odluke) i zato što se njome nalaže povrat te potpore (članak 2. stavak 1. i stavak 4. točke (a) do (d) pobijane odluke).

40 Drugo, ovo osporavanje postoji od stadija podnošenja tužbe, dok su se izrazi „normativne reference“ i „pozitivna uporišna točka na kojoj se odluka Komisije može temeljiti“ pojavljivali samo u replici, kao odgovor na argumente koje je Komisija iznosila u odgovoru na tužbu.

41 Također, Talijanska Republika u svojoj prvoj skupini prigovora ističe da „ako nadležno tijelo ne primjenjuje pobijanu mjeru, odnosno, ne naplaćuje odgovarajuću kamatu za razdoblje zakašnjenja [...], to samo po sebi dovodi do najteže posljedice koja je Ugovorom propisana za potpore koje nisu odobrene, to jest do ukidanja potpora“, da „ukidanje potpora male vrijednosti ne bi automatski trebalo značiti da se poništavaju i potpore koje su zakonito odobrene“ i da „nije ispunjen uvjet za tvrdnju da su korisnici zatečenih potpora koji su koristili i pogodnost pobijane mjere dužni vratiti ne samo iznos koji odgovara pobijanoj mjeri, nego i onaj koji su primili s osnova zatečene potpore“ (točke 54. do 56. tužbe).

42 Isto tako, u drugoj skupini svojih prigovora ističe da se „također ne može smatrati da se proširenje odluke o povratu na zatečene potpore može zakonito temeljiti na bitnoj izmjeni te potpore, što bi bio slučaj da se te dvije mjere promatraju kao jedinstvena nova potpora koja nije prijavljena Komisiji i da je stoga protuzakonita“, da je „takav zaključak očiti rezultat narušavanja pojma, izmjene zatečene potpore“ i da „Komisija ni u kojem slučaju nije pružila dovoljno obrazloženje o tome jesu ispunjeni činjenični uvjeti za primjenu tog pojma“ (točke 57. i 58. tužbe).

43 Kao treće i posljednje, u svakom slučaju ustaljena je sudska praksa da se razlog ili tvrdnja o ispunjavanju prethodno navedenog uvjeta, izravno ili neizravno i s njim usko povezano, mora proglasiti dopuštenom (presude od 30. rujna 1982., Amylum/Vijeće, 108/81, Zb., EU:C:1982:322, t. 25. i od 14. ožujka 2007., Aluminium Silicon Mill Products/Vijeće, T-107/04, Zb., EU:T:2007:85, t. 60.).

44 U tim uvjetima, valja smatrati da argumenti Talijanske Republike, prema kojima navodi Komisije potvrđuju da „njezina odluka nema normativno uporište koje bi je opravdalo“, s obzirom na to da, s jedne strane, „članak 3. stavak 2. drugi podstavak Uredbe br. 1535/2007 […] predstavlja jedino pozitivno uporište na kojem bi se odluka, u načelu, mogla temeljiti“ i da je, s druge strane, „nemoguće odgodu plaćanja smatrati novom potporom zbog koje njezini korisnici gube pravo na potporu koju je odobrilo Vijeće“, s obzirom na to da Komisija nije „dokazala da postoje kriteriji koji udovoljavaju pojmu izmjene zatečene potpore“ (točke 16., 17., 21. i 23. replike), predstavljaju, s obzirom na odgovor na tužbu, dopunu argumenata koji su izneseni u stadiju podnošenja tužbe.

Prigovor koji se odnosi na obrazloženje pobijane odluke

45 Ustaljena je sudska praksa da obrazloženje iz članka 296. UFEU-a mora na jasan i nedvosmislen način odražavati zaključke institucije koja je donijela akt kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo upoznavanje s razlozima poduzimanja mjere kao i Sudu izvršavanje kontrole osnovanosti. Ono se mora ocjenjivati prema okolnostima slučaja, a osobito prema sadržaju predmetnog akta, razlozima na koje se poziva, te da prema tome adresati ili osobe kojih se ono tiče mogu dobiti objašnjenja. Međutim, nije potrebno da budu navedeni svi relevantni pravni i činjenični elementi jer se ispunjavanje uvjeta iz članka 296. UFEU-a ocjenjuje uzimajući u obzir tekst tog akta i njegov pravni i činjenični okvir (presude od 13. ožujka 1985., Nizozemska i Leeuwarder Papierwarenfabriek/Komisija, 296/82 i 318/82, EU:C:1985:113, t. 19. i od 21. srpnja 2011., Alcoa Trasformazioni/Komisija, C-194/09 P, Zb., EU:C:2011:497, t. 96.). Stoga je dovoljno da institucija koja je donijela akt navede činjenice i pravna očitovanja od bitne važnosti za donošenje te odluke (presude od 14. srpnja 1972., Cassella Farbwerke Mainkur/Komisija, 55/69, Zb., EU:C:1972:76, t. 22. i 23. i od 6. ožujka 2003., Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, T-228/99 i T-233/99, Zb., EU:T:2003:57, t. 280.).

46 U ovom slučaju u pobijanoj se odluci u sedam navrata na jasan i nedvosmislen način navode razlozi zbog kojih je Komisija smatrala, kako u trenutku započinjanja postupka iz članka 108. stavka 2. UFEU-a tako i na njegovu kraju, s jedne strane, da je odgodom plaćanja počinjena povreda jednog od uvjeta na kojemu je Vijeće temeljilo svoju odluku kojom je sustav postupnih plaćanja proglasilo spojivim s unutarnjim tržištem te, s druge strane, da je takva povreda „pretvorila“ cjelokupni zatečeni sustav potpora u novu, nezakonitu potporu ili da je „stvorila“ takvu potporu za poduzetnike koji su koristili tu odgodu (uvodna izjava 13., treći podstavak, uvodna izjava 28., uvodna izjava 35., treći do peti podstavak, uvodna izjava 42. *in fine*, uvodna izjava 45., druga rečenica, uvodna izjava 50. i uvodna izjava 57. pobijane odluke).

47 Ti razlozi u dovoljnoj mjeri opravdavaju činjenične i pravne tvrdnje koje su od iznimne važnosti za obrazloženje pobijane odluke. Osim toga, Talijanska je Republika iz njih mogla razumjeti opravdanja na kojima se temelji obrazloženje te institucije, s obzirom na kontekst u kojem je ono doneseno i pravna pravila koja uređuju navedeno područje, a zatim ih pobijati pred sudom Unije, kao što to pokazuje sadržaj tužbe i replike. Naposljetku, dovoljni su da Opći sud može provjeriti njihovu osnovanost.

48 Prema tome, valja ispitati zahtjeve koji se odnose na osnovanost pobijane odluke.

Prigovori koji se odnose na osnovanost pobijane odluke

49 Prvo, s obzirom na obrazloženje na kojemu se temelji pobijana odluka i na koje se Komisija poziva pred Općim sudom, valja istaknuti četiri zaključka.

50 Kao prvo, neosporno je da je, prije nego što je Komisija sustav postupnih plaćanja počela smatrati novom potporom, ta mjera predstavljala zatečeni sustav potpora, iako je to njezino svojstvo samo posredno proizlazilo iz pobijane odluke, njezine uvodne izjave 4. i uvodne izjave 13. treće alineje, prema kojima potpora koju je „odobrilo Vijeće“ zbog odgode plaćanja „postaje“ „nov program potpore“.

51 Kao drugo, neosporno je da odluka o spojivosti zatečenog sustava nije bila potpuna, s obzirom na činjenicu da ju je Vijeće donijelo pod određenim uvjetima.

52 Kao treće, nije osporeno da se odgodom plaćanja kršio jedan od tih uvjeta i da ona, zasebno gledano, predstavlja novu potporu. Naime, Talijanska Republika u svojem prvom tužbenom razlogu tvrdi da joj je odlukom Vijeća i *de minimis* pravilom bilo dopušteno odobriti takvu novu potporu. U svojem drugom tužbenom razlogu podredno osporava valjanost pravnih posljedica koje je Komisija propisala za nepoštovanje odluke Vijeća, to jest ocjenu nove potpore zajedno sa sustavom postupnih plaćanja ako se ona primjenjuje na proizvođače mlijeka koji su koristili pogodnost odgode plaćanja kao i naredbu talijanskim tijelima da izvrše povrat pojedinačnih potpora koje su odobrene na toj osnovi. S druge strane, ne dovodi u pitanje postojanje ove povrede.

53 Kao četvrto, nije ni osporeno ni osporivo da je dužnost Komisije bila pratiti provedbu sustava potpora koje je odobrilo Vijeće te osobito na način da osigura poštovanje uvjeta koji su Vijeću bili razlog da ih proglasi spojivima s unutarnjim tržištem i, gdje je to primjenjivo, da donese zaključke o posljedicama njihove povrede, kao što je to utvrđeno u samoj odluci Vijeća (uvodne izjave 8. i 9. i članak 13.).

54 Doista, Komisija je odgovorna za to da se ugovorom organizira stalno ispitivanje i nadzor nad državnim potporama, a člancima 107. i 108. UFEU-a toj je instituciji dodijeljena središnja uloga za donošenje odluke o tome jesu li te mjere spojive s unutarnjim tržištem, dok je Vijeću, suprotno načelu nespojivosti iz tih članaka, povjerena nadležnost koja predstavlja iznimku koju, kao takvu, valja strogo tumačiti (presude od 29. lipnja 2004., Komisija/Vijeće, C-110/02, Zb., EU:C:2004:395, t. 29. do 31. i od 10. prosinca 2013., Komisija/Irska i dr., C-272/12 P, Zb., EU:C:2013:812, t. 48.). Tom je iznimkom Vijeću dopušteno samo odlučiti, ako je to opravdano iznimnim okolnostima, da neka potpora koju je država članica odobrila ili koju valja odobriti mora biti proglašena spojivom s unutarnjim tržištem. Prema tome, samo je Komisija ovlaštena nadzirati ispravno izvršenje postojećih potpora ili sustava potpora koje je odobrilo Vijeće ili ona sama.

55 Kao drugo, s obzirom na argumente Talijanske Republike, valja utvrditi je li u konkretnom slučaju Komisija tu nadležnost izvršila u obliku predviđenom Ugovorom i u skladu s pravilima za njezinu primjenu.

56 U tom pogledu, člankom 108. UFEU-a i Uredbom br. 659/1999 Komisiji je dano više mogućnosti postupanja povodom nepoštovanja odluke kojom se potpora ili sustav potpora proglašava spojivim s unutarnjim tržištem pod određenim uvjetima.

57 S jedne strane, iz članka 108. stavka 2. drugog podstavka UFEU-a i članka 23. Uredbe br. 659/1999 proizlazi da, ako Komisija ocijeni da država članica ne poštuje takvu odluku, može se izravno obratiti Sudu Europske unije, odstupajući od članaka 258. i 259. UFEU-a (presude od 12. listopada 1978., Komisija/Belgija, 156/77, Zb., EU:C:1978:180, t. 22. i od 4. veljače 1992., British Aerospace i Rover/Komisija, C-294/90, Zb., EU:C:1992:55, t. 11.).

58 Doduše, tim odredbama predviđena je takva mogućnost isključivo u slučaju kada je odluku koja nije poštovana donijela Komisija. Ipak, valja razmotriti njezinu primjenu i u slučaju kada Vijeće potporu ili sustav potpora proglasi spojivima s unutarnjim tržištem na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a. Naime, to ne znači da Komisija nema pravo izravno se obratiti Sudu kako bi se utvrdilo da država članica nije poštovala odluku donesenu u okviru nadzora nad državnim potporama u iznimnim slučajevima kada Vijeće primjenjuje nadležnost koju inače izvršava Komisija. Upravo suprotno, smisao i tekst članka 108. UFEU-a podrazumijevaju da, u takvim slučajevima, sredstva djelovanja Komisije nisu ograničena na složeniji postupak iz članka 258. UFEU-a (vidjeti presudu od 2. srpnja 1974., Italija/Komisija, 173/73, Zb., EU:C:1974:71, t. 16. i 17.). Dakle, u takvim okolnostima mora biti omogućena primjena pravnog sredstva iz članka 108. stavka 2. drugog podstavka UFEU-a, koje se sastoji od jedne vrste tužbe zbog povrede ugovora koja je na određen način prilagođena posebnim problemima državnih potpora (presude od 14. veljače 1990., Francuska/Komisija, C-301/87, Zb., EU:C:1990:67, t. 23. i od 12. prosinca 1996., Air France/Komisija, T-358/94, Zb., EU:T:1996:194, t. 60.).

59 Kada Komisija postupi na taj način, ni člankom 108. stavkom 2. drugim podstavkom UFEU-a ni člankom 23. Uredbe br. 659/1999 nije joj nametnuta nikakva obveza osim obveze da u pravno dovoljnoj mjeri dokaže koje je propise država članica prekršila time što u cijelosti ili djelomično nije ispunila uvjete koji su Komisiji ili Vijeću omogućili da predmetne potpore ili sustav potpora proglase spojivima s unutarnjim tržištem.

60 S druge strane, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, ako Komisija procijeni da je država članica ovlaštena odobriti neku potporu ili sustav potpora naknadno prekršila obvezu poštovanja uvjeta pod kojima su one odobrene, ipak nije u svakom slučaju obvezna izravno se obratiti Sudu Europske unije.

61 Konkretno, kada je, kao što je to slučaj u ovom predmetu, povreda koju Komisija smatra počinjenom vezana za odobrenje nove potpore, Sud je presudio da je imala pravo primijeniti nadležnosti iz članka 108. UFEU-a radi provjere spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem. U tom smislu Komisija mora uzeti u obzir sve relevantne okolnosti, uključujući, u slučajevima kada je to primjenjivo, okolnosti koje su već ocijenjene u okviru prethodne odluke i uvjete koje je ta odluka mogla nametnuti predmetnoj državi članici. Štoviše, može uzeti u obzir sve nove činjenične elemente koji mogu izmijeniti prethodno provedenu analizu. U nedostatku tih elemenata svoju novu odluku može temeljiti na ocjenama iz prethodne odluke i na neispunjavanju uvjeta koji su njome naloženi (presude od 3. listopada 1991., Italija/Komisija, C-261/89, Zb., EU:C:1991:367, t. 2. do 4., 17. i 20. do 23. i British Aerospace i Rover/Komisija, t. 57. *supra*, EU:C:1992:55, t. 11. do 14.; u tom smislu također vidjeti presudu od 13. rujna 1995., TWD/Komisija, T-244/93 i T-486/93, Zb., EU:T:1995:160, t. 51. do 52., 56. i 59. do 60. i o žalbi, presudu od 15. svibnja 1997., TWD/Komisija, C-355/95 P, Zb., EU:C:1997:241, t. 25. do 27.).

62 Međutim, ako Komisija provodi svoje ovlasti kontrole, dužna je to činiti, s jedne strane, poštujući pravila postupka iz Ugovora i pravila donesena za njihovu provedbu (presude British Aerospace i Rover/Komisija, t. 57. *supra*, EU:C:1992:55, t. 14. i TWD/Komisija, t. 61. *supra*, EU:T:1995:160, t. 57. i 58.) i, s druge strane, materijalne zahtjeve za izvršavanje te ovlasti.

63 U ovom slučaju, s obzirom na zaključke iz točaka 49. do 53. ove presude i na smisao Uredbe br. 659/1999, kako je objašnjena sudskom praksom, Komisija je imala mogućnost upotrijebiti više postupovnih putova.

64 Kao prvo, budući da je sustav postupnih plaćanja odobrilo Vijeće i da je time uspostavljen sustav potpora u smislu članka 1. točke (b) Uredbe br. 569/1999, s jedne strane, i da je, s druge strane, odgodom plaćanja prekršen jedan od uvjeta za to odobrenje, Komisija je imala pravo, u okviru stalnog nadzora nad postojećim sustavima potpora iz članka 108. stavka 1. UFEU-a, ispitati je li, s obzirom na tu povredu, navedeni sustav i dalje spojiv s unutarnjim tržištem te, ako je to potrebno, proglasiti ga nespojivim. U tom pogledu valja podredno naglasiti da, s obzirom na to da Talijanska Republika u

ovom slučaju nije osporila razmjernost pobijane odluke i stoga nema potrebe ispitati to pitanje, odluka koja se donosi na kraju tog postupka mora biti donesena u skladu s općim načelima prava, a osobito načelom razmjernosti koje se primjenjuje na sve akte institucija Unije (presude od 29. srpnja 2010., Komisija/Alrosa, C-441/07 P, Zb., EU:C:2010:377, t. 36. i 37. i od 17. srpnja 2014., Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Komisija, T-457/09, Zb., EU:T:2014:683, t. 346. i 347.).

65 Prema tome, Komisija je mogla pokrenuti „postupak u vezi sa zatečenim programima potpora“ iz poglavlja V. Uredbe br. 659/1999. Ipak, nesporno je da je pobijana odluka donesena na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a, što proizlazi iz njezina uvoda i obrazloženja (uvodne izjave 4., 8., 13., 28., 33., 35., 37., 45. i 57. pobijane odluke), što je Komisija potvrdila u svojem odgovoru na pitanje koje je Sud postavio dopisom.

66 Kao drugo, budući da je odgodom plaćanja povrijeđena odluka Vijeća, Komisija je, u skladu s člankom 108. stavkom 2. prvim podstavkom UFEU-a, bila ovlaštena odlučiti je li, s obzirom na tu povredu, u primjeni sustava postupnih plaćanja koji je odobrilo Vijeće došlo do zlouporaba. U tom je smislu mogla pokrenuti „postupak u vezi zloporabe potpore“ iz poglavlja IV. Uredbe br. 659/1999.

67 Nadalje, iako je članak 1. točka (g) Uredbe br. 659/1999 ograničen na definiciju „zloporabe potpore“ „u smislu te uredbe“ kao „potpore koju [je] korisnik rabi“ u suprotnosti, između ostaloga, s „uvjetnom odlukom“ na temelju članka 7. stavka 4. te uredbe te kako bi se Komisiji omogućilo naložiti prestanak ili izmjenu te potpore (u tom smislu vidjeti presudu od 11. svibnja 2005., Saxonia Edelmetalle i ZEMAG/Komisija, T-111/01 i T-133/01, Zb., EU:T:2005:166, t. 84. do 86. i 95. do 97.), iz sudske prakse proizlazi da pojam „zloporabe potpore“ iz članka 108. stavka 2. prvog podstavka UFEU-a mora imati veći opseg od njegove definicije iz članka 1. točke (g) Uredbe br. 659/1999 na način da nepoštovanje uvjeta za odobrenje potpore države članice također predstavlja njezinu zlouporabu (presuda od 15. ožujka 2012., Ellinika Nafpigeia/Komisija, T-391/08, EU:T:2012:126, t. 165., koja u smislu te točke nije pobijana žalbom i o kojoj je donesena presuda od 28. veljače 2013., Ellinika Nafpigeia/Komisija, C-246/12 P, EU:C:2013:133).

68 Međutim, neosporno je da Komisija nije temeljila svoju odluku na tim odredbama, kao što je to potvrdila u odgovoru na pisano pitanje koje joj je postavio Opći sud, nego da je smatrala da je sustav postupnih plaćanja postao nova potpora na temelju odgode plaćanja i time što se primjenjivao na proizvođače mlijeka koji su koristili tu odgodu. No ta kvalifikacija i kvalifikacija zlouporabe potpore neovisne su jedna o drugoj s obzirom na činjenicu da samo jedna zatečena potpora može dovesti do zlouporabe, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 15. Uredbe br. 659/1999.

69 Kao treće, budući da se povreda koja se Talijanskoj Republici stavlja na teret sastojala od odobrenja mjere koja je mogla biti opisana kao nova potpora, Komisija je u ovom slučaju ispravno odlučila kada je pokrenula „postupak u vezi s nezakonitom potporom“ iz poglavlja III. Uredbe br. 659/1999 kako bi je ispitala.

70 Međutim, u ovom je slučaju morala poštovati materijalne uvjete koji joj omogućuju ocjenjivanje ne samo odgode plaćanja same za sebe nego i zatečenog sustava postupnih plaćanja kao nove i nezakonite potpore ili sustava potpora.

71 U tom je smislu člankom 1. točkama (b) i (c) Uredbe br. 659/1999 zatečena potpora definirana kao „odobrena potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje je odobrila Komisija ili Vijeće“, a nova potpora kao „svaka potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje ne predstavljaju zatečenu potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora“.

72 U skladu s Ugovorom i odredbama poglavlja II. Uredbe br. 659/1999 o „postupcima u vezi s prijavljenim potporama“, Komisija mora biti obaviještena o takvim izmjenama prije njihove primjene, osim slučajeva iz članka 4. stavka 1. Uredbe br. 794/2004 za koje prijava nije potrebna i koje se može proglasiti nespojivima ili o kojima može biti donesena „negativna odluka“ nakon provedenog formalnog postupka ispitivanja, na temelju članka 7. stavka 5. Uredbe br. 659/1999.

73 Ako nisu prijavljene, te potpore predstavljaju nezakonite potpore i o njima nakon provedenog „postupka u vezi s nezakonitom potporom“ iz poglavlja III. Uredbe br. 659/1999 može biti donesena ne samo „negativna odluka“ iz njezina članka 13. nego i „odluka o povratu“ iz njezina članka 14.

74 U svim tim slučajevima novom se potporom ne može kvalificirati „svaka zatečena i izmijenjena potpora“, nego, u skladu s nedvosmislenim tekstom članka 1. točke (c) Uredbe br. 659/1999, što je potvrđeno ustaljenom sudskom praksom, izmjena sama za sebe (presude od 30. travnja 2002., Government of Gibraltar/Komisija, T-195/01 i T-207/01, Zb., EU:T:2002:111, t. 109. i 110. i od 16. prosinca 2010., Nizozemska i NOS/Komisija, T-231/06 i T-237/06, Zb., EU:T:2010:525, t. 177; u tom smislu vidjeti presudu od 20. svibnja 2010., Todaro Nunziatina & C., C-138/09, Zb., EU:C:2010:291, t. 42. do 49.). Što se tiče ranije mjere koja se redovito mogla provoditi, ona se smatra zatečenom potporom ili zatečenim sustavom potpora (presude od 9. kolovoza 1994., Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Zb., EU:C:1994:311, t. 13. i od 17. lipnja 1999., Piaggio, C-295/97, Zb., EU:C:1999:313, t. 48.).

75 Iznimno, u slučaju da izmjena utječe na samu bit zatečene potpore ili zatečenog sustava potpora, ta mjera u cijelosti postaje novom potporom ili novim sustavom potpora. Ipak, takvu izmjenu ne treba smatrati bitnom kad je novi element odvojiv od postojeće mjere (presude Government of Gibraltar/Komisija, t. 74. *supra*, EU:T:2002:111, t. 111. i 114. i od 25. ožujka 2009., Alcoa Trasformazioni/Komisija, T-332/06, EU:T:2009:79, t. 128.; u tom smislu vidjeti po žalbi presudu Alcoa Trasformazioni/Komisija, t. 45. *supra*, EU:C:2011:497, t. 111. i 112.) ili kad je samo formalne ili administrativne naravi i ne može utjecati na ocjenu spojivosti te mjere s unutarnjim tržištem (presuda od 20. ožujka 2014., Rousse Industry/Komisija, C-271/13 P, EU:C:2014:175, t. 31. do 38.).

76 Iz navedenoga proizlazi da Komisija novom i, prema potrebi, nezakonitom potporom može proglasiti ne samo izmjenu zatečene potpore nego i cijelu zatečenu potporu na koju se ta izmjena odnosi, ali samo pod uvjetom da ta institucija utvrdi da navedena izmjena utječe na samu bit postojeće mjere. Nadalje, ako država članica tijekom upravnog postupka utvrdi da je ta izmjena jasno odvojiva od postojeće mjere ili da je u cijelosti formalne ili administrativne naravi i nema utjecaj na ocjenu spojivosti te mjere s unutarnjim tržištem, Komisija mora opravdati razloge zbog kojih smatra da ti argumenti nisu osnovani.

77 U ovom slučaju, u tom pogledu treba naglasiti tri zaključka.

78 Kao prvo, u uvodnim izjavama pobijane odluke koje mogu biti relevantne za odgovor na pitanje utječe li odgoda plaćanja na samu bit sustava postupnih plaćanja navodi se samo da „Komisija ne dijeli mišljenje“ talijanskih tijela, prema kojemu se „odgodu plaćanja mora smatrati samostalnom mjerom“ zato što je ona „izravno povezana s“ potporom koju je prethodno odobrilo Vijeće i za koju se stoga ne može smatrati „da je nepovezana“ s njom (uvodne izjave 38. i 39.). Međutim, iako je postojanje „izravne veze“ i „povezanosti“ između odgode plaćanja i sustava postupnih plaćanja neosporno, ono samo po sebi ne upućuje na to da druga mjera u bitnome mijenja prvu.

79 Nadalje, tu je ocjenu Komisija provela u okviru ispitivanja jednog drugog pitanja koje se odnosi na to treba li potporu koja proizlazi iz odgode plaćanja ocjenjivati odvojeno od ostalih potpora koje bi proizvođači mlijeka mogli koristiti kako bi se utvrdilo poštuje li se gornja granica male vrijednosti iz članka 3. stavka 2. Uredbe br. 659/1999.

80 Naposljetku, sama Komisija u odgovoru na tužbu (točke 24., 32., 35. i 39.) i u replici (točka 10.) potvrđuje da ni u kojem slučaju nije pokušala ispitati mijenja li odgoda plaćanja u bitnome sustav postupnih plaćanja i jesu li oni odvojivi jer je to pitanje smatrala „nerelevantnim“ i „bespredmetnim“.

81 Na taj je način Komisija između ostalog pogrešno protumačila pojam „nove potpore“ kada je postojeći sustav potpora proglasila novom, nezakonitom potporom, ne poštujući pritom materijalne uvjete koji su o tom pitanju utvrđeni Uredbom br. 659/1999 i sudskom praksom, kako to tvrdi Talijanska Republika.

82 Ona je slijedom toga također pogrešno naložila da se prema proizvođačima mlijeka koji su koristili odgodu plaćanja izvrši povrat ne samo te nove i nezakonite potpore nego i pojedinačnih potpora koje su odobrene u okviru navedenog zatečenog sustava potpora, kako to također tvrdi Talijanska Republika.

83 Nijedan od argumenata koje je navela Komisija ne može dovesti u pitanje taj zaključak.

84 Osobito nije opravdano smatrala da to što talijanska tijela nisu poštovala uvjete iz odluke o spojivosti koju je donijelo Vijeće u bitnome podrazumijeva „preoblikovanje“ zatečenog sustava potpora, koji je do tada bio uvjetno odobren, u novu i nezakonitu potporu.

85 Doista, kako proizlazi iz sudske prakse navedene u točkama 57. do 62. i 74. do 75. ove presude, ako Komisija otkrije nepoštovanje odluke kojom su potpora ili sustav potpora proglašeni spojivim s unutarnjim tržištem pod uvjetom poštovanja određenih uvjeta, može izravno od Suda ishoditi zaključak o nepoštovanju ili, ako se ono sastoji od odobrenja nove potpore, iskoristiti ovlasti koje joj omogućuju kontrolu potonje mjere, pod uvjetom da poštuje predmetne postupovne i materijalne zahtjeve koji su za nju propisani. Ako Komisija odluči primijeniti svoje ovlasti kontrole, u načelu se mora zadržati na ispitivanju nove potpore. Komisija iznimno ima pravo proglasiti tu postojeću mjeru u cijelosti, kako je izmijenjena, nespojivom s unutarnjim tržištem, proglasiti je nezakonitom ako joj navedena izmjena nije prijavljena prije početka primjene i stoga naložiti ukidanje ili izmjenu tako izmijenjene potpore ili sustava potpora da se tom mjerom mijenja sama bit zatečene potpore ili sustava potpora.

86 Međutim, Komisija nema pravo ocijeniti da nepoštovanje uvjeta koji je propisan u trenutku odobrenja zatečenog sustava potpora *ipso facto* podrazumijeva „preoblikovanje“ te mjere u novu potporu, a još manje smatrati je *ab initio* nezakonitom i naložiti povrat kao da je riječ o potpori koja je donesena nezakonito, a ne nakon prethodno odobrene potpore.

87 Naime, kako je to navedeno u sudskoj praksi, sve postojeće potpore pokrivene su odlukom o odobrenju kada se na njih odnosi, osim kada Komisija smatra da su primijenjene zlouporabom (vidjeti presudu od 29. travnja 2004., Italija/Komisija, C-298/00 P, Zb., EU:C:2004:240, t. 47. i navedenu sudsku praksu) ili kada je novom potporom izmijenjena njezina sama bit (vidjeti točke 74. i 75. ove presude). U tim se dvama slučajevima takva potpora mora smatrati zakonitom ako je Komisija ne proglasi nespojivom s unutarnjim tržištem (presuda od 18. srpnja 2013., P, C-6/12, Zb., EU:C:2013:525, t. 40. i 41.; u tom smislu također vidjeti presudu od 4. ožujka 2009., Tirrenia di Navigazione i dr./Komisija, T-265/04, T-292/04 i T-504/04, EU:T:2009:48, t. 75.).

88 Nadalje, kako bi se Komisiji, ili iznimno Vijeću, omogućilo da „utvrdi spojivost potpore s unutarnjim tržištem“, ta institucija „može svoju pozitivnu odluku uvjetovati“ i njome nametnuti obveze, kako to proizlazi iz samog teksta članka 7. stavka 4. Uredbe br. 659/1999 kao i sudske prakse koja je prethodila donošenju te uredbe (presude TWD/Komisija, t. 61. *supra*, EU:T:1995:160, t. 55. i TWD/Komisija, t. 61. *supra*, EU:C:1997:241, t. 25.). U ovom slučaju ta je institucija „smatrala spojivom“ „potporu koju je Talijanska Republika namjeravala odobriti svojim proizvođačima mlijeka“ samo „pod uvjetom da uvjeti određeni odlukom Vijeća“ budu ispunjeni (uvodna izjava 8. Odluke Vijeća i uvodna izjava 10. pobijane odluke). Uzevši u obzir cilj koji se želi postići tim uvjetima, u

slučaju njihova naknadnog nepoštovanja Komisiji preostaje mogućnost poslužiti se nekim od pravnih sredstava iz UFEU-a i Uredbe br. 659/1999 kako bi dovela u pitanje spojivost te mjere s unutarnjim tržištem, a ne njezinu kvalifikaciju kao zatečenu mjeru, uz iznimku koja je navedena u točki 85. ove presude.

89 Nadalje, budući da se zatečene potpore, na temelju članka 108. stavka 1. UFEU-a, mogu zakonito provoditi sve dok ih Komisija ne proglasi nespojivima (presude od 15. ožujka 1994., Banco Exterior de España, C-387/92, Zb., EU:C:1994:100, t. 20. i od 29. studenoga 2012., Kremikovtzi, C-262/11, Zb., EU:C:2012:760, t. 49.), proglašenje tih potpora nespojivima može proizvoditi učinke samo u budućnosti (u tom smislu vidjeti presude od 15. rujna 1998., Ryanair/Komisija, T-140/95, Zb., EU:T:1998:201, t. 86., o nepoštovanju odluke kojom je pod određenim uvjetima odobreno da potpora bude vraćena u uzastopnim obrocima i od 6. ožujka 2002., Diputación Foral de Álava i dr./Komisija, T-127/99, T-129/99 i T-148/99, Zb., EU:T:2002:59, t. 172.).

90 U suprotnome sustav potpora koji se redovno izvršava i pojedinačne potpore koje su u tom smislu zakonito odobrene prije nego što predmetna država članica propusti ispuniti svoje obveze retroaktivno bi se smatrali nezakonitim potporama i potporama nespojivima s unutarnjim tržištem. Takav ishod bio bi jednak opozivu odluke kojom se odobrava primjena tih mjera. Ipak, kako proizlazi iz uvodne odredbe 10. i iz članka 9. Uredbe br. 659/1999, zakonodavac je takvu sankciju predvidio samo ako se odluka koja je donesena tijekom nadzora nad državnim potporama temelji na netočnim podacima.

91 Naposljetku valja, s jedne strane, naglasiti da je Uredba br. 659/1999 donesena ponajprije kako bi se osigurala pravna sigurnost u postupovnom smislu, posebice u smislu postupanja sa zatečenim potporama i nezakonitim potporama (uvodne izjave 3., 4., 11., 14. i 17. Uredbe br. 659/1999). S druge strane, tom su uredbom utvrđena pravila koja Komisiji omogućuju da se uvjeri u poštovanje odluka donesenih u okviru nadzora nad državnim potporama i posebno da riješi slučaj kao što je ovaj o kojemu je konkretno raspravljala kao i da iz toga izvede sve prikladne pravne zaključke (vidjeti točke 57., 64., 66. do 67. i 69. do 75. ove presude). U tim uvjetima, priznati tezu Komisije iznesenu u ovom predmetu značilo bi dopustiti joj da zaobiđe postupke koje je propisao zakonodavac kako bi se postigla učinkovitost kontrole nad državnim potporama, u skladu s načelom pravne sigurnosti.

92 S obzirom na prethodne tvrdnje, ovaj tužbeni razlog valja prihvatiti.

93 Stoga, kao prvo, valja odbiti glavni zahtjev Talijanske Republike te, kao drugo, prihvatiti njezin podredni zahtjev i ukinuti članak 1. stavak 2. pobijane odluke kao i njezine članke 2. do 4. u dijelu u kojemu se odnose, s jedne strane, na sustav potpora iz članka 1. stavka 2. i, s druge strane, na pojedinačne potpore dodijeljene u skladu s tim sustavom potpora.

Troškovi

94 U skladu s člankom 87. stavkom 2. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova ako je postavljen takav zahtjev. Budući da su obje stranke uspjele s nekim od svojih točaka zahtjeva, svaka će stranka snositi svoje troškove.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (treće vijeće)

odlučuje:

1. **Poništava se članak 1. stavak 2. Odluke Komisije od 17. srpnja 2013. o državnoj potpori SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) koju je dodijelila Italija (odgoda plaćanja pristojbe na mlijeko u Italiji).**

2. Poništavaju se članci 2. do 4. te odluke u dijelu u kojemu se odnose, s jedne strane, na sustav potpora iz članka 1. stavka 2. i, s druge strane, na pojedinačne potpore dodijeljene u skladu s tim sustavom potpora.

3. U preostalom dijelu tužba se odbija.

4. Talijanska Republika i Komisija snose svoje troškove.

Papasavvas Forwood Bieliūnas

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 24. lipnja 2015.

Potpisi