A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2015. június 24.*

„Állami támogatások — Tejilleték — Olaszország által a tejtermelőknek nyújtott támogatások — A tejilleték visszatérítéséhez kapcsolódó támogatási programok — Feltételt megállapító határozat — Valamely támogatás közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítását lehetővé tévő feltétel be nem tartása — De minimis támogatás — Létező támogatás — Új támogatás — Létező támogatás módosítása — Állami támogatásokra vonatkozó vizsgálati eljárás — Indokolási kötelezettség — Bizonyítási teher”

A T-527/13. sz. ügyben,

az **Olasz Köztársaság** (képviseli: G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítői: S. Fiorentino és P. Grasso avvocati dello Stato)

felperesnek

az **Európai Bizottság** (képviselik: D. Grespan, D. Nardi és P. Němečková, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

az Olaszország által nyújtott SA.33726 (11/C) (korábbi SA.33726 [11/NN]) – számú állami támogatásról (a tejre kirótt illeték megfizetésének elhalasztása Olaszországban) szóló, 2013. július 17-i 2013/665/EU bizottsági határozat (HL L 309., 40. o.) megsemmisítése iránt benyújtott keresete tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (harmadik tanács),

tagjai: S. Papasavvas elnök, N. J. Forwood (előadó) és E. Bieliūnas bírák,

hivatalvezető: J. Palacio González főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2015. január 20-i tárgyalásra,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: olasz.

Ítéletet

A jogvita előzményei

1 Annak az olasz tejtermelők számára való lehetővé tétele érdekében, hogy az Olasz Köztársaság részére az 1995/1996–2001/2002-es idény során odaítélt tejkvóta túllépése okán az Európai Unió részére fizetendő 1 386 475 000 euró kiegészítő illetéket megfizethesse, e tagállam azt kérte az Európai Unió Tanácsától, hogy engedélyezze az EK 88. cikk (2) bekezdése harmadik albekezdésének alkalmazásával állami támogatási program létrehozását.

2 Az Olasz Köztársaság által a tejtermelőinek nyújtani kívánt támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségéről szóló, 2003. július 16-i 2003/530/EK határozattal (HL L 184., 15. o., a továbbiakban: tanácsi határozat) a Tanács engedélyezte e tagállam számára, hogy „az 1995/1996-tól 2001/2002-ig tartó időszakban a tejre és tejtermékekre kivetett kiegészítő illeték címén az e termelők által az [Uniónak] fizetendő összeget saját maga fize[ss]e be az [Unió részére]”, (a tanácsi határozat 1. cikke). Azt is megengedte, hogy az „[érdekeltek] kamat megfizetése nélkül, több év alatt, részletekben fizessék vissza [az Olasz Köztársaság felé fennálló] tartozásukat”.

3 Az összeegyeztethetőséget kimondó ezen határozat feltételek két csoportját tartalmazta. Elsőként a Tanács azt írta elő az olasz hatóságok számára, hogy egyrészt jelentsék be a tejtermelők által az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) részére fizetendő kiegészítő illetéknek megfelelő összeget, másrészt pedig az Unió felé fennálló, fennmaradó tartozásukat és a hozzá kapcsolódó kamatokat vonják le az EMOGA által finanszírozott kiadásokból (a tanácsi határozat 2. cikke). Másodszor azt követelte meg, hogy a tejtermelők egyrészt hiánytalanul, egyenlő összegű éves részletekben, másrészt a 2004. január 1-jét követő legfeljebb tizennégy éves időszakban fizessék vissza az Olasz Köztársaság felé fennálló tartozásukat (a tanácsi határozat 1. cikke).

4 Ezen összefüggésben az olasz hatóságok elfogadták a 2003. március 28-i decreto-legge n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (a kiegészítő illetéknek a tej- és tejtermék-ágazatban való alkalmazására vonatkozó szabályozás reformjáról szóló 49. sz. törvényerejű rendelet) (a GURI 2003. március 31-i 75. száma, 4. o.), valamint a decreto ministeriale del 2003. luglio 30,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 (a 119/2003. sz. törvény 10. cikkének (34) bekezdésében említett 1995/1996–2001/2002-s időszakra vonatkozóan kivetett és meg nem fizetett kiegészítő illeték megfizetéséről rendelkező, 2003. július 30-i miniszteri rendelet) (a GURI 2003. augusztus 8-i 183. száma, 33. o.) című jogszabályt. Az utóbbi két aktus együttesen értelmezett rendelkezései lényegében kimondták, hogy a kiegészítő illetéknek az Olasz Köztársaság által viselt teljes összegét a tejtermelők kamat megfizetése nélkül, legfeljebb tizennégy évre ütemezve azonos összegű éves részletekben fizetik vissza a részére (a továbbiakban: a fizetések ütemezésének rendszere).

5 E rendelkezések több alkalommal történő módosítását követően, többek között annak lehetővé tétele érdekében, hogy az érdekeltek tartozásuknak legfeljebb harmincéves időszakra való átütemezését kérjék, majd a 2010. június 30-án esedékes éves részlet fizetésének hat hónappal történő elhalasztásával az olasz hatóságok elfogadták a 2011. február 26-i legge n. 10, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2010. dicembre 29, 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 (a jogszabályi rendelkezésekben és sürgős adóügyi, vállalkozás- és családtámogatási fellépésekben előírt határidők meghosszabbításáról szóló, 2010. december 29-i 225. sz. törvényerejű rendelet módosításokkal történő törvénnyé alakításáról szóló 10. sz. törvény), (a GURI 2011. február 26-i 47. számának 53. számú rendes melléklete) című jogszabályt, amely az azt követő napon lépett hatályba. E jogszabály többek között a 225. sz. törvényerejű rendelet 1. cikkébe beiktatta (12k) bekezdést, amely úgy rendelkezett, hogy „a tejágazatot érintő súlyos válsággal szembeni fellépés

érdekében a 49. sz. törvényerejű rendeletben” és az azt követő szabályozásban „szereplő részletfizetési ütemtervekben említett, 2010. december 31-én esedékes összegek fizetési határidejét 2011. június 30-ra kell halasztani” (a továbbiakban: fizetéshalasztás).

6 Az olasz hatóságok tájékoztatták az Európai Bizottságot, hogy a szóban forgó intézkedés „támogatástartalmát” az Olaszország számára az [EUMSZ 107.] és [EUMSZ 108.] cikknek a mezőgazdasági termelőágazatban nyújtott *de minimis* támogatásokra történő alkalmazásáról szóló, 2007. december 20-i 1535/2007/EK bizottsági rendelet (HL L 337., 35. o.) értelmében e tagállam tekintetében előírt *de minimis* támogatás terhére számolják el. Álláspontjuk szerint ezen intézkedésnek a fizetések ütemezése rendszerének 11 271 jogosultja közül 1291 tejtermelő, azaz 11,45% számára volt a kedvezményezettje. Ezenkívül az e címen kapott egyedi támogatás 0,08–694,19 euró közötti összegű volt. Végül 100 eurónál alacsonyabb összegű volt az érintett 1291 tejtermelő közül 1187 esetében, és 12 eurónál alacsonyabb összegű közülük 559 esetében.

7 Az SA.33726 (11/C) (korábbi SA.33726 (11/NN)) számú állami támogatás – Az olaszországi tejilletékre vonatkozó fizetési halasztásról szóló, 2012. január 11-i C (2011) 10055 végleges határozattal, amelynek az összefoglalását 2012. február 10-én közzétették az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* (HL C 37., 30. o.), a Bizottság megindította az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárást. Elsőként lényegében azt jelezte, hogy kétségeket táplál a fizetéshalasztásnak az EUMSZ 107. cikkre tekintettel való minősítésével, valamint ezen intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban. Másodszor kimondta, hogy e fizetéshalasztás a tanácsi határozatban szereplő egyik feltétel megsértését eredményezi, ez a jogsértés az olasz hatóságok által bevezetett fizetéshalasztási rendszer egészét új támogatássá alakította át annyiban, amennyiben a fizetéshalasztásban részesülő tejtermelőkre vonatkozott, és ezen új támogatásnak a belső piaccal való összeegyeztethetőségét sem bizonyították.

8 Az Olaszország által nyújtott SA.33726 (11/C) (korábbi SA.33726 (11/NN)) – számú állami támogatásról (a tejre kirótt illeték megfizetésének elhalasztása Olaszországban) szóló, 2013. július 17-i 2013/665/EU határozattal (HL L 309., 40. o., a továbbiakban: megtámadott határozat), az olasz hatóságokkal a közigazgatási eljárás során végzett információcserét követően a Bizottság megállapította, hogy a szóban forgó intézkedések közül mindkettő, azaz egyrészről a fizetéshalasztás, másrészről a fizetések ütemezésének rendszere új, jogellenes és a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatásnak minősül (a megtámadott határozat 1. cikke). Következésképpen arra kötelezte az Olasz Köztársaságot, hogy a fizetéshalasztásban részesülő tejtermelők részére odaítélt, kamatokkal növelt összegek visszafizettetését azonnali hatállyal, jogerősen hajtsa végre (a megtámadott határozat 2. és 3. cikke).

Az eljárás és a felek kérelmei

9 A Törvényszék Hivatalához 2013. szeptember 30-án benyújtott keresetlevelével az Olasz Köztársaság előterjesztette a jelen keresetet.

10 A felperes lényegében azt kéri, hogy a Törvényszék:

– elsődlegesen teljes egészében semmisítse meg a megtámadott határozatot;

– másodlagosan semmisítse meg a megtámadott határozatot annyiban, amennyiben az a tanácsi határozattal korábban engedélyezett támogatási programmal a fizetéshalasztásban részesülő olasz tejtermelők részére odaítélt egyedi támogatások visszafizettetésére kötelezi;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

11 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet;

– az Olasz Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

12 A felperes kereseti kérelmeinek alátámasztása érdekében két jogalapra hivatkozik. Az első, az 1535/2007 rendelet 3. cikke (7) bekezdésének megsértésén alapul. A második ugyanezen rendelet 3. cikke (2) bekezdésének, az [EUMSZ 108. cikk] alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 83., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 339. o.) 1. cikke c) pontjának és a 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló, 2004. április 21-i 794/2004/EK bizottsági rendelet (HL L 140., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 4. kötet, 3. o.) 4. cikke (1) bekezdésének megsértésén, valamint az indokolás elégtelenségén alapul.

Az első jogalapról

13 Az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy a megtámadott határozat sérti az 1535/2007 rendelet 3. cikkének (7) bekezdését, amely szerint „[a] de minimis támogatás nem halmozható ugyanazon támogatható költségekre vonatkozó állami támogatással, ha a támogatáshalmozás magasabb támogatási intenzitást eredményezne, mint amelyet [az uniós] szabályozás az adott eset sajátos körülményeinek figyelembevételével megenged”. A Bizottság ugyanis megállapította, hogy a fizetéshalasztás engedélyezése sérti e rendelkezést, abból a megállapításból kiindulva, hogy a fizetések Tanács által korábban engedélyezett ütemezésének rendszere alkotta a tejtermelők részére odaítélhető támogatás maximális szintjét. Márpedig a tanácsi határozat egyik esetben sem tiltotta meg az olasz hatóságok számára, hogy szükség szerint a javukra új támogatási intézkedéseket vezessenek be. Következésképpen a Biztottság tévesen vélte úgy, hogy a szóban forgó rendelkezéssel ellentétes egy új támogatásnak a részükre való odaítélése. Egyébiránt maga ismerte el, hogy e támogatást *de minimis* támogatásnak kell tekinteni.

14 A Bizottság vitatja ezen érvelés megalapozottságát.

15 Az 1535/2007 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]zok a támogatások, amelyek teljesítik az e cikk (2)–(7) bekezdésében megállapított feltételeket, úgy tekintendők, mint amelyek nem felelnek meg [az EUMSZ 107. cikk] (1) bekezdésében szereplő szempontok mindegyikének, így nem esnek [az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében] előírt bejelentési kötelezettség hatálya alá”.

16 E tekintetben rá kell mutatni, hogy noha a Bizottság feladata annak bizonyítása, hogy valamely intézkedés teljesíti az ahhoz szükséges feltételeket, hogy állami támogatásnak minősüljön, ezt követően az említett támogatást nyújtó vagy nyújtani tervező tagállamnak kell bizonyítania, hogy ezen intézkedésre e minősítés nem alkalmazható, vagy az a belső piaccal összeegyeztethető.

17 Ennek kapcsán állandó ítélkezési gyakorlat, hogy különösen az utóbbi feladata, hogy valamennyi olyan adatot a Bizottság rendelkezésére bocsásson, amely lehetővé teszi ezen intézmény számára, hogy ellenőrizze azon eltérés feltételeinek meglétét, amelyben részesülni kíván (1993. április 28-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, C-364/90, EBHT, EU:C:1993:157, 20. pont; 2004. április 29-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, C-372/97, EBHT, EU:C:2004:234, 81. pont), vagy annak megállapításával, hogy a szóban forgó intézkedés összeegyeztethetőnek tekinthető a belső piaccal az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése rendelkezéseinek alkalmazása alapján (1999. december 15-i Freistaat Sachsen és társai kontra Bizottság ítélet, T-132/96 és T-143/96, EBHT, EU:T:1999:326, 140. pont;

2005. június 15-i Regione Autonoma della Sardegna kontra Bizottság ítélet, T-171/02, EBHT, EU:T:2005:219, 129. pont), vagy akár annak, hogy nem minősíthető az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében szereplő állami támogatásnak (2004. április 29-i Hollandia kontra Bizottság ítélet, C-159/01, EBHT, EU:C:2004:246, 43. pont; 2011. november 15-i Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság ítélet, C-106/09 P és C-107/09 P, EBHT, EU:C:2011:732, 143–152. pont).

18 Amennyiben az érintett tagállam nem szolgáltat bizonyítékot az általa kért eltérés megalapozottságának alátámasztására, és különösen ha nem teljesíti az ezzel kapcsolatos releváns információk szolgáltatásának kötelezettségét, mely utóbbi tekintetében az 1535/2007 rendelet 4. cikkének (6) bekezdése emlékeztet arra, hogy az különösen abban az esetben áll fenn, ha a tagállamok arra hivatkoznak, hogy a mezőgazdasági termelőágazatban működő vállalkozások részére nyújtott támogatások *de minimis* jellegűek, a Bizottság jogosult annak megállapítására, hogy ezen eltérés engedélyezése nem tűnik igazoltnak (lásd ebben az értelemben: 2002. június 13-i Hollandia kontra Bizottság ítélet, C-382/99, EBHT, EU:C:2002:363, 77–80. pont).

19 A jelen ügyben a megtámadott határozat kimondja, hogy a fizetéshalasztás állami támogatásnak minősül (a (28)–(32) preambulumbekezdés), és nem tekinthető *de minimis* jellegűnek (a (33)–(42) preambulumbekezdés) az olasz hatóságok állításával ellentétben (a (14)–(20) preambulumbekezdés).

20 E következtetés megfontolások három csoportján alapul.

21 Először is a Bizottság megállapította, hogy jóllehet a fizetéshalasztáshoz kapcsolódó egyedi támogatások, azok elszigetelt vizsgálata esetén *de minimis* jellegűnek tekinthetők, az Olasz Köztársaság nem nyújtott be részére olyan bizonyítékokat, amelyek lehetővé tennék azon állítása megalapozottságának bizonyítását, amely szerint az e halasztás miatt előnyt élvező tejtermelők nem részesültek más olyan *de minimis* támogatásokban, amelyek folytán összességében az 1535/2007 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében szereplő küszöbértéket meghaladó összegű támogatást élveznek (a megtámadott határozat (34) preambulumbekezdése és (35) preambulumbekezdésének első, második és harmadik mondata), amely bekezdés második albekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]mennyiben egy támogatási program keretében odaítélt támogatás teljes összege túllépi az első albekezdésben említett, [három pénzügyi évet felölelő időszakonként a 7 500 eurós] küszöbértéket, a támogatás összegére nem alkalmazhatók az e rendeletben meghatározott kedvezmények, még az említett küszöbértéket meg nem haladó rész tekintetében sem”.

22 Másodszor a Bizottság kiegészítő jelleggel, amit az „is” kifejezés használata is jelez, megállapította (a megtámadott határozat (35) preambulumbekezdésének harmadik mondata), hogy a szóban forgó felső határok betartásának ellenőrzése céljából nem kizárólag e támogatásokat kell figyelembe venni. Kimondta ugyanis, hogy a fizetéshalasztásra a tanácsi határozat megsértésével került sor, e jogsértés a fizetések Tanács által engedélyezett ütemezésének rendszere alapján a tejtermelők részére nyújtott egyedi támogatások egy részét jogellenessé tette, és az említett vizsgálat keretében azokat is számításba kell venni (a megtámadott határozat (35) preambulumbekezdése harmadik mondatának vége, negyedik és ötödik mondata, valamint az (50) preambulumbekezdés).

23 Harmadszor és szintén kiegészítő jelleggel, amit az „ezenkívül” kifejezés használata is jelez (a megtámadott határozat (36) preambulumbekezdése), a Bizottság kifejtette, hogy a fizetéshalasztás a fizetések ütemezésének rendszerével való halmozás folytán ahhoz vezet, hogy a tejtermelők részére magasabb „intenzitású” támogatásokat nyújtanak, mint amely szint az adott eset sajátos körülményei között alkalmazandó (a megtámadott határozat (36)–(42) preambulumbekezdése), és ezzel sérti az 1535/2007 rendelet 3. cikkének (7) bekezdését.

24 Márpedig az Olasz Köztársaság bírálja e harmadik, az 1535/2007 rendelet 3. cikkének (7) bekezdésén alapuló megállapítást, de nem ad elő olyan érveket, amelyek lehetővé tennék a Bizottság által az említett cikk (2) bekezdése tekintetében végzett elemzés kétségbe vonását (lásd a fenti 21. pontot).

25 A jelen jogalap keretében ugyanis annak kimondására szorítkozik, hogy a megtámadott határozatban a Bizottság elismerte, hogy a fizetéshalasztáshoz kapcsolódó egyedi támogatások *de minimis* jellegűnek lennének tekinthetők, ha azokat elszigetelten vizsgálnák (a keresetlevél 46. pontja). A Bizottság azonban hozzátette, hogy e támogatásokat azon más *de minimis* támogatásokkal összefüggésben kell vizsgálni, amelyekben a tejtermelők részesülhettek, nem pedig elszigetelt módon (lásd a fenti 21. pontot).

26 Ezt követően az Olasz Köztársaság második jogalapja keretében maga is elismeri, hogy az 1535/2007 rendelet 3. cikke (2) bekezdésének második albekezdése, amely megtiltja, hogy az egyenként *de minimis* jellegű különböző támogatások együttesen *de minimis* támogatásnak minősüljenek, amennyiben összeadódnak, és teljes összegük túllépi az e rendeletben meghatározott küszöbértéket (a keresetlevél 53. pontja).

27 Végül az Olasz Köztársaság második jogalapjában azt állítja, hogy „ahogyan a kereset első jogalapjában bemutatásra került, [az 1535/2007 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében előírt] feltételek nem teljesültek”, „ugyanis nem bizonyították, hogy a vitatott intézkedés a nyújtott támogatás olyan teljes összegét eredményezi, amely meghaladja az [említett cikkben] említett küszöbértéket”, és hogy „ellenkezőleg olyan adatok állnak rendelkezésre, amelyek éppen az ellenkezőjére utalnak” (a keresetlevél 52. pontja). A jelen kereset keretében azonban nem szolgáltat olyan érveket vagy bizonyítékokat, és nem bizonyítja, hogy a közigazgatási eljárás során szolgáltatott volna olyan érveket vagy bizonyítékokat, amelyek lehetővé teszik annak megállapítását, vagy legalább annak puszta ellenőrzését, hogy nem nyújtott olyan más *de minimis* támogatásokat, amelyek az e rendelkezésben rögzített küszöbérték túllépéséhez vezettek, ahogyan arra a Bizottság jogosan rámutatott. Ellenkezőleg, a Törvényszék által a pervezető intézkedések kapcsán, majd pedig a tárgyaláson feltett kérdésekre adott válaszaiban lényegében annak állítására szorítkozik, hogy a fizetéshalasztásból eredő támogatások olyan csekély jelentőségűek, hogy azt kell vélelmezni, hogy nem lépték túl a szóban forgó küszöbértéket. Márpedig ezen érv nem fogadható el az azon más támogatásokkal kapcsolatos információk hiányában, amelyekben az érintett tejtermelők részesülhettek, és figyelembe véve az ítélkezési gyakorlatból és az 1535/2007 rendelet 3. cikkének az ugyanezen rendelet 4. cikkének (6) bekezdésével együttesen értelmezett (1) és (2) bekezdésének rendelkezéseiből következő bizonyítási követelményeket (lásd a fenti 17. és 18. pontot).

28 Mivel a Bizottság a fenti 21. pontban említett vizsgálat keretében jogosult volt annak megállapítására, hogy a fizetéshalasztáshoz kapcsolódó támogatások nem tekinthetők úgy, mint amelyeket az 1535/2007 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésével összhangban nyújtottak, tekintettel arra, hogy az olasz hatóságok nem igazolták jogilag megkövetelt módon e rendelkezés tiszteletben tartását, közömbös, hogy tévesen vagy helyesen állapította meg a fenti 23. pontban említett vizsgálat keretében, hogy e támogatások nyújtása egyébiránt megsértette e rendelet 3. cikkének (7) bekezdését.

29 Következésképpen a jelen jogalapot, mint hatástalant, el kell utasítani.

A második jogalapról

30 Az Olasz Köztársaság a második jogalap keretében kifogások két csoportjára hivatkozik.

31 Elsőként azt állítja, hogy a megtámadott határozat sérti az 1535/2007 rendelet 3. cikkének (2) bekezdését. Először is nem bizonyított, hogy azon tejtermelők, akik fizetéshalasztás kedvezményezettjei voltak, ezen intézkedés más intézkedésekkel való halmozása következtében az e cikkben szereplő küszöbértéket meghaladó teljes támogatási összegben részesültek. Emellett az utóbbi kizárólag azon esetekre alkalmazandó, amikor az egyenként *de minimis* támogatásnak minősülő

különböző intézkedések halmozása az abban kimondott küszöbértéknél magasabb teljes támogatási összeget eredményez. Végül, még annak feltételezése esetén is, hogy az 1535/2007 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése a támogatások halmozásának minden esetére alkalmazandó, akár *de minimis* jellegűek, akár nem, az nem képez olyan jogalapot, amely lehetővé tenné a Bizottság számára, hogy egy *de minimis* támogatást odaítélő tagállamot nem csupán e támogatásnak – amennyiben azt jogellenesen nyújtották –, hanem egy engedélyező határozat tárgyát képező korábbi támogatás összegnek visszafizettetésére is kötelezze.

32 Másodszor, a megtámadott határozat helytelen jogalkalmazást valósít meg, és legalábbis elégtelen az indokolása annyiban, amennyiben a Bizottság arra kötelezi az Olasz Köztársaságot, hogy ne csupán a fizetéshalasztáshoz kapcsolódó egyedi támogatásokat, hanem a fizetések ütemezésének rendszere alapján korábban odaítélt támogatások egy részét is visszafizettesse. E halasztás korlátozott hatályára tekintettel ugyanis azt a Bizottságnak a 659/1999 rendelet 1. cikkének c) pontja értelmében vett új támogatásként elszigetelten kellett volna vizsgálnia annak megállapítása helyett, hogy az magát a Tanács által korábban engedélyezett támogatási program lényegét érintette, és következésképpen annak eldöntése helyett, hogy e létező támogatási program egészét új és jogellenes támogatásnak kell minősíteni a fizetéshalasztás kedvezményében részesülő tejtermelők irányában. Egyébiránt a Bizottságnak azt a következtetést kellett volna levonnia, hogy ezen új támogatás a 794/2004 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének megfelelően mentesült az EUM-Szerződésben előírt bejelentési kötelezettség alól.

33 Válaszában az Olasz Köztársaság lényegében ezt azzal egészíti ki, hogy a Bizottság által védekezésül hivatkozott érvek megerősítik kifogásai megalapozottságát.

34 A Bizottság lényegében úgy véli, hogy a kifogások e két csoportja részben megalapozatlan, részben hatástalan.

35 Először is az olasz hatóságok a teljes közigazgatási eljárás során elmulasztották bizonyítani azon állításuk megalapozottságát, amely szerint a fizetéshalasztáshoz kapcsolódó támogatások nem okozták az 1535/2007 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében rögzített küszöbérték túllépését, és ezért a Bizottság nem követett el tévedést azzal, hogy e rendelkezést alkalmazta.

36 Másodszor az Olasz Köztársaság tévesen értelmezi a megtámadott határozatot. Ezen aktus indokolásából és rendelkező részéből – éppúgy, ahogyan az azt megelőző, az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésében szereplő eljárást megindító határozatból – ugyanis egyértelműen kitűnik, hogy a Bizottság két különálló intézkedést vizsgált, majd azok mindegyikét jogellenes és a belső piaccal ellentétes új támogatásnak minősítette. Az első közülük a fizetéshalasztáshoz „kapcsolódó támogatás” (a megtámadott határozat (13) preambulumbekezdésének első és második francia bekezdése, valamint (45) és (57) preambulumbekezdése). A második a „[tanácsi] határozat megsértés[ével]” létrejött „új támogatás[…]” (a megtámadott határozat (13) preambulumbekezdésének harmadik francia bekezdése és (57) preambulumbekezdése).

37 Az említett második intézkedést illetően a Bizottság jogosan állapította meg, hogy az olasz hatóságok megsértették a tanácsi határozatban kimondott feltételek egyikét azzal, hogy fizetéshalasztást engedélyeztek a tejtermelők számára, hogy e feltétel a Tanács által megadott engedély elengedhetetlen elemét képezi, és megsértése a fizetések ütemezése rendszerének egészét az említett határozattal összeegyeztethetetlenné teszi, amennyiben e rendszer a halasztásban részesülő tejtermelőkre vonatkozik. Ebből joggal azt a következtetést vonta le, hogy e rendszert e tekintetben jogellenes és a belső piaccal összeegyeztethetetlen új támogatási programnak kell minősíteni, és hogy az e címen odaítélt egyedi támogatásokat a fizetéshalasztáshoz kapcsolódó támogatásokkal párhuzamosan kell visszafizettetni. Ezen elemzés keretében nem volt szükséges annak vizsgálata, hogy a fizetéshalasztás érintette-e a fizetések ütemezése rendszerének lényegét, vagy annak *de minimis* jellege mentesítette-e az EUM-Szerződésben előírt bejelentési kötelezettség alól. A Bizottság végül valamennyi fenti kérdés vonatkozásában kellőképpen megindokolta határozatát.

38 A felek által az eljárás során kölcsönösen kifejtett érvekre tekintettel pontosítani kell a jelen jogalap tartalmát a megtámadott határozat indokolásával, majd pedig a határozat megalapozottságával kapcsolatos kifogások vizsgálatát megelőzően.

A jogalap tartalmáról

39 Először is meg kell állapítani, hogy jóllehet az Olasz Köztársaság által a jelen jogalap keretében hivatkozott kifogások mindegyike eltérő rendelkezés megsértésén alapul, közös elemük, hogy emellett lényegében azt kifogásolják, hogy a megtámadott határozat nem alapul érvényes jogalapon annyiban, amennyiben a fizetések ütemezésének rendszerét új és jogellenes támogatásnak minősíti (a megtámadott határozat 1. cikkének (2) bekezdése), és e támogatás visszafizettetésére kötelezi (a megtámadott határozat 2. cikkének (1) bekezdése és 2. cikke (4) bekezdésének a)–d) pontja).

40 Másodszor e bírálatot a kereset szakaszától kezdve megfogalmazták, még ha maguk a „normatív hivatkozások” és azok a „pozitív támpontok, amelyeken a [bizottsági] határozat főszabály szerint alapulhatott” kifejezések csak a válaszban, a Bizottság által védekezésként kifejtett érvekre válaszul jelennek is meg.

41 Az Olasz Köztársaság tehát a kifogásai első csoportja kapcsán előadja, hogy „a vitatott intézkedés, azaz más szavakkal a fizetési késedelem […] időtartamának megfelelő kamatteher alkalmazásának az illetékes hatóság általi elmulasztása önmagában egyenértékű a Szerződésben a nem engedélyezett támogatások esetére előírt legsúlyosabb jogkövetkezménnyel, azaz a nyújtott támogatás visszavonásával”, „a *de minimis* támogatás visszavonásának nem kellene a jogszerűen odaítélt támogatás megszüntetését is eredményeznie”, és hogy „nem állnak rendelkezésre olyan bizonyítékok, amelyek alkalmasak annak alátámasztására, hogy a létező támogatásnak a vitatott intézkedésből hasznot húzó kedvezményezettjei nem csupán a vitatott intézkedésnek megfelelő összegnek, hanem a létező támogatás címén kapott összegnek a visszatérítésére is kötelesek” (a keresetlevél 54–56. pontja).

42 Hasonlóképpen, a kifogások második csoportjában azt állítja, hogy „[a]z sem állapítható meg, hogy a visszafizettetésről szóló határozatnak a létező támogatásra való kiterjesztése jogszerűen következhet az említett támogatás lényeges módosításából, amely kiterjesztés a két intézkedést olyan egyetlen új támogatásként láttatja, amelyet nem jelentettek be a Bizottságnak, és ezért jogellenes”, hogy „[e] következtetés a »létező támogatás módosítása« fogalma elferdítésének nyilvánvaló eredménye”, és hogy „[m]indenesetre a Bizottság távolról sem szolgáltatott megfelelő indokolást azon körülmény vonatkozásában, hogy e fogalom alkalmazásának feltételei teljesültek” (a keresetlevél 57. és 58. pontja).

43 Harmadszor és utolsósorban állandó ítélkezési gyakorlat, hogy azon jogalapot vagy érvet, amely valamely korábban közvetlenül vagy közvetve kifejtett jogalap kiterjesztésének minősül, és amely ahhoz szorosan kapcsolódik, elfogadhatónak kell tekinteni (1982. szeptember 30-i Amylum kontra Tanács ítélet, 108/81, EBHT, EU:C:1982:322, 25. pont; 2007. március 14-i Aluminium Silicon Mill Products kontra Tanács ítélet, T-107/04, EBHT, EU:T:2007:85, 60. pont).

44 E feltételek mellett meg kell állapítani, hogy az Olasz Köztársaság azon érvei, amelyek szerint a Bizottság védekezése megerősíti, hogy „[a] határozata nem tartalmaz az annak igazolására alkalmas normatív hivatkozásokat”, mivel egyrészről „az 1535/2007 […] rendelet 3. cikke (2) bekezdésének második albekezdése mindent figyelembe véve az egyetlen olyan pozitív támpontot képezte, amelyen a határozat főszabály szerint alapulhatott”, másrészről pedig „lehetetlen a [fizetéshalasztást] egy új támogatás olyan elemének tekinteni, amely a kedvezményezettek számára a Tanács által engedélyezett támogatáshoz való jog elvesztését is eredményezi”, mivel a Bizottság nem „bizonyította, hogy a létező támogatás módosítása fogalmának megfelelő szempontokat tiszteletben tartották” (a válasz 16., 17., 21. és 23. pontja), az ellenkérelemre tekintettel a keresetlevél szakaszában előadott érvelés kiterjesztésének minősülnek.

A megtámadott határozat indokolásával kapcsolatos kifogásról

45 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 296. cikkben előírt indokolásnak a kérdéses aktus jellegéhez kell igazodnia, és abból világosan és egyértelműen ki kell tűnnie az aktust kibocsátó intézmény megfontolásainak, oly módon, hogy az érdekeltek megérthessék a meghozott intézkedést megalapozó indokokat, illetve hogy a bíróság felülvizsgálhassa annak megalapozottságát. Az indokolást az eset körülményeire, így különösen a jogi aktus tartalmára, a hivatkozott indokok jellegére és a címzettek vagy a jogi aktus által közvetlenül és személyükben érintett egyéb személyek magyarázathoz fűződő érdekére tekintettel kell vizsgálni. Nem szükséges azonban, hogy az indokolás valamennyi jelentőséggel bíró jog- és ténykérdésre külön kitérjen, mivel azt, hogy megfelel-e az EUMSZ 296. cikk követelményeinek, nem pusztán az említett aktus szövegére figyelemmel kell megítélni, hanem a jogi és ténybeli összefüggéseire való tekintettel is (1985. március 13-i Hollandia és Leeuwarder Papierwarenfabriek kontra Bizottság ítélet, 296/82 és 318/82, EU:C:1985:113, 19. pont; 2011. július 21-i Alcoa Trasformazioni kontra Bizottság ítélet, C-194/09 P, EBHT, EU:C:2011:497, 96. pont). Elegendő tehát, ha az azt kibocsátó intézmény előadja azon tényállási elemeket és jogi megfontolásokat, amelyek a határozat rendszere szempontjából alapvető jelentőséggel bírnak (1972. július 14-i Cassella Farbwerke Mainkur kontra Bizottság ítélet, 55/69, EBHT, EU:C:1972:76, 22. és 23. pont; 2003. március 6-i Westdeutsche Landesbank Girozentrale és Land Nordrhein-Westfalen kontra Bizottság ítélet, T-228/99 és T-233/99, EBHT, EU:T:2003:57, 280. pont).

46 A jelen ügyben a megtámadott határozat hét alkalommal világosan és egyértelműen kifejti azokat az indokokat, amelyek miatt a Bizottság mind az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindításakor, mind pedig annak befejezésekor megállapította egyrészről, hogy a fizetéshalasztásra azon feltétel megsértésével került sor, amelytől a Tanács a fizetések ütemezésének rendszerét a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánító határozatát függővé tette, másrészről hogy e jogsértés e létező támogatási program egészét új jogellenes támogatássá „alakította át”, vagy ilyen támogatást „hozott létre” az említett halasztásban részesülő vállalkozások tekintetében (a megtámadott határozat (13) preambulumbekezdésének harmadik francia bekezdése, (28) preambulumbekezdése, (35) preambulumbekezdésének harmadik, negyedik és ötödik mondata, (42) preambulumbekezdésének vége, (45) preambulumbekezdésének második mondata, (50) preambulumbekezdése és (57) preambulumbekezdése).

47 Ezen indokok kellőképpen kifejtik azon jogi és ténybeli megfontolásokat, amelyek alapvető jelentőséggel bírnak a megtámadott határozat rendszere szempontjából. Ezenkívül lehetővé tették az Olasz Köztársaság számára az említett intézmény érvelésének alapjául szolgáló indokoknak – az említett érvelés összefüggésére és az érintett területet szabályozó jogszabályokra tekintettel történő – megértését, majd azoknak az uniós bíróság előtti hasznos vitatását, ahogyan azt a keresetlevél és a válasz tartalma is tanúsítja. Végül azok elegendők annak lehetővé tétele érdekében, hogy a Törvényszék felülvizsgálja az említett érvelés megalapozottságát.

48 Következésképpen meg kell vizsgálni a megtámadott határozat megalapozottságával kapcsolatos kifogásokat.

A megtámadott határozat megalapozottságával kapcsolatos kifogásokról

49 Elsősorban a megtámadott határozat alapjául szolgáló és a Bizottság által a Törvényszék előtt felidézett érvelésre figyelemmel négy megállapítást kell tenni.

50 Először is kétségtelen, hogy noha a Bizottság úgy véli, hogy a fizetések ütemezésének rendszerét új támogatásnak kell tekinteni, ezen intézkedés létező támogatási programnak minősül, még ha e minősítés csak közvetten szerepel is a megtámadott határozat (4) preambulumbekezdésében és (13) preambulumbekezdésének harmadik francia bekezdésében, amelyek szerint a támogatást „a Tanács […] fogadta el”, és azt a fizetéshalasztás „új támogatássá” „alakítja”.

51 Másodszor vitathatatlan, hogy az említett létező támogatási program tekintetében kedvező összeegyeztethetőségi nyilatkozat nem abszolút jellegű, mivel a Tanács az engedélyezést bizonyos feltételek betartásától tette függővé.

52 Harmadszor nem vitatott, hogy a fizetéshalasztásra a fenti feltételek egyikének megsértésével került sor, és az elszigetelten véve új támogatásnak minősül. Az Olasz Köztársaság ugyanis első jogalapja keretében arra hivatkozik, hogy a tanácsi határozat és a *de minimis* szabály ilyen új támogatás nyújtását teszik számára lehetővé. Második jogalapja keretében másodlagos jelleggel vitatja a Bizottság által a tanácsi határozat megsértéséhez fűzött jogkövetkezményeket, azaz az új támogatásnak való minősítésnek a fizetések ütemezése rendszerének egészére történő alkalmazását, amennyiben az a fizetéshalasztásban részesülő termelőkre alkalmazandó, valamint az olasz hatóságok arra való kötelezését, hogy fizettessék vissza az e címen nyújtott egyedi támogatásokat. Ezzel szemben nem vonja kétségbe az említett jogsértés fennállását.

53 Negyedszer nem vitatott és nem is vitatható, hogy a Bizottság feladata a Tanács által engedélyezett támogatási program végrehajtásának felügyelete, különösen azon feltételek tiszteletben tartásának biztosítása révén, amelyek lehetővé tették az utóbbi számára, hogy azt a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítsa, és ennek során szükség szerint megállapítsa az e feltételek megsértésének következményeit, ahogyan arra maga a tanácsi határozat is emlékeztetett ((8) és (9) preambulumbekezdés, valamint 3. cikk).

54 A Szerződés ugyanis a Bizottság felelőssége alá rendezi az állami támogatások állandó vizsgálatát és ellenőrzését, és ezen intézménynek juttat az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikk központi szerepet ezen intézkedések közös piaccal való összeegyeztethetőségének megállapításában, az összeegyeztethetetlenség e cikkekben kimondott főszabályától eltérve, miközben a Tanácsnak e tekintetben kivételes jellegű hatáskört biztosít, amelyet e jellegére tekintettel megszorítóan kell értelmezni (2004. június 29-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-110/02, EBHT, EU:C:2004:395, 29–31. pont; 2013. december 10-i Bizottság kontra Írország és társai ítélet, C-272/12 P, EBHT, EU:C:2013:812, 48. pont). Márpedig e kivétel annak lehetővé tételére korlátozódik, hogy a Tanács eldöntse, kivételes körülmények igazolják-e, hogy a valamely tagállam által nyújtott vagy nyújtani kívánt támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek kell tekinteni. Következésképpen kizárólag a Bizottság feladata, hogy biztosítsa a létező támogatások és támogatási programok megfelelő végrehajtását, akár ő, akár a Tanács engedélyezte azokat.

55 Másodsorban, az Olasz Köztársaság által felhozott érvekre figyelemmel meg kell határozni, hogy a jelen ügyben a Bizottság a Szerződésben és az annak végrehajtására vonatkozó szabályokban előírt formában gyakorolta–e a fenti hatáskört.

56 E tekintetben az EUMSZ 108. cikk és a 659/1999 rendelet lehetőséget ad számára, hogy a valamely támogatást vagy támogatási programot bizonyos feltételek tiszteletben tartása esetén a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánító határozat megsértése esetén több jogkövetkezményt állapítson meg.

57 Egyrészről az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésének második albekezdéséből és a 659/1999 rendelet 23. cikkéből következik, hogy amennyiben a Bizottság megállapítja, hogy valamely tagállam nem tesz eleget az ilyen határozatnak, az EUMSZ 258. és az EUMSZ 259. cikktől eltérve közvetlenül az Európai Unió Bíróságához fordulhat (1978. október 12-i Bizottság kontra Belgium ítélet, 156/77, EBHT, EU:C:1978:180, 22. pont; 1992. február 4-i British Aerospace és Rover kontra Bizottság ítélet, C-294/90, EBHT, EU:C:1992:55, 11. pont).

58 Kétségtelen, hogy e rendelkezések a fenti lehetőségről kifejezetten csak abban az esetben rendelkeznek, ha a megsértett határozatot a Bizottság fogadta el. Meg kell azonban állapítani, hogy abban az esetben is alkalmazhatók, ha a Tanács nyilvánított valamely támogatást vagy támogatási programot az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése alapján a belső piaccal összeegyeztethetetlennek. Nem fogadható el ugyanis, hogy a Bizottság ne legyen jogosult közvetlenül

az Európai Unió Bíróságához fordulni annak megállapítása érdekében, hogy valamely tagállam nem tett eleget az állami támogatások ellenőrzése címén hozott valamely határozatnak abban az esetben, ha a Tanács gyakorolja kivételesen azt a hatáskört, amely rendszerint a Bizottságot illeti meg. Ellenkezőleg, az EUMSZ 108. cikk szelleméből és rendszeréből az következik, hogy ilyen esetben a Bizottság kereseti jogalapjai nem korlátozódnak a EUMSZ 258. cikkben szereplő összetettebb eljárásra (lásd analógia útján: 1974. július 2-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, 173/73, EBHT, EU:C:1974:71, 16. és 17. pont). Következésképpen az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésének második albekezdése szerint rendelkezésre álló jogorvoslatnak, amely a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetnek kifejezetten az állami támogatások tekintetében felmerülő sajátos problémákhoz igazított egyik változatát képezi (1990. február 14-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-301/87, EBHT, EU:C:1990:67, 23. pont; 1996. december 12-i Air France kontra Bizottság ítélet, T-358/94, EBHT, EU:T:1996:194, 60. pont), hasonló esetben alkalmazhatónak kell lennie.

59 Amennyiben a Bizottság így jár el, sem az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésének második albekezdése, sem a 659/1999 rendelet 23. cikke nem ír elő számára más kötelezettséget, mint annak jogilag megkövetelt módon való bizonyítását, hogy az érintett tagállam egyáltalán vagy részben nem tett eleget azon feltételeknek, amelyek lehetővé tették a Bizottság vagy a Tanács számára, hogy a szóban forgó támogatást vagy támogatási programot a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítsa.

60 Másrészről az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy amennyiben a Bizottság megállapítja, hogy a valamely támogatás vagy támogatási program végrehajtására engedéllyel rendelkező tagállam utólag megsértette az ezen engedélyhez kapcsolódó feltételek tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségét, nem minden esetben köteles közvetlenül az Európai Unió Bíróságához fordulni.

61 Közelebbről, arra az esetre, amikor – a jelen ügyhöz hasonlóan – a Bizottság által megállapított kötelezettségszegés új támogatás nyújtásához kapcsolódik, a Bíróság kimondta, hogy jogosult az EUMSZ 108. cikkben a részére biztosított hatáskörök gyakorlására ezen támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálata érdekében. Ennek keretében a Bizottságnak figyelembe kell vennie minden releváns körülményt, beleértve adott esetben a valamely korábbi határozatban már vizsgált hátteret és azon feltételeket, amelyeket e határozat az érintett tagállam részére előírhatott. Ezenkívül figyelembe vehet minden olyan új ténybeli elemet, amely a korábban végzett vizsgálatot módosíthatja. Ilyen elemek hiányában jogosult új határozatát a korábbi határozatban tett megállapításokra és az abban előírt feltételek be nem tartására alapítani (1991. október 3-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, C-261/89, EBHT, EU:C:1991:367, 2–4., 17. és 20–23. pont; British Aerospace és Rover kontra Bizottság ítélet, fenti 57. pont, EU:C:1992:55, 11–14. pont; lásd még ebben az értelemben: 1995. szeptember 13-i TWD kontra Bizottság ítélet, T-244/93 és T-486/93, EBHT, EU:T:1995:160, 51–52., 56., 59. és 60. pont, fellebbezés nyomán: 1997. május 15-i TWD kontra Bizottság ítélet, C-355/95 P, EBHT, EU:C:1997:241, 25–27. pont).

62 Mindazonáltal, amennyiben a Bizottság gyakorolja ellenőrzési hatásköreit, azt egyrészről a Szerződésben előírt eljárások és a végrehajtásuk érdekében elfogadott szabályok (British Aerospace és Rover kontra Bizottság ítélet, fenti 57. pont, EU:C:1992:55, 14. pont; TWD kontra Bizottság ítélet, fenti 61. pont, EU:T:1995:160, 57. és 58. pont), másrészről pedig azon anyagi jogi követelmények tiszteletben tartásával kell végeznie, amelyeknek a fenti hatáskörök gyakorlásának meg kell felelnie.

63 A jelen ügyben, figyelembe véve a fenti 49–53. pontban tett megállapításokat és a 659/1999 rendelet rendszerét, ahogyan azt az ítélkezési gyakorlat világossá tette, a Bizottságnak lehetősége volt arra, hogy több eljárási utat vegyen igénybe.

64 Először is, mivel egyrészről a fizetések ütemezésének rendszerét a Tanács határozata engedélyezte, és ily módon az a 659/1999 rendelet, 1. cikkének b) pontja értelmében vett, létező támogatásnak minősül, másrészről pedig a fizetéshalasztásra az említett engedélyező határozat egyik feltételének megsértésével került sor, a Bizottság jogosult volt arra, hogy a létező támogatási programokra vonatkozó, az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdésében szereplő állandó vizsgálat keretében megvizsgálja,

hogy e jogsértés következtében az említett támogatási program még összeegyeztethető-e a belső piaccal, és adott esetben annak összeegyeztethetetlenségét megállapítsa. E tekintetben a teljesség kedvéért rá kell mutatni, mivel az Olasz Köztársaság a jelen ügyben nem vitatta a megtámadott határozat arányosságát, és ezért e kérdést nem kell vizsgálni, hogy az említett eljárást követően hozott határozatnak tiszteletben kell tartania a jogi alapelveket és különösen az intézményeinek valamennyi aktusára alkalmazandó arányosság elvét (2010. június 29-i Bizottság kontra Alrosa ítélet, C-441/07 P, EBHT, EU:C:2010:377, 36. és 37. pont; 2014. július 17-i Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband kontra Bizottság ítélet, T-457/09, EBHT, EU:T:2014:683, 346. és 347. pont).

65 Következésképpen a Bizottság igénybe veheti a 659/1999 rendelet. V. fejezetében szabályozott „[a] létező támogatási programokra vonatkozó eljárás”-okat. Kétségtelen azonban, hogy a megtámadott határozatot az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján fogadták el, ahogyan az a bevezető hivatkozásaiból és indokolásából is kitűnik (a megtámadott határozat (4), (8), (13), (28), (33), (35), (37), (45) és (57) preambulumbekezdése), és ahogyan azt a Bizottság a Törvényszék írásbeli kérdésére adott válaszában is megerősítette.

66 Másodszor, mivel a fizetéshalasztásra a tanácsi határozat megsértésével került sor, a Bizottság jogosult volt az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése második albekezdésének megfelelően annak meghatározására, hogy meg kell-e állapítani, hogy e jogsértés következtében a fizetések Tanács által engedélyezett ütemezésének rendszerét visszaélésszerűen alkalmazták. E célból igénybe veheti a 659/1999 rendelet IV. fejezetében szabályozott, „[t]ámogatással való visszaélésre vonatkozó eljárás”-t.

67 Jóllehet ugyanis a 659/1999 rendelet 1. cikkének g) pontja arra szorítkozik, hogy „támogatással való visszaélés”-nek minősítse „[e] rendelet alkalmazásában”, ha „a kedvezményezett a támogatást” többek között az említett rendelet 7. cikkének (4) bekezdése szerinti, feltételt megállapító határozat megsértésével használja fel, továbbá annak lehetővé tételére, hogy a Bizottság elrendelje e támogatás megszüntetését vagy módosítását (lásd ebben az értelemben: 2005. május 11-i Saxonia Edelmetalle et ZEMAG kontra Bizottság ítélet, T-111/01 és T-133/01, EBHT, EU:T:2005:166, 84–86. és 95–97. pont), az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésének első albekezdésében szereplő „visszaélésszerűen [felhasznált támogatás]” fogalmának tágabb tartalmat kell tulajdonítani, mint amelyet a 659/1999 rendelet 1. cikkének g) pontjában szereplő fogalommeghatározás ad, mivel a valamely támogatás jóváhagyása során előírt feltételek valamely tagállam általi megsértése szintén a visszaélésszerű alkalmazás egyik formájának minősül (2012. március 15-i Ellinika Nafpigeia kontra Bizottság ítélet, T-391/08, EU:T:2012:126, 165. pont, az ezen ítélethez vezető fellebbezési eljárás keretében e pontot nem vitatták: 2013. február 28-i Ellinika Nafpigeia kontra Bizottság ítélet, C-246/12 P, EU:C:2013:133).

68 Mindazonáltal kétségtelen, hogy a Bizottság határozatát nem a fenti rendelkezésekre alapította, ahogyan azt a Törvényszék írásbeli kérdésére adott válaszában megerősítette, hanem megállapította, hogy a fizetések ütemezésének rendszere a fizetéshalasztás révén, és annyiban, amennyiben az e halasztásban részesülő termelőkre alkalmazzák, új támogatássá vált. Márpedig e minősítés és a támogatással való visszaélésnek való minősítés kölcsönösen kizárják egymást, mivel kizárólag egy már létező támogatással lehet visszaélni, ahogyan arra a 659/1999 rendelet (15) preambulumbekezdése is emlékeztet.

69 Harmadszor, mivel az Olasz Köztársaságnak felrótt jogsértés olyan intézkedés alkalmazásában áll, amely új támogatásnak minősíthető, a Bizottság jogosult volt ezen intézkedés vizsgálata céljából a 659/1999 rendelet III. fejezetében szabályozott, „[j]ogellenes támogatásra vonatkozó eljárás” igénybevételére, ahogyan arról a jelen esetben is határozott.

70 E keretben azonban tiszteletben kell tartania azon érdemi feltételeket, amelyek lehetővé teszik számára, hogy ne csupán az elszigetelten vett fizetéshalasztási rendszert, hanem a fizetések korábban létező ütemezése rendszerének egészét új és jogellenes támogatásnak vagy támogatási programnak minősítse.

71 E tekintetben a 659/1999 rendelet 1. cikkének b) és c) pontja létező támogatásnak minősít minden „engedélyezett támogatás[t], azaz olyan támogatási programok[at] és egyedi támogatások[at], amelyeket a Bizottság vagy a Tanács engedélyezett”, és új támogatásnak tekinti az „olyan támogatás[t], azaz támogatási program[ot] és egyedi támogatás[t], amely nem létező támogatás, beleértve a létező támogatások módosítását is”.

72 A Szerződéssel és a 659/1999 rendelet II. fejezetének „[a] bejelentett támogatásra vonatkozó eljárás”-sal kapcsolatos rendelkezéseivel összhangban az ilyen módosításokat azok végrehajtását megelőzően be kell jelenteni a Bizottságnak, kivéve a bejelentés alóli mentességnek a 794/2004 rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében szereplő eseteit, és azok tekintetében a hivatalos vizsgálati eljárást követően összeegyeztethetetlenség állapítható meg, vagy a 659/1999 rendelet 7. cikkének (5) bekezdésén alapuló „elutasító határozat” hozható.

73 Bejelentés hiányában jogellenes támogatásoknak minősülnek, és a 659/1999 rendelet III. fejezetében szabályozott „[j]ogellenes támogatásra vonatkozó eljárás” lefolytatását követően nem csupán „elutasító határozat” tárgyát képezhetik, ahogyan arról az említett rendelet 13. cikke rendelkezik, hanem annak 14. cikke alapján „visszatérítési határozat” tárgyát is.

74 Valamennyi fenti esetben nem „minden módosított létező támogatást”, hanem a 659/1999 rendelet 1. cikke c) pontjának egyértelmű szövege szerint, és ahogyan arra az állandó ítélkezési gyakorlat emlékeztet, csak magát a módosítást lehet új támogatásnak minősíteni (2002. április 30-i Government of Gibraltar kontra Bizottság ítélet, T-195/01 és T-207/01, EBHT, EU:T:2002:111, 109. és 110. pont; 2010. december 16-i Hollandia és NOS kontra Bizottság ítélet, T-231/06 és T-237/06, EBHT, EU:T:2010:525, 177. pont; lásd még ebben az értelemben: 2010. május 20-i Todaro Nunziatina & C. ítélet, C-138/09, EBHT, EU:C:2010:291, 42–49. pont). A szabályszerűen végrehajtható korábbi intézkedést a maga részéről létező támogatásnak vagy létező támogatási programnak kell tekinteni (1994. augusztus 9-i Namur-Les assurances du crédit ítélet, C-44/93, EBHT, EU:C:1994:311, 13. pont; 1999. június 17-i Piaggio-ítélet, C-295/97, EBHT, EU:C:1999:313, 48. pont).

75 Kivételképpen, amennyiben a módosítás a létező támogatás vagy támogatási rendszer lényegét érinti, ezen intézkedés teljes egészében új támogatássá vagy támogatási rendszerré változik. Mindazonáltal nem lehet szó ilyen lényegi módosításról, ha az új elem egyértelműen elválasztható a korábban létező intézkedéstől (Government of Gibraltar kontra Bizottság ítélet, fenti 74. pont, EU:T:2002:111, 111. és 114. pont; 2009. március 25-i Alcoa Trasformazioni kontra Bizottság ítélet, T-332/06, EU:T:2009:79, 128. pont; lásd még ebben az értelemben, fellebbezés nyomán: Alcoa Trasformazioni kontra Bizottság ítélet, fenti 45. pont, EU:C:2011:497, 111. és 112. pont), vagy ha az tisztán formai vagy adminisztratív jellegű, és nem befolyásolja az ezen intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelését (2014. március 20-i Rousse Industry kontra Bizottság ítélet, C-271/13 P, EU:C:2014:175, 31–38. pont).

76 Ebből következik, hogy a Bizottság azon lehetőségének, hogy új és adott esetben jogellenes támogatásnak minősítse nem csupán a létező támogatás módosítását, hanem az e módosítással érintett, létező támogatás egészét is, anyagi jogi feltétele, hogy ezen intézmény bizonyítsa, hogy az említett módosítás magát a korábban létező intézkedés lényegét érinti. Ezenkívül abban az esetben, ha az érintett tagállam a közigazgatási eljárás során vagy azt állítja, hogy e módosítás világosan elválasztható a korábban létező intézkedéstől, vagy azt, hogy tisztán formai vagy adminisztratív jellegű, és nem befolyásolja az ezen intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelését, a Bizottságnak igazolnia kell azon indokokat, amelyek miatt ezen érvek nem tűnnek számára megalapozottnak.

77 A jelen ügyben e tekintetben három megállapítást kell tenni.

78 Először is a megtámadott határozat azon egyedüli preambulumbekezdései, amelyek azon kérdéshez kapcsolódhatnak, hogy a fizetéshalasztás érintette-e, vagy sem, az illetékfizetés lépcsőzetessége rendszerének lényegét, annak kimondására szorítkoznak, hogy „[a] Bizottság nem képes osztani” az

olasz hatóságok „azon álláspontját”, amely szerint „a fizetéshalasztást elszigetelt intézkedésként kell értékelni”, azzal az indokkal, hogy az „közvetlenül összefügg” a Tanács által korábban engedélyezett támogatással, és „nem minősíthető [attól] teljes mértékben különállónak” (a (38) és (39) preambulumbekezdés). Márpedig, jóllehet a fizetéshalasztás és a fizetések ütemezésének rendszere közötti „közvetlen összefüggés” és „[kapcsolat]” fennállása vitathatatlan, önmagában nem jár azzal, hogy ezen intézkedések közül a második lényegesen módosítja az elsőt.

79 Ezt követően meg kell jegyezni, hogy a Bizottság fenti megállapítására egy eltérő kérdés vizsgálata keretében került sor, amely arra vonatkozott, hogy a fizetéshalasztásból eredő támogatást a 659/1999 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében szereplő *de minimis* küszöbérték tiszteletben tartásának ellenőrzése céljából azon támogatásoktól elszigetelten kell-e vizsgálni, amelyekben a tejtermelők részesülhettek.

80 Végül ellenkérelmében (24., 32., 35. és 39. pont) és viszonválaszában (10. pont) maga a Bizottság erősíti meg, hogy egyetlen esetben sem kívánta megvizsgálni, hogy a fizetéshalasztás lényegesen módosította-e a fizetések ütemezésének rendszerét, vagy attól éppen ellenkezőleg elválasztható volt-e, mivel úgy vélte, hogy e kérdés „irreleváns” és „hatástalan”.

81 A fentiek következtében, ahogyan arra az Olasz Köztársaság hivatkozik, a Bizottság nem csupán megsértette az „új támogatás” fogalmát azzal, hogy egy létező támogatási programot jogellenes új támogatássá minősített a 659/1999 rendeletben és az e kérdéshez kapcsolódó ítélkezési gyakorlatban kimondott anyagi jogi feltételek tiszteletben tartása nélkül.

82 Emellett következésképpen tévesen rendelte el, hogy a fizetéshalasztásban részesülő tejtermelőktől térítessék vissza nem csupán az új és jogellenes támogatást, hanem az egyébiránt az említett létező támogatási program alapján nyújtott egyedi támogatásokat is, ahogyan arra az Olasz Köztársaság is hivatkozik.

83 E következtetést a Bizottság által felhozott egyetlen érv sem vonhatja kétségbe.

84 Közelebbről, nem megalapozott az az állítása, hogy a Tanács által kibocsátott, összeegyeztethetőségről szóló nyilatkozat egyik feltételének az olasz hatóságok általi be nem tartása lényegében az addig a feltételes jóváhagyás kedvezményében részesülő, létező támogatási program új és jogellenes támogatássá való „átminősítését” eredményezi.

85 Ahogyan ugyanis a fenti 57–62. és 74–75. pontban felidézett ítélkezési gyakorlatból következik, amennyiben a Bizottság megállapítja, hogy valamely tagállam nem tesz eleget a valamely támogatást vagy támogatási programot bizonyos feltételekkel a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánító határozatnak, vagy közvetlenül kérheti a Bíróságtól e kötelezettségszegés megállapítását, vagy amennyiben az új támogatás nyújtásában áll, gyakorolhatja az utóbbi ellenőrzését számára lehetővé tévő hatásköröket azzal a feltétellel, hogy tiszteletben tartja az azokhoz kapcsolódó eljárásjogi és anyagi jogi követelményeket. Amennyiben a Bizottság az ellenőrzési hatásköreinek gyakorlása mellett dönt, főszabály szerint az új támogatás vizsgálatára kell szorítkoznia. A Bizottság csak azzal a feltétellel, hogy az utóbbi egy létező támogatást vagy létező támogatási programot lényegében módosított, jogosult kivételesen kimondani, hogy e korábban létező, ily módon módosított intézkedés egésze összeegyeztethetetlen a belső piaccal, megállapítani, hogy az jogellenes, ha az említett módosítást a végrehajtását megelőzően nem hozták a tudomására, és ennek következtében elrendelni az ily módon módosított támogatás vagy támogatási program megszüntetését vagy módosítását.

86 Ezzel szemben a Bizottság nem jogosult megállapítani, hogy a létező támogatási program jóváhagyása időpontjában előírt valamely feltétel be nem tartása *ipso facto* ezen intézkedés új támogatássá való „átminősítését” eredményezi, és még kevésbé az utóbbit *ab initio* jogellenesnek nyilvánítani, és annak visszafizettetését elrendelni, mintha jogellenesen végrehajtott, nem pedig korábban engedélyezett támogatásról lenne szó.

87 Ahogyan ugyanis az ítélkezési gyakorlat emlékeztet rá, minden létező támogatásra az arra vonatkozó engedélyező határozat hatálya terjed ki, kivéve ha a Bizottság megállapította, hogy azzal visszaéltek (lásd: 2004. április 29-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, C-298/00 P, EBHT, EU:C:2004:240, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), vagy ha annak lényegét egy új támogatás módosította (lásd a fenti 74 és 75. pontot). E két esettől eltekintve az ilyen támogatás tehát mindaddig jogszerűnek tekintendő, amíg a Bizottság meg nem állapítja a belső piaccal való összeegyeztethetetlenségét (2013. július 18-i P-ítélet, C-6/12, EBHT, EU:C:2013:525, 40. és 41. pont; lásd még ebben az értelemben: 2009. március 4-i Tirrenia di Navigazione és társai kontra Bizottság ítélet, T-265/04, T-292/04 és T-504/04, EU:T:2009:48, 75. pont).

88 Ezt követően, abból a célból, hogy a Bizottságnak – vagy kivételesen a Tanácsnak – lehetősége legyen arra, hogy „egy támogatás[t] a közös piaccal összeegyeztethetőnek [minősítsen]”, ezen intézmény „feltételeket” és kötelezettségeket „határozhat meg megengedő határozatában”, ahogyan az a 659/1999 rendelet 7. cikke (4) bekezdésének szövegéből, valamint az említett rendelet elfogadását megelőző ítélkezési gyakorlatból következik (TWD kontra Bizottság ítélet, fenti 61. pont, EU:T:1995:160, 55. pont; TWD kontra Bizottság ítélet, fenti 61. pont, EU:C:1997:241, 25. pont). A jelen ügyben tehát, „feltéve, hogy [a tanácsi határozatban] szereplő feltételeket” tiszteletben tartják, ezen intézmény szerint „összeegyeztethetőnek minősül” „[a]z a támogatás, amelyet „az Olasz Köztársaság [a tejtermelői részére] nyújtani kíván” (a tanácsi határozat (8) preambulumbekezdése és a megtámadott határozat (10) preambulumbekezdése). E feltételek céljára tekintettel azok későbbi be nem tartása csak ahhoz vezethet, hogy a Bizottság az EUM-Szerződésben vagy a 659/1999 rendeletben előírt különböző eljárási utak egyikének igénybevételével kétségbe vonja annak kedvezményét, hogy a szóban forgó intézkedést a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánították, de ahhoz nem, hogy a fenti 85. pontban említett kivételtől eltekintve megkérdőjelezze a létező támogatásnak való minősítését.

89 Ezenkívül, mivel a létező támogatások az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdésének megfelelően jogszerűen végrehajthatók, amíg a Bizottság nem állapítja meg a közös piaccal való összeegyeztethetetlenségüket (1994. március 15-i Banco Exterior de España ítélet, C-387/92, EBHT, EU:C:1994:100, 20. pont; 2012. november 29-i Kremikovtzi-ítélet, C-262/11, EBHT, EU:C:2012:760, 49. pont), az összeegyeztethetetlenség e kimondása csak a jövőre nézve járhat joghatásokkal (lásd ebben az értelemben: 1998. szeptember 15-i Ryanair kontra Bizottság ítélet, T-140/95, EBHT, EU:T:1998:201, 86. pont, egymást követő részletekben folyósítandó támogatást feltételekkel jóváhagyó határozat be nem tartása vonatkozásában: 2002. március 6-i Diputación Foral de Álava és társai kontra Bizottság ítélet, T-127/99, T-129/99 és T-148/99, EBHT, EU:T:2002:59, 172. pont).

90 Ennek hiányában az azt megelőzően jogszerűen végrehajtott támogatási program és az utóbbi alapján jogszerűen nyújtott egyedi támogatások, hogy az érintett tagállam megsértené kötelezettségeit, visszamenőlegesen jogellenes és a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatásoknak minősülnek. Ezen eredmény azonos hatályú az említett intézkedések végrehajtását engedélyező határozat visszavonásával. Márpedig, ahogyan az a 659/1999 rendelet (10) preambulumbekezdéséből és 9. cikkéből következik, ilyen szankciót a jogalkotó csak abban a különös esetben ír elő, ha az állami támogatások ellenőrzése kapcsán hozott határozat helytelen információkon alapul.

91 Végül rá kell mutatni egyrészről, hogy a 659/1999 rendeletet különösen abból a célból fogadták el, hogy biztosítsák az eljárásjogi jogbiztonságot, különösen a létező támogatások és a jogellenes támogatások vonatkozásában (a 659/1999 rendelet (3), (4), (11), (14) és (17) preambulumbekezdése). Másrészről e rendelet szabályok olyan összességéről rendelkezik, amelyek lehetővé teszik a Bizottság számára az állami támogatások ellenőrzése kapcsán elfogadott határozatok tiszteletben tartásának biztosítását, és különösen azt, hogy fellépjen olyan esetben, mint amely a jelen ügyben is felmerült, valamint abból levonjon minden jogi következtetést (lásd a fenti 57., 64., 66–67. és 69–75. pontot). Ezen összefüggésben a Bizottság által a jelen ügyben előadott álláspont elfogadása lehetővé tenné számára, hogy megkerülje a jogalkotó által annak érdekében bevezetett eljárásokat, hogy a jogbiztonság tiszteletben tartása mellett biztosítsa az állami támogatások ellenőrzésének hatékonyságát.

92 Az előző megfontolásokra tekintettel a jelen jogalapnak helyt kell adni.

93 Következésképpen először is el kell utasítani az Olasz Köztársaság elsődleges kereseti kérelmét, másodszor pedig helyt kell adni másodlagos kereseti kérelmének a megtámadott határozat 1. cikke (2) bekezdésének megsemmisítésével, valamint 2–4. cikkének megsemmisítésével annyiban, amennyiben azok egyrészről az e határozat 1. cikkének (2) bekezdésében szereplő támogatási programra, másrészről az e támogatási program alkalmazásával nyújtott egyedi támogatásokra vonatkoznak.

A költségekről

94 A Törvényszék eljárási szabályzata 87. cikkének 2. §-a alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A jelen ügyben, mivel mindkét fél bizonyos kereseti kérelmei vonatkozásában pervesztes lett, maguk viselik a saját költségeiket.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (harmadik tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék megsemmisíti az Olaszország által nyújtott SA.33726 (11/C) (korábbi SA.33726 (11/NN)) – számú állami támogatásról (a tejre kirótt illeték megfizetésének elhalasztása Olaszországban) szóló, 2013. július 17-i 2013/665/EU bizottsági határozat 1. cikkének (2) bekezdését.

2) A Törvényszék megsemmisíti a fenti határozat 2–4. cikkét, amennyiben azok egyrészről az e határozat 1. cikkének (2) bekezdésében szereplő támogatási programra, másrészről az e támogatási program alkalmazásával nyújtott egyedi támogatásokra vonatkoznak.

3) A Törvényszék a keresetet ezt meghaladó részében elutasítja.

4) Az Olasz Köztársaság és a Bizottság maga viseli a saját költségeit.

Papasavvas Forwood Bieliūnas

Kihirdetve Luxembourgban, a 2015. június 24-i nyilvános ülésen.

Aláírások