ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)

24 juni 2015 *

„Staatssteun — Melkheffing — Door Italië aan melkproducenten verleende steun — Steunregeling met betrekking tot de terugbetaling van de melkheffing — Voorwaardelijk besluit — Niet-naleving van een voorwaarde voor de verenigbaarverklaring van de steun met de interne markt — De-minimissteun — Bestaande steun — Nieuwe steun — Wijzigingen in bestaande steun — Controleprocedure inzake staatssteun — Motiveringsplicht — Bewijslast”

In zaak T-527/13,

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door S. Fiorentino en P. Grasso, avvocati dello Stato,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Grespan, D. Nardi en P. Němečková, als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van besluit 2013/665/EU van de Commissie van 17 juli 2013 betreffende de door Italië ten uitvoer gelegde steunmaatregel SA.33726 (2011/C) [ex SA.33726 (2011/NN)] (Uitstel van betaling van de melkheffing in Italië) (PB L 309, blz. 40),

wijst

HET GERECHT (Derde kamer),

samengesteld als volgt: S. Papasavvas, president, N. J. Forwood (rapporteur) en E. Bieliūnas, rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 januari 2015,

het navolgende

* Procestaal: Italiaans.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Om de Italiaanse melkproducenten in staat te stellen om de extra heffing van 1 386 475 000 EUR te betalen die was verschuldigd aan de Europese Unie wegens overschrijding van het aan de Italiaanse Republiek toegekende melkquotum in de periode 1995/1996 tot en met 2001/2002, heeft deze lidstaat de Raad van de Europese Unie verzocht om hem met toepassing van artikel 88, lid 2, derde alinea, EG te machtigen een staatssteunregeling in te voeren.

2 Bij beschikking 2003/530/EG van 16 juli 2003 betreffende de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van steun die de Italiaanse Republiek wil verlenen aan melkproducenten (PB L 184, blz. 15; hierna: „beschikking van de Raad"), heeft de Raad deze lidstaat gemachtigd om „het bedrag dat deze producenten aan de [Unie] verschuldigd zijn op grond van de extra heffing op melk en zuivelproducten voor de periode 1995/1996 tot en met 2001/2002 zelf aan de [Unie] terug te betalen" (artikel 1 van de beschikking van de Raad). De Raad heeft hem eveneens gemachtigd om „[belanghebbenden] toe te staan hun schuld [aan de Italiaanse Republiek] gespreid over een aantal jaren in termijnen renteloos af te lossen" (artikel 1 van de beschikking van de Raad).

3 Aan deze verenigbaarverklaring zijn twee reeksen van voorwaarden verbonden. Ten eerste heeft de Raad de Italiaanse autoriteiten verplicht om het bedrag dat overeenkomt met de door de melkproducenten verschuldigde extra heffing te melden aan het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) alsmede om het nog openstaande deel van hun schuld aan de Unie en de daarop betrekking hebbende rente af te trekken van de door het EOGFL gefinancierde uitgaven (artikel 2 van de beschikking van de Raad). In de tweede plaats heeft de Raad geëist dat de melkproducenten hun schuld aan de Italiaanse Republiek volledig terugbetalen in jaarlijkse termijnen van gelijke omvang, alsmede dat dit gebeurt binnen een periode die niet langer duurt dan veertien jaar, te rekenen vanaf 1 januari 2004 (artikel 1 van de beschikking van de Raad).

4 In deze omstandigheden hebben de Italiaanse autoriteiten decreto-legge n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (wetsdecreet nr. 49, houdende herziening van de regelgeving inzake de toepassing van de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten), van 28 maart 2003 (GURI nr. 75 van 31 maart 2003, blz. 4) vastgesteld, alsmede 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 (ministerieel besluit van 30 juli 2003 houdende bepalingen inzake de betaling van de verschuldigde maar niet betaalde extra heffing over de periode 1995/1996 tot en met 2001/2002 als bedoeld in artikel 10, vierendertigste alinea, van wet nr. 119/2003) (GURI nr. 183 van 8 augustus 2003, blz. 33). De bepalingen van deze twee handelingen hebben er in onderlinge samenhang in wezen in voorzien dat de melkproducenten het door de Italiaanse Republiek voor haar rekening genomen bedrag van de extra heffing haar, zonder rente, volledig zouden terugbetalen in jaarlijkse termijnen van gelijke omvang gespreid over een periode van niet meer dan 14 jaar (hierna: „systeem van gespreide betaling").

5 Na deze bepalingen herhaaldelijk te hebben gewijzigd, met name om belanghebbenden de mogelijkheid te bieden om te verzoeken om gespreide betaling over een periode van ten hoogste dertig jaar, en na vervolgens zes maanden uitstel te hebben verleend voor de betaling van de op 30 juni 2010 vervallende jaarlijkse termijn, hebben de Italiaanse autoriteiten 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 (wet nr. 10 inzake de verheffing tot wet van wetsdecreet nr. 225 van 29 december 2010 houdende verlenging van de in wettelijke bepalingen opgenomen termijnen en van fiscale noodmaatregelen alsmede van de steun aan ondernemingen en gezinnen) van 26 februari 2011 (GURI

nr. 47 van 26 februari 2011, regulier supplement nr. 53) vastgesteld, die de daaropvolgende dag in werking is getreden. Bij deze wet is in artikel 1 van decreto-legge nr. 225 een lid 12 ingevoegd, waarin is bepaald dat „[t]eneinde het hoofd te bieden aan de ernstige crisis in de zuivelsector, [...] tot en met 30 juni 2011 uitstel [wordt] verleend voor betaling van de op 31 december 2010 vervallende termijnen van de betalingsschema's vervat in wetsbesluit nr. 49" en de daarop volgende regelgeving (hierna: „uitstel van betaling").

6 De Italiaanse autoriteiten hebben de Commissie meegedeeld dat het „subsidie-equivalent" van deze maatregel ten laste is gebracht van de de-minimissteun die voor deze lidstaat is vastgesteld in de bijlage bij verordening (EG) nr. 1535/2007 van de Commissie van 20 december 2007 betreffende de toepassing van de artikelen [107 VWEU] en [108 VWEU] op de-minimissteun in de landbouwproductiesector (PB L 337, blz. 35). Volgens deze autoriteiten hebben op een totaal van 11 271 deelnemers aan het systeem van gespreide betaling 1 291 melkproducenten gebruik gemaakt van die voorziening, dus een percentage van 11,45 %. Verder beloopt de in dit kader verkregen individuele steun tussen de 0,08 en 694,19 EUR. Ten slotte is deze steun voor 1 187 van de 1 291 betrokken melkproducenten onder de 100 EUR gebleven, en voor 559 van hen onder de 12 EUR.

7 Bij besluit C(2011) 10055 final van 11 januari 2012 inzake steunmaatregel SA. 33726 (11/C) [ex SA. 33726 (11/NN)] – Uitstel van betaling van de melkheffing in Italië, waarvan op 10 februari 2012 een samenvatting is gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (PB C 37, blz. 30), heeft de Commissie de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU ingeleid. Ten eerste heeft de Commissie in wezen aangegeven dat zij twijfelde hoe het uitstel van betaling moest worden gekwalificeerd in het licht van artikel 107 VWEU, en of deze maatregel verenigbaar was met de interne markt. Ten tweede heeft zij toegelicht dat dit uitstel van betaling een schending inhield van een van de voorwaarden van de beschikking van de Raad, dat het gehele door de Italiaanse autoriteiten ingevoerde systeem van gespreide betaling door deze schending een nieuwe steunmaatregel werd voor zover deze betrekking had op melkproducenten die gebruik hadden gemaakt van het uitstel van betaling, en dat ook niet vaststond dat deze nieuwe steunmaatregel verenigbaar was met de interne markt.

8 Bij besluit 2013/665/EU van 17 juli 2013 betreffende de door Italië ten uitvoer gelegde steunmaatregel SA.33726 (2011/C) [ex SA.33726 (2011/NN)] (Uitstel van betaling van de melkheffing in Italië) (PB L 309, blz. 40; hierna: „bestreden besluit"), heeft de Commissie, na overleg met de Italiaanse autoriteiten tijdens de administratieve procedure, geoordeeld dat elk van beide maatregelen in kwestie, te weten zowel het uitstel van betaling als het systeem van gespreide betaling, nieuwe steun vormde, die onrechtmatig was en onverenigbaar met de interne markt (artikel 1 van het bestreden besluit). De Commissie heeft de Italiaanse Republiek derhalve gelast om de bedragen die waren toegekend aan melkproducenten die gebruik hadden gemaakt van het uitstel van betaling, onverwijld en daadwerkelijk terug te vorderen, vermeerderd met rente (artikelen 2 en 3 van het bestreden besluit).

Procesverloop en conclusies van partijen

9 Bij verzoekschrift, ingediend bij de griffie van het Gerecht op 30 september 2013, heeft de Italiaanse Republiek het onderhavige beroep ingesteld.

10 De Italiaanse Republiek verzoekt het Gerecht in wezen om:

— primair, het bestreden besluit in zijn geheel nietig te verklaren;

— subsidiair, het bestreden besluit nietig te verklaren voor zover zij daarbij wordt verplicht om de individuele steun terug te vorderen die op grond van de vooraf bij de beschikking van de Raad goedgekeurde steunregeling is toegekend aan Italiaanse melkproducenten die gebruik hebben gemaakt van het uitstel van betaling;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

11 De Commissie verzoekt het Gerecht:

— het beroep te verwerpen;

— de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.

In rechte

12 Ter ondersteuning van haar verzoek voert de Italiaanse Republiek twee middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan schending van artikel 3, lid 7, van verordening nr. 1535/2007. Het tweede middel is ontleend aan schending van artikel 3, lid 2, van die verordening, aan schending van artikel 1, onder c), van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB L 83, blz. 1), aan schending van artikel 4, lid 1, van verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van verordening (EG) nr. 659/1999 (PB L 140, blz. 1) en aan een ontoereikende motivering.

Eerste middel

13 De Italiaanse Republiek stelt dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 3, lid 7, van verordening nr. 1535/2007, op grond waarvan „[d]e-minimissteun [...] niet [mag] worden gecumuleerd met staatssteun voor dezelfde in aanmerking komende uitgaven indien deze cumulering ertoe leidt dat de steunintensiteit hoger uitkomt dan de intensiteit die voor de specifieke omstandigheden van elke zaak bij de [...] regelgeving [van de Unie] is vastgesteld.” De Commissie baseert haar conclusie dat de verlening van het uitstel van betaling inbreuk maakt op deze bepaling immers op de veronderstelling dat het door de Raad vooraf goedgekeurde systeem van gespreide betaling het maximale steunbedrag vormde dat kon worden toegekend aan melkproducenten. De beschikking van de Raad houdt echter geenszins een verbod in voor de Italiaanse autoriteiten om voor zover nodig ten behoeve van die producenten nieuwe steunmaatregelen in te voeren. De Commissie heeft zich dan ook ten onrechte op het standpunt gesteld dat de bepaling in kwestie zich ertegen verzette dat nieuwe steun aan hen werd toegekend. De Commissie heeft verder zelf erkend dat deze steun als de-minimissteun moest worden aangemerkt.

14 De Commissie bestrijdt de gegrondheid van dit betoog.

15 Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1535/2007 bepaalt dat „[ervan] wordt [...] uitgegaan dat steun niet aan alle criteria van artikel [107 VWEU] voldoet en derhalve is vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting uit hoofde van artikel [108, lid 3, VWEU] indien hij voldoet aan de in de leden 2 tot en met 7 van het onderhavige artikel vastgestelde voorwaarden”.

16 In dit verband dient te worden opgemerkt dat het weliswaar aan de Commissie is om bewijzen dat een maatregel voldoet aan de voorwaarden om te kunnen worden gekwalificeerd als staatssteun, maar dat de lidstaat die deze steun verleent of voornemens is te verlenen, vervolgens dient aan te tonen dat deze maatregel niet als zodanig kan worden gekwalificeerd of dat deze verenigbaar is met de interne markt.

17 Op dit punt is het vaste rechtspraak dat de lidstaat de Commissie met name alle gegevens dient te verstrekken aan de hand waarvan deze instelling kan nagaan of aan de voorwaarden voor de gevraagde afwijking is voldaan (arresten van 28 april 1993, Italië/Commissie, C-364/90, Jurispr., EU:C:1993:157, punt 20, en 29 april 2004, Italië/Commissie, C-372/97, Jurispr., EU:C:2004:234, punt 81), door aan te tonen hetzij dat de betrokken maatregel op grond van artikel 107, lid 3, VWEU

kan worden aangemerkt als verenigbaar met de interne markt (arresten van 15 december 1999, Freistaat Sachsen e.a./Commissie, T-132/96 en T-143/96, Jurispr., EU:T:1999:326, punt 140, en 15 juni 2005, Regione Autonoma della Sardegna/Commissie, T-171/02, Jurispr., EU:T:2005:219, punt 129), hetzij dat die maatregel niet eens kan worden gekwalificeerd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (arresten van 29 april 2004, Nederland/Commissie, C-159/01, Jurispr., EU:C:2004:246, punt 43, en 15 november 2011, Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk, C-106/09 P en C-107/09 P, Jurispr., EU:C:2011:732, punten 143-152).

18 De Commissie is gerechtigd om te oordelen dat niet gebleken is dat de door de betrokken lidstaat verzochte afwijking gerechtvaardigd is wanneer deze lidstaat er niet in slaagt het bewijs te leveren dat er grond bestaat voor deze afwijking, en des te meer wanneer hij niet voldoet aan zijn verplichting om de in dit verband relevante gegevens over te leggen, welke verplichting gelet op artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1535/2007 in het bijzonder geldt ingeval lidstaten stellen dat de steun die is toegekend aan in de landbouwproductiesector actieve ondernemingen de-minimissteun is (zie in deze zin arrest van 13 juni 2002, Nederland/Commissie, C-382/99, Jurispr., EU:C:2002:363, punten 77-80).

19 In dit geval wordt in het bestreden besluit geoordeeld dat het uitstel van betaling staatssteun vormt (overwegingen 28-32) en, anders dan de Italiaanse autoriteiten betoogden (overwegingen 14-20), niet kan worden aangemerkt als de-minimissteun (overwegingen 33-42).

20 Dit oordeel berust op drie redeneringen.

21 Ten eerste heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat de individuele steunmaatregelen ter zake van het uitstel van betaling afzonderlijk beschouwd weliswaar als de-minimissteun kunnen worden aangemerkt, maar dat de Italiaanse Republiek de Commissie geen bewijzen heeft verschaft waaruit de gegrondheid van haar bewering blijkt dat de melkproducenten die gebruik hebben gemaakt van dit uitstel geen andere de-minimissteun hadden ontvangen en het totale hun ten goede komende steunbedrag dus niet hoger was dan het plafond van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1535/2007 (overwegingen 34 en 35, eerste tot en met derde zin, van het bestreden besluit), waarvan de tweede alinea bepaalt dat „[i]ndien het totale in het kader van een steunmaatregel verleende steunbedrag het in de eerste alinea opgenomen plafond [van 7 500 EUR per periode van drie belastingjaren] overschrijdt, [...] deze verordening niet voor dat steunbedrag [mag] worden toegepast, zelfs niet voor het gedeelte van het steunbedrag dat het plafond niet overschrijdt".

22 Ten tweede heeft de Commissie geoordeeld, subsidiair zoals blijkt uit het gebruik van het woord „anche" [ook] (overweging 35, derde zin, van het bestreden besluit), dat deze steunmaatregelen niet de enige maatregelen waren die zij in aanmerking moest nemen bij de controle of het plafond in kwestie in acht is genomen. De Commissie heeft immers overwogen dat het uitstel van betaling heeft plaatsgevonden in strijd met de beschikking van de Raad, dat deze schending tot gevolg had dat een deel van de op grond van het systeem van gespreide betaling aan de melkproducenten toegekende individuele steun zoals goedgekeurd door de Raad onrechtmatig werd, en dat in het kader van de genoemde controle ook rekening moest worden gehouden met die steun (overweging 35, slot van de derde zin tot en met vijfde zin, en overweging 50 van het bestreden besluit).

23 Ten derde, nog steeds subsidiair zoals blijkt uit het gebruik van de uitdrukking „inoltre" [bovendien] (overweging 36 van het bestreden besluit), heeft de Commissie uiteengezet dat het uitstel van betaling door zijn cumulering met het systeem van gespreide betaling ertoe leidde dat melkproducenten steun werd toegekend waarvan de „intensiteit" hoger uitkomt dan de in de specifieke omstandigheden van de zaak vastgestelde intensiteit (overwegingen 36-42 van het bestreden besluit), hetgeen in strijd is met artikel 3, lid 7, van verordening nr. 1535/2007.

24 De Italiaanse Republiek bestrijdt deze derde, op artikel 3, lid 7, van verordening nr. 1535/2007 gebaseerde redenering, maar draagt geen argumenten aan die kunnen afdoen aan de gelijktijdige beoordeling van de Commissie aan de hand van lid 2 van dit artikel (zie punt 21 hierboven).

25 De Italiaanse Republiek beperkt zich in het kader van dit middel immers tot de opmerking dat de Commissie in het bestreden besluit heeft toegegeven dat de individuele steunmaatregelen in verband met het uitstel van betaling konden worden aangemerkt als de-minimissteun indien zij afzonderlijk werden beschouwd (punt 46 van het verzoekschrift). De Commissie heeft daaraan evenwel toegevoegd dat die steunmaatregelen niet afzonderlijk moesten worden begrepen, maar in samenhang met andere de-minimissteunmaatregelen waarvan melkproducenten mogelijk gebruik hebben gemaakt (zie punt 21 hierboven).

26 Verder geeft de Italiaanse Republiek in het kader van haar tweede middel zelf toe dat het op grond van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 1535/2007 verboden is om verschillende steunmaatregelen die elk voor zich als de-minimissteun gelden, in hun totaliteit als de-minimissteun aan te merken wanneer zij bij elkaar opgeteld een totaalbedrag opleveren dat het in die bepaling bedoelde plafond overschrijdt (punt 53 van het verzoekschrift).

27 Ten slotte stelt de Italiaanse Republiek in het kader van haar tweede middel dat „de voorwaarden vervat in [artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1535/2007] niet zijn vervuld, zoals aangetoond in het kader van het eerste middel van beroep", dat „het bewijs immers niet is geleverd dat de litigieuze maatregel heeft geresulteerd in een totaal steunbedrag dat het in [dit artikel] bedoelde plafond overschrijdt" en dat „[e]r integendeel gegevens voorhanden zijn die precies het tegenovergestelde aantonen" (punt 52 van het verzoekschrift). Zoals de Commissie terecht opmerkt, brengt de Italiaanse Republiek in dit beroep echter geen argumenten of bewijsstukken naar voren, of toont zij aan dat zij die naar voren heeft gebracht, op basis waarvan kan worden geoordeeld dat, of zelfs maar kan worden nagegaan of, zij geen andere de-minimissteun heeft toegekend waardoor het in die bepaling vastgestelde plafond zou worden overschreden. De Italiaanse Republiek heeft zich in antwoord op vragen van het Gerecht in het kader van maatregelen inzake de procesgang en vervolgens ter terechtzitting integendeel in wezen beperkt tot het betoog dat de steun als gevolg van het uitstel van betaling dermate gering is dat moet worden vermoed dat het plafond in kwestie niet is overschreden. Bij gebreke van enige informatie over andere steunmaatregelen die mogelijk ten goede zijn gekomen aan de betrokken melkproducenten en gezien de bewijsverplichtingen die voortvloeien uit de rechtspraak (zie punten 17 en 18 hierboven) en uit artikel 3, leden 1 en 2, en artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1535/2007, in onderlinge samenhang gelezen, kan een dergelijk argument echter niet slagen.

28 Aangezien de Commissie zich in het kader van de beoordeling bedoeld in punt 21 hierboven op het standpunt heeft kunnen stellen dat de steun ter zake van het uitstel van betaling niet kon worden geacht in overeenstemming met artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1535/2007 te zijn toegekend, nu de Italiaanse autoriteiten rechtens niet genoegzaam hebben aangetoond dat deze bepaling is nageleefd, is niet van belang of de Commissie in het kader van de beoordeling bedoeld in punt 23 hierboven al dan niet terecht heeft geoordeeld dat het toekennen van deze steun ook in strijd was met artikel 3, lid 7, van deze verordening.

29 Bijgevolg is dit middel niet ter zake dienend.

Tweede middel

30 De Italiaanse Republiek voert in het kader van het tweede middel twee reeksen grieven aan.

31 Ten eerste stelt zij dat het bestreden besluit in strijd met artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1535/2007 is genomen. Om te beginnen is niet aangetoond dat de melkproducenten die gebruik hebben gemaakt van het uitstel van betaling, door cumulatie van deze maatregel met andere maatregelen een totaal steunbedrag hebben ontvangen dat hoger is dan het in dit artikel vastgelegde plafond. Verder is dit artikel enkel van toepassing in gevallen waarin de cumulatie van verschillende maatregelen die elk voor zich de-minimissteun inhouden, resulteert in een totaal steunbedrag dat hoger is dan het daarin

vastgestelde plafond. Ten slotte zou, zelfs onder de aanname dat artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1535/2007 van toepassing is in elke situatie van cumulatie van steun, ongeacht of dit de-minimissteun is of niet, de Commissie op grond van deze bepaling niet de bevoegdheid hebben om een lidstaat die de-minimissteun heeft verleend, te gelasten niet enkel deze steun, wanneer hij onrechtmatig is verleend, terug te vorderen, maar ook het bedrag van eerdere steun ten aanzien waarvan een goedkeuringsbesluit is vastgesteld.

32 Ten tweede berust het bestreden besluit op een onjuiste toepassing van het recht en bevat het in ieder geval een ontoereikende motivering voor zover de Commissie de Italiaanse Republiek gelast om niet enkel de individuele steun in verband met het uitstel van betaling terug te vorderen, maar ook een deel van de eerder op grond van het systeem van gespreide betaling toegekende steun. Gelet op de beperkte reikwijdte van dit uitstel had de Commissie dit uitstel immers afzonderlijk dienen te beoordelen als nieuwe steun in de zin van artikel 1, onder c), van verordening nr. 659/1999, in plaats van tot het oordeel te komen dat die maatregel de kern van de vooraf door de Raad goedgekeurde steunregeling raakt, en op basis daarvan te beslissen dat de bestaande steunregeling in haar geheel als nieuwe en onrechtmatige steun moest worden gekwalificeerd in relatie tot de melkproducenten die gebruik hadden gemaakt van het uitstel van betaling. Voorts had de Commissie moeten vaststellen dat deze nieuwe steun op grond van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 794/2004 was vrijgesteld van de in het VWEU neergelegde aanmeldingsverplichting.

33 In repliek voegt de Italiaanse Republiek daaraan in wezen toe dat de door de Commissie in haar verweerschrift aangedragen argumenten de gegrondheid van haar grieven bevestigen.

34 De Commissie is in wezen van opvatting dat de ene reeks grieven ongegrond is en de andere niet ter zake dienend.

35 Ten eerste hebben de Italiaanse autoriteiten tijdens de gehele administratieve procedure verzuimd om de gegrondheid aan te tonen van hun stelling dat de steun in verband met het uitstel van betaling geen overschrijding van het in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1535/2007 vastgestelde plafond met zich heeft gebracht, zodat de Commissie geen fout heeft begaan door deze bepaling niet toe te passen.

36 Ten tweede gaat de Italiaanse Republiek volgens de Commissie uit van een onjuiste lezing van het bestreden besluit. Uit de overwegingen en het dictum van deze handeling – alsmede uit het besluit tot inleiding van de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU dat daaraan vooraf is gegaan – blijkt immers duidelijk dat de Commissie twee afzonderlijke maatregelen heeft onderzocht en vervolgens elk van deze maatregelen als nieuwe, onrechtmatige steun heeft aangemerkt die onverenigbaar is met de interne markt. De eerste maatregel betreft de „steun in verband met het uitstel van betaling” (overweging 13, eerste en tweede streepje, overweging 45 en overweging 57 van het bestreden besluit). De tweede maatregel betreft „de nieuwe steunregeling die tot stand is gekomen door de inbreuk op de [b]eschikking [van de Raad]” (overweging 13, derde streepje, en overweging 57 van het bestreden besluit).

37 Wat betreft deze tweede maatregel heeft de Commissie naar haar opvatting terecht geoordeeld dat de Italiaanse autoriteiten in strijd hadden gehandeld met een van de voorwaarden van de beschikking van de Raad door uitstel van betaling te verlenen aan melkproducenten, dat deze voorwaarde een noodzakelijk bestanddeel vormde van de door de Raad gegeven goedkeuring, en dat als gevolg van het niet naleven ervan het gehele systeem van uitgestelde betaling niet meer in overeenstemming met genoemde beschikking was voor zover dit systeem werd toegepast op melkproducenten die gebruik hadden gemaakt van het uitstel. De Commissie heeft daaruit op goede gronden de conclusie getrokken dat dit systeem in zoverre moest worden gekwalificeerd als nieuwe steunregeling die onrechtmatig was en onverenigbaar met de interne markt, en dat de uit dien hoofde toegekende individuele steun gelijktijdig met de steun ter zake van het uitstel van betaling moest worden teruggevorderd. In het kader van dit onderzoek was het niet nodig om na te gaan of het uitstel van betaling al dan niet raakte aan de kern van het systeem van gespreide betaling, en of de hoedanigheid

van dit uitstel als de-minimissteun betekende dat deze maatregel was vrijgesteld van de in het VWEU neergelegde aanmeldingsverplichting. De Commissie heeft haar besluit op deze punten naar haar opvatting ten slotte toereikend gemotiveerd.

38 Gezien de tijdens de procedure tussen partijen uitgewisselde argumenten is het nodig om de strekking van het voorliggende middel te verduidelijken alvorens de grief inzake de motivering van het bestreden besluit en vervolgens de grieven inzake de gegrondheid van dat besluit te beoordelen.

Strekking van het middel

39 In de eerste plaats dient te worden geconstateerd dat hoewel elk van de door de Italiaanse Republiek in het kader van dit middel aangevoerde grieven betrekking heeft op schending van een andere bepaling, deze grieven gemeen hebben dat hiermee in wezen ook wordt betoogd dat het bestreden besluit niet op een geldige rechtsgrondslag berust voor zover daarbij het systeem van gespreide betaling als nieuwe en onrechtmatige steun wordt gekwalificeerd (artikel 1, lid 2, van het bestreden besluit), en voor zover daarbij de Italiaanse Republiek wordt gelast deze steun terug te vorderen [artikel 2, lid 1 en lid 4, onder a)-d), van het bestreden besluit].

40 In de tweede plaats is dit bezwaar al verwoord in het verzoekschrift, ook al verschijnen de zinsneden „verwijzingen naar bepalingen" en „daadwerkelijke grondslag [...] waarop het besluit [van de Commissie] in beginsel had kunnen worden gebaseerd" pas in repliek, in reactie op de door de Commissie in het verweerschrift aangevoerde argumenten.

41 Zo zet de Italiaanse Republiek bij haar eerste reeks grieven uiteen dat „wanneer het bevoegde bestuursorgaan de litigieuze maatregel niet zou toepassen, met andere woorden de vertragingsrente in rekening zou brengen [...] dit als zodanig overeen zou komen met de uiterste consequentie die op grond van de Verdragen kan worden verbonden aan niet goedgekeurde steun, te weten de intrekking van de toegekende steun", dat „de intrekking van de de-minimissteun niet ook de opheffing van de rechtmatig verleende steun met zich zou moeten brengen" en dat „er geen draagkrachtige argumenten zijn om de begunstigden van de bestaande steun die hebben geprofiteerd van de litigieuze maatregel, te verplichten om niet slechts het met de litigieuze maatregel gemoeide bedrag terug te betalen, maar ook het uit hoofde van de bestaande steun ontvangen bedrag" (punten 54-56 van het verzoekschrift).

42 Met haar tweede reeks grieven stelt de Italiaanse Republiek verder dat „[o]ok niet kan worden aangenomen dat de uitbreiding van het terugvorderingsbesluit tot de bestaande steun kan worden gebaseerd op het bestaan van een wezenlijke wijziging in deze steun op grond waarvan beide maatregelen gelden als één nieuwe steunmaatregel die niet is aangemeld bij de Commissie en dus onrechtmatig is", dat „een dergelijke slotsom evident het resultaat zou zijn van een onjuiste opvatting van het begrip ‚wijziging in bestaande steun'" en dat „[d]e Commissie in ieder geval geenszins een toereikende motivering heeft gegeven voor haar opvatting dat de feitelijke voorwaarden voor de toepasselijkheid van dit begrip zijn vervuld" (punten 57 en 58 van het verzoekschrift).

43 In de derde en laatste plaats is het in ieder geval vaste rechtspraak dat een middel of een argument dat een uitwerking is van een eerder, rechtstreeks of stilzwijgend, opgeworpen middel en daarmee nauw verband houdt, ontvankelijk moet worden verklaard (arresten van 30 september 1982, Amylum/Raad, 108/81, Jurispr., EU:C:1982:322, punt 25, en 14 maart 2007, Aluminium Silicon Mill Products/Raad, T-107/04, Jurispr., EU:T:2007:85, punt 60).

44 Gelet hierop dient te worden geoordeeld dat het betoog van de Italiaanse Republiek dat het verweer van de Commissie bevestigt dat „[haar] besluit geen verwijzingen naar bepalingen blijkt te bevatten die dat besluit kunnen rechtvaardigen", aangezien „artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 1535/2007 [...] welbeschouwd de enige daadwerkelijke grondslag vormde waarop het besluit in beginsel had kunnen worden gebaseerd", alsmede dat „het onmogelijk is om [het uitstel van betaling]

te beschouwen als onderdeel van een nieuwe steunmaatregel, waardoor de begunstigden ook hun aanspraak op de door de Raad goedgekeurde steun zouden verliezen", aangezien de Commissie niet heeft „aangetoond dat aan de criteria met betrekking tot het begrip ‚wijziging in bestaande steun' was voldaan" (punten 16, 17, 21 en 23 van de repliek), de reeds in het verzoekschrift aangedragen argumentatie uitwerkt in het licht van het verweerschrift.

Grief inzake de motivering van het bestreden besluit

45 Het is vaste rechtspraak dat de door artikel 296 VWEU vereiste motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling, en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden ervan kunnen kennen en de rechter de gegrondheid ervan kan nagaan. Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, met name de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten ervan of andere betrokkenen bij een toelichting kunnen hebben. Het is evenwel niet noodzakelijk dat alle feitelijke of juridisch relevante gegevens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering voldoet aan artikel 296 VWEU niet alleen moet worden gelet op de bewoordingen van deze handeling, doch ook op de feitelijke en juridische context ervan (arresten van 13 maart 1985, Nederland en Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissie, 296/82 en 318/82, EU:C:1985:113, punt 19, en 21 juli 2011, Alcoa Trasformazioni/Commissie, C-194/09 P, Jurispr., EU:C:2011:497, punt 96). Het volstaat dan ook dat de instelling die de handeling vaststelt, de feiten en juridische overwegingen uiteenzet die van wezenlijk belang zijn binnen de opbouw van haar besluit (arresten van 14 juli 1972, Cassella Farbwerke Mainkur/Commissie, 55/69, Jurispr., EU:C:1972:76, punten 22 en 23, en 6 maart 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale en Land Nordrhein-Westfalen/Commissie, T-228/99 en T-233/99, Jurispr., EU:T:2003:57, punt 280).

46 In dit geval worden in het bestreden besluit zeven keer op duidelijke en ondubbelzinnige wijze de redenen uiteengezet waarom de Commissie, zowel bij de inleiding van de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU als aan het einde daarvan, tot het oordeel is gekomen dat het uitstel van betaling in strijd was met een van de voorwaarden die de Raad had verbonden aan zijn beschikking tot verenigbaarverklaring van het systeem van gespreide betaling met de interne markt, en voorts dat door die niet-naleving de gehele bestaande steunregeling een nieuwe, onrechtmatige steunregeling is „geworden" of dergelijke nieuwe steun is „tot stand is gekomen" ten aanzien van de ondernemingen die gebruik hebben gemaakt van dat uitstel (overweging 13, derde streepje, overweging 28, overweging 35, derde tot en met vijfde zin, slot van overweging 42, overweging 45, tweede zin, overweging 50 en overweging 57 van het bestreden besluit).

47 Deze gronden vormen een afdoende uiteenzetting van de feitelijke en juridische overwegingen die van wezenlijk belang zijn binnen de opbouw van het bestreden besluit. Verder is de Italiaanse Republiek hiermee in staat gesteld om kennis te nemen van de rechtvaardigingsgronden waarop de redenering van de Commissie berust, gezien de context van deze redenering en de juridische voorschriften die de betrokken materie beheersen, en om deze rechtvaardigingsgronden vervolgens op zinvolle wijze aan te vechten bij de Unierechter, zoals blijkt uit de inhoud van het verzoekschrift en de repliek. Ten slotte kan het Gerecht aan de hand van deze argumenten de gegrondheid van die redenering nagaan.

48 Derhalve dienen de grieven inzake de gegrondheid van het bestreden besluit te worden beoordeeld.

Grieven inzake de gegrondheid van het bestreden besluit

49 In de eerste plaats dienen, rekening houdend met de redenering waarop de Commissie het bestreden besluit heeft gebaseerd en die zij bij het Gerecht heeft herhaald, vier constateringen te worden gedaan.

50 Ten eerste staat vast dat, totdat de Commissie tot de opvatting kwam dat het systeem van gespreide betaling moest worden aangemerkt als nieuwe steun, deze maatregel een bestaande steunregeling vormde, ook al komt deze kwalificatie in het bestreden besluit slechts impliciet aan de orde in overweging 4 en overweging 13, derde streepje, volgens welke de „door de Raad goedgekeurde" steun met het uitstel van betaling een „nieuwe steunregeling" is „geworden".

51 Ten tweede staat vast dat de verenigbaarverklaring van deze bestaande steunregeling niet absoluut was, aangezien de Raad de goedkeuring ervan afhankelijk had gesteld van de naleving van bepaalde voorwaarden.

52 Ten derde is niet in geschil dat het uitstel van betaling in strijd met een van deze voorwaarden heeft plaatsgevonden, en dat deze maatregel als zodanig nieuwe steun oplevert. In het kader van haar eerste middel betoogt de Italiaanse Republiek immers dat het haar op grond van de beschikking van de Raad en de de-minimisregel was toegestaan om dergelijke nieuwe steun toe te kennen. In het kader van haar tweede middel bestrijdt zij subsidiair de juridische gevolgen die de Commissie verbindt aan de niet-naleving van de beschikking van de Raad, te weten dat het gehele systeem van uitgestelde betaling als nieuwe steun wordt gekwalificeerd voor zover dit systeem wordt toegepast op de producenten die gebruik hebben gemaakt van het uitstel van betaling, alsmede het bevel aan de Italiaanse autoriteiten om de uit dien hoofde toegekende individuele steun terug te vorderen. Het bestaan van deze schending betwist zij daarentegen niet.

53 Ten vierde wordt niet betwist en valt ook niet te betwisten dat het aan de Commissie is om toezicht te houden op de tenuitvoerlegging van de door de Raad goedgekeurde steunregeling en zich daarbij met name te verzekeren van de naleving van de voorwaarden op basis waarvan laatstgenoemde de steunregeling verenigbaar heeft kunnen verklaren met de interne markt, en dat het aan de Commissie is om voor zover nodig consequenties te verbinden aan de niet-naleving ervan, zoals in de beschikking van de Raad zelf ook in herinnering wordt geroepen.

54 Bij het Verdrag is de Commissie immers belast met het voortdurende onderzoek van en het toezicht op staatssteun, en de Commissie vervult ingevolge de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU de centrale taak om, in afwijking van het daarin neerlegde uitgangspunt van onverenigbaarheid, te beslissen of deze maatregelen verenigbaar zijn met de interne markt, waarbij de Raad op dit gebied een bevoegdheid met uitzonderingskarakter is toegekend die als zodanig beperkt moet worden uitgelegd (arresten van 29 juni 2004, Commissie/Raad, C-110/02, Jurispr., EU:C:2004:395, punten 29-31, en 10 december 2013, Commissie/Ierland e.a., C-272/12 P, Jurispr., EU:C:2013:812, punt 48). Op grond van deze uitzondering kan de Raad niet meer beslissen dan dat een door een lidstaat genomen of te nemen steunmaatregel als verenigbaar met de interne markt moet worden beschouwd indien uitzonderlijke omstandigheden dit rechtvaardigen. Het is derhalve uitsluitend aan de Commissie om toe te zien op de behoorlijke tenuitvoerlegging van de bestaande steunmaatregelen of -regelingen, ongeacht of deze door haar of door de Raad zijn goedgekeurd.

55 In de tweede plaats dient, rekening houdend met de door de Italiaanse Republiek opgeworpen argumenten, te worden bepaald of de Commissie die bevoegdheid in dit geval al dan niet overeenkomstig het Verdrag en de uitvoeringsbepalingen daarbij heeft uitgeoefend.

56 In dit verband kan de Commissie ingevolge artikel 108 VWEU en verordening nr. 659/1999 verschillende consequenties verbinden aan de niet-naleving van een besluit waarbij een steunmaatregel of -regeling onder bepaalde voorwaarden verenigbaar is verklaard met de interne markt.

57 Uit artikel 108, lid 2, tweede alinea, VWEU en artikel 23 van verordening nr. 659/1999 volgt dat, indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat niet aan een dergelijk besluit voldoet, zij de zaak in afwijking van de artikelen 258 VWEU en 259 VWEU rechtstreeks bij het Hof van Justitie van de

Europese Unie aanhangig kan maken (arresten van 12 oktober 1978, Commissie/België, 156/77, Jurispr., EU:C:1978:180, punt 22, en 4 februari 1992, British Aerospace en Rover/Commissie, C-294/90, Jurispr., EU:C:1992:55, punt 11).

58 Deze bepalingen voorzien weliswaar slechts uitdrukkelijk in een dergelijke mogelijkheid voor het geval dat het niet nageleefde besluit is vastgesteld door de Commissie, maar geoordeeld dient te worden dat daarvan ook gebruik kan worden gemaakt ingeval de Raad met toepassing van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU een steunmaatregel of -regeling verenigbaar heeft verklaard met de interne markt. Immers kan niet worden aanvaard dat de Commissie niet gerechtigd zou zijn de zaak rechtstreeks bij het Hof van Justitie van de Europese Unie aanhangig te maken teneinde te doen vaststellen dat een lidstaat niet heeft voldaan aan een besluit inzake het toezicht op staatssteun in een geval waarin de Raad bij wijze van uitzondering gebruikmaakt van een normaliter door de Commissie uitgeoefende bevoegdheid. De geest en opzet van artikel 108 VWEU brengen integendeel met zich dat de actiemiddelen van de Commissie in een dergelijk geval niet zijn beperkt tot de ingewikkelder procedure van artikel 258 VWEU (zie naar analogie arrest van 2 juli 1974, Italië/Commissie, 173/73, Jurispr., EU:C:1974:71, punten 16 en 17). Derhalve moet de in artikel 108, lid 2, tweede alinea, VWEU neergelegde beroepsgang, die een variant vormt van het beroep wegens niet-nakoming en specifiek is aangepast aan de bijzondere problemen die staatssteun met zich brengt (arresten van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie, C-301/87, Jurispr., EU:C:1990:67, punt 23, en 12 december 1996, Air France/Commissie, T-358/94, Jurispr., EU:T:1996:194, punt 60), in zodanige situatie kunnen worden benut.

59 Wanneer de Commissie aldus te werk gaat, rust op haar ingevolge artikel 108, lid 2, tweede alinea, VWEU en artikel 23 van verordening nr. 659/1999 enkel de verplichting om rechtens genoegzaam aan te tonen dat de betrokken lidstaat geheel of gedeeltelijk niet heeft voldaan aan de voorwaarden die door de Commissie of de Raad waren gesteld om de steunmaatregel of -regeling in kwestie verenigbaar te kunnen verklaren met de interne markt.

60 Voorts blijkt uit de rechtspraak dat de Commissie niet in alle omstandigheden is gehouden om de zaak rechtstreeks bij het Hof van Justitie van de Europese Unie aanhangig te maken indien zij van opvatting is dat een lidstaat die is gemachtigd om een steunmaatregel of -regeling ten uitvoer te leggen, vervolgens tekort is geschoten in de naleving van de aan die machtiging verbonden voorwaarden.

61 Het Hof heeft in het bijzonder geoordeeld dat de Commissie gerechtigd is om gebruik te maken van haar bevoegdheden op grond van artikel 108 VWEU om toezicht te houden op de verenigbaarheid van nieuwe steun met de interne markt wanneer, zoals in dit geval, de tekortkoming waarvan volgens de Commissie sprake is, samenhangt met de toekenning van dergelijke nieuwe steun. In dat kader moet de Commissie alle relevante gegevens in de beschouwing betrekken, in voorkomend geval daaronder begrepen de feiten die in een eerder besluit reeds zijn onderzocht en de verplichtingen die bij dat besluit eventueel aan de betrokken lidstaat zijn opgelegd. De Commissie kan verder ook rekening houden met nieuwe feiten die tot een wijziging van de eerdere beoordeling kunnen leiden. Bij gebreke van zodanige feiten is de Commissie gerechtigd haar besluit te baseren op de in haar vorige besluit verrichte beoordeling en op het feit dat aan de daarin gestelde voorwaarden niet is voldaan (arrest van 3 oktober 1991, Italië/Commissie, C-261/89, Jurispr., EU:C:1991:367, punten 2-4, 17 en 20-23, en arrest British Aerospace en Rover/Commissie, punt 57 hierboven, EU:C:1992:55, punten 11-14; zie in deze zin verder arrest van 13 september 1995, TWD/Commissie, T-244/93 en T-486/93, Jurispr., EU:T:1995:160, punten 51, 52, 56 en 59-60, en, in hogere voorziening, arrest van 15 mei 1997, TWD/Commissie, C-355/95 P, Jurispr., EU:C:1997:241, punten 25-27).

62 Indien de Commissie gebruikmaakt van haar toezichtsbevoegdheden, dient zij daarbij evenwel de procedures zoals neergelegd in het Verdrag en de uitvoeringsbepalingen daarbij (arresten British Aerospace en Rover/Commissie, punt 57 hierboven, EU:C:1992:55, punt 14, en TWD/Commissie, punt 61 hierboven, EU:T:1995:160, punten 57 en 58) alsmede de voor de uitoefening van die bevoegdheden geldende materiële vereisten in acht te nemen.

63 In dit geval stonden de Commissie, gegeven de constatering in de punten 49 tot en met 53 hierboven en gezien de systematiek van verordening nr. 659/1999 zoals verduidelijkt in de rechtspraak, verschillende procedurele mogelijkheden ter beschikking.

64 Aangezien het systeem van gespreide betaling bij beschikking van de Raad was goedgekeurd en dus een bestaande steunregeling vormde in de zin van artikel 1, onder b), van verordening nr. 659/1999, en aangezien het uitstel van betaling in strijd met de aan deze goedkeuring verbonden voorwaarden was verleend, was de Commissie in het kader van het voortdurende onderzoek van bestaande steunregelingen als bedoeld in artikel 108, lid 1, VWEU in de eerste plaats gerechtigd om na te gaan of deze regeling, gelet op een dergelijke schending, nog verenigbaar was met de interne markt of niet en om eventueel de onverenigbaarheid ervan vast te stellen. In dit verband zij ten overvloede opgemerkt, nu de Italiaanse Republiek in dit geval niet de evenredigheid van het bestreden besluit ter discussie heeft gesteld en er dus ook geen aanleiding bestaat deze kwestie te onderzoeken, dat het aan het einde van deze procedure vastgestelde besluit de algemene rechtsbeginselen in acht moet nemen, en in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel, dat van toepassing is op alle handelingen van de instellingen van de Unie (arresten van 29 juni 2010, Commissie/Alrosa, C-441/07 P, Jurispr., EU:C:2010:377, punten 36 en 37, en 17 juli 2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Commissie, T-457/09, Jurispr., EU:T:2014:683, punten 346 en 347).

65 Bijgevolg kon de Commissie gebruik maken van de „[p]rocedure betreffende bestaande steunregelingen" van hoofdstuk V van verordening nr. 659/1999. Het staat echter vast dat het bestreden besluit is vastgesteld op basis van artikel 108, lid 2, VWEU, zoals blijkt uit zowel de aanhef als de overwegingen ervan (overwegingen 4, 8, 13, 28, 33, 35, 37, 45 en 57 van het bestreden besluit) en zoals de Commissie in reactie op een schriftelijke vraag van het Gerecht ook heeft bevestigd.

66 In de tweede plaats was de Commissie, aangezien het uitstel van betaling in strijd met de beschikking van de Raad was verleend, ingevolge artikel 108, lid 2, eerste alinea, VWEU gerechtigd om na te gaan of al dan niet moest worden geoordeeld dat door die schending misbruik was gemaakt van het door de Raad goedgekeurde systeem van gespreide betaling. Hiertoe kon de Commissie gebruik maken van de „[p]rocedure betreffende misbruik van steun" van hoofdstuk IV van verordening nr. 659/1999.

67 Immers, hoewel artikel 1, onder g), van verordening nr. 659/1999 enkel bepaalt dat onder „misbruik van steun", „[v]oor de toepassing van deze verordening", moet worden verstaan de „steun die door de begunstigde [ervan is] gebruikt" in strijd met, onder meer, een „voorwaardelijke beschikking" overeenkomstig artikel 7, lid 4, van die verordening, en dat de Commissie de opheffing of wijziging van die steunmaatregel kan gelasten (zie in deze zin arrest van 11 mei 2005, Saxonia Edelmetalle en ZEMAG/Commissie, T-111/01 en T-133/01, Jurispr., EU:T:2005:166, punten 84-86 en 95-97), blijkt uit de rechtspraak dat het concept „misbruik van steun" zoals dat voorkomt in artikel 108, lid 2, eerste alinea, VWEU, een ruimere draagwijdte dient te hebben dan de definitie die artikel 1, onder g), van verordening nr. 659/1999 daarvan geeft, aangezien de niet-naleving door een lidstaat van bij de goedkeuring van een steunmaatregel opgelegde voorwaarden eveneens een vorm van misbruik van steun inhoudt (arrest van 15 maart 2012, Ellinika Nafpigeia/Commissie, T-391/08, EU:T:2012:126, punt 165, dat op dit punt niet is aangevochten in de hogere voorziening die heeft geleid tot het arrest van 28 februari 2013, Ellinika Nafpigeia/Commissie, C-246/12 P, EU:C:2013:133).

68 Evenwel staat vast dat de Commissie haar besluit niet op deze bepalingen heeft gebaseerd, zoals zij in antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht heeft bevestigd, maar dat zij heeft geoordeeld dat het systeem van gespreide betaling door het uitstel van betaling een nieuwe steunmaatregel was geworden voor zover dit systeem werd toegepast op melkproducenten die gebruik hadden gemaakt van dat uitstel. Deze kwalificatie en de kwalificatie als „misbruik van steun" sluiten elkaar uit aangezien enkel van reeds bestaande steun misbruik kan worden gemaakt, zoals in overweging 15 van verordening nr. 659/1999 in herinnering wordt gebracht.

69 Aangezien de schending die de Italiaanse Republiek werd verweten bestond in de toekenning van steun die als nieuwe steun kon worden gekwalificeerd, was de Commissie in de derde plaats gerechtigd om gebruik te maken van de „[p]rocedure betreffende onrechtmatige steun" van hoofdstuk III van verordening nr. 659/1999 teneinde deze maatregel te onderzoeken, zoals zij in dit geval ook heeft besloten te doen.

70 Daarbij was de Commissie echter gebonden aan de materiële vereisten op basis waarvan zij niet slechts het uitstel van betaling als zodanig, maar ook het reeds bestaande systeem van gespreide betaling in zijn geheel als nieuwe en onrechtmatige steunmaatregel of -regeling kon kwalificeren.

71 In dit verband wordt in artikel 1, onder b) en c), van verordening nr. 659/1999 als bestaande steun aangemerkt „goedgekeurde steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die door de Commissie of de Raad zijn goedgekeurd", en als nieuwe steun „alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun".

72 Dergelijke wijzigingen dienen overeenkomstig het Verdrag en de bepalingen van hoofdstuk II van verordening nr. 659/1999 inzake de „[p]rocedure betreffende aangemelde steun" bij de Commissie te worden aangemeld alvorens ten uitvoer te worden gelegd, behoudens de gevallen die op grond van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 794/2004 zijn vrijgesteld van aanmelding, en die wijzigingen kunnen na afloop van de formele onderzoeksprocedure aanleiding zijn voor een onverenigbaarverklaring, of „negatieve beschikking", op grond van artikel 7, lid 5, van verordening nr. 659/1999.

73 Bij gebreke van een aanmelding vormen deze wijzigingen onrechtmatige steun en kunnen zij aan het einde van de in hoofdstuk III van verordening nr. 659/1999 neergelegde „[p]rocedure betreffende onrechtmatige steun" niet slechts aanleiding zijn voor een „negatieve beschikking" als bedoeld in artikel 13 van deze verordening, maar ook van een „terugvorderingsbeschikking" op grond van artikel 14 ervan.

74 In al deze gevallen is het volgens de ondubbelzinnige tekst van artikel 1, onder c), van verordening nr. 659/2009 niet „elke gewijzigde bestaande steun", maar enkel de wijziging als zodanig die als nieuwe steun kan worden gekwalificeerd, zoals is bevestigd in vaste rechtspraak (arresten van 30 april 2002, Government of Gibraltar/Commissie, T-195/01 en T-207/01, Jurispr., EU:T:2002:111, punten 109 en 110, en 16 december 2010, Nederland en NOS/Commissie, T-231/06 en T-237/06, Jurispr., EU:T:2010:525, punt 177; zie in deze zin ook arrest van 20 mei 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, Jurispr., EU:C:2010:291, punten 42-49). De eerdere maatregel, die op regelmatige wijze tot uitvoering kon worden gebracht, wordt beschouwd als een bestaande steunmaatregel of -regeling (arresten van 9 augustus 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Jurispr., EU:C:1994:311, punt 13, en 17 juni 1999, Piaggio, C-295/97, Jurispr., EU:C:1999:313, punt 48).

75 Bij wijze van uitzondering geldt dat wanneer de wijziging de kern van de bestaande steunmaatregel of -regeling raakt, deze maatregel als geheel in een nieuwe steunmaatregel of -regeling wordt omgezet. Van een dergelijke substantiële wijziging kan echter geen sprake zijn wanneer het nieuwe element duidelijk los van de reeds bestaande maatregel kan worden beschouwd (arrest Government of Gibraltar/Commissie, punt 74 hierboven, EU:T:2002:111, punten 111 en 114, en arrest van 25 maart 2009, Alcoa Trasformazioni/Commissie, T-332/06, EU:T:2009:79, punt 128; zie ook, in hogere voorziening, arrest Alcoa Trasformazioni/Commissie, punt 45 hierboven, EU:C:2011:497, punten 111 en 112) of wanneer dit element van louter formele of administratieve aard is en de beoordeling van de verenigbaarheid van deze maatregel met de interne markt niet kan beïnvloeden (arrest van 20 maart 2014, Rousse Industry/Commissie, C-271/13 P, EU:C:2014:175, punten 31-38).

76 Dit betekent dat de mogelijkheid voor de Commissie om niet alleen de wijziging van bestaande steun, maar ook de bestaande steun waarop die wijziging betrekking heeft in zijn geheel als nieuwe en eventueel onrechtmatige steun aan te merken, wat de inhoud betreft afhangt van de voorwaarde dat de Commissie weet aan te tonen dat die wijziging de kern van de reeds bestaande maatregel raakt. Ingeval de betrokken lidstaat tijdens de administratieve procedure stelt dat die wijziging hetzij duidelijk los van de reeds bestaande maatregel kan worden beschouwd, hetzij van louter formele of administratieve aard is en de beoordeling van de verenigbaarheid van deze maatregel met de interne markt niet kan beïnvloeden, dient de Commissie verder te motiveren waarom deze argumenten haar ongegrond voorkomen.

77 In het onderhavige geval dienen op dit punt drie constateringen te worden gedaan.

78 Om te beginnen zijn de enige overwegingen in het bestreden besluit die verband kunnen houden met de vraag of het uitstel van betaling al dan niet de kern van het systeem van gespreide betaling raakte, beperkt tot de opmerking dat „[d]e Commissie [...] [niet de] mening [...] [deelt]" van de Italiaanse autoriteiten dat „het uitstel van betaling als een op zichzelf staande maatregel moet worden beschouwd", om reden dat er „een rechtstreekse verband bestaat" met de eerder door de Raad goedgekeurde steun en deze maatregel „dan ook niet [kan] worden beschouwd als volledig losstaand" van die steun (overwegingen 38 en 39). Hoewel het bestaan van een „rechtstreeks verband" en een samenhang tussen het uitstel van betaling en het systeem van gespreide betaling niet valt te ontkennen, betekent dit op zichzelf echter niet dat de tweede maatregel de eerste wezenlijk wijzigt.

79 Verder heeft de Commissie deze beoordeling verricht in het kader van het onderzoek van een aparte vraag, te weten of de steun die voortvloeit uit het uitstel van betaling al dan niet los moest worden beoordeeld van de overige steun waarvan de melkproducenten mogelijk gebruik hadden gemaakt, een en ander met het oog op de verificatie van de naleving van het in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 659/1999 neergelegde de-minimisplafond.

80 Ten slotte bevestigt de Commissie in haar verweerschrift (punten 24, 32, 35 en 39) en dupliek (punt 10) zelf dat zij in het geheel niet heeft beoogd om na te gaan of het uitstel van betaling een wezenlijke wijziging inhield van het systeem van gespreide betaling dan wel of dit uitstel juist als daarvan losstaand kon worden beschouwd, aangezien de Commissie van mening was dat deze vraag „zonder belang" en „niet ter zake doend" was.

81 Dusdoende heeft de Commissie niet slechts het begrip „nieuwe steun" miskend door een bestaande steunregeling te herkwalificeren als nieuwe, onrechtmatige steun zonder de inhoudelijke vereisten als vervat in verordening nr. 659/1999 en de rechtspraak ter zake in acht te nemen, zoals de Italiaanse Republiek betoogt.

82 De Commissie heeft daarmee ook ten onrechte gelast dat niet slechts deze nieuwe en onrechtmatige steun werd teruggevorderd van de melkproducenten die gebruik hadden gemaakt van het uitstel van betaling, maar ook de voor het overige uit hoofde van genoemde bestaande steunregeling toegekende individuele steun, zoals de Italiaanse Republiek ook betoogt.

83 Geen van de door de Commissie opgeworpen argumenten kan aan deze conclusie afdoen.

84 In het bijzonder kan de Commissie niet met vrucht stellen dat de niet-naleving door de Italiaanse autoriteiten van een van de aan de verenigbaarverklaring van de Raad verbonden voorwaarden met zich brengt dat de tot dan toe onder deze voorwaardelijke goedkeuring vallende bestaande steunregeling in wezen moet worden geherkwalificeerd als nieuwe en onrechtmatige steun.

85 Wanneer de Commissie immers ontdekt dat een besluit om een steunmaatregel of -regeling onder bepaalde voorwaarden verenigbaar te verklaren met de interne markt niet wordt nageleefd, kan zij hetzij deze niet-nakoming rechtstreeks door het Hof doen vaststellen, hetzij, indien sprake is van de

verlening van nieuwe steun, gebruik maken van de haar voor het toezicht hierop ter beschikking staande onderzoeksbevoegdheden, mits zij de daarvoor geldende procedurele en materiële vereisten in acht neemt, zoals blijkt uit de in de punten 57 tot en met 62, 74 en 75 hierboven aangehaalde rechtspraak. Indien de Commissie ervoor kiest gebruik te maken van haar onderzoeksbevoegdheden, dan dient zij zich in beginsel te beperken tot een onderzoek naar de nieuwe steunmaatregel. Slechts ingeval de Commissie kan bewijzen dat die nieuwe steunmaatregel de kern van een bestaande steunmaatregel of -regeling heeft gewijzigd, is zij bij wijze van uitzondering gerechtigd om de reeds bestaande, gewijzigde maatregel in zijn geheel onverenigbaar te verklaren met de interne markt, vast te stellen dat deze onrechtmatig is indien die wijziging vóór de tenuitvoerlegging ervan haar bovendien niet ter kennis is gebracht, en bijgevolg te gelasten dat de gewijzigde steunmaatregel of -regeling wordt opgeheven of gewijzigd.

86 Daarentegen is de Commissie niet gerechtigd om te oordelen dat de niet-naleving van een bij de goedkeuring van een bestaande steunregeling gestelde voorwaarde op zichzelf met zich brengt dat deze maatregel als nieuwe steun moet worden „geherkwalificeerd”, laat staan dat zij kan oordelen dat die steun van meet af aan onrechtmatig was en kan gelasten dat die steun wordt teruggevorderd alsof het zou gaan om een onrechtmatig ten uitvoer gelegde steunmaatregel en niet om een vooraf goedgekeurde.

87 Zoals immers blijkt uit de rechtspraak wordt elke bestaande steunmaatregel gedekt door het ten aanzien daarvan vastgestelde goedkeuringsbesluit, behalve wanneer de Commissie oordeelt dat daarvan misbruik wordt gemaakt (zie arrest van 29 april 2004, Italië/Commissie, C-298/00 P, Jurispr., EU:C:2004:240, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak) of dat de nieuwe steunmaatregel de kern van de bestaande maatregel raakt (zie punten 74 en 75 hierboven). Behoudens deze twee gevallen dient dergelijke steun dus als rechtmatig te worden beschouwd zolang de Commissie niet heeft vastgesteld dat deze onverenigbaar is met de interne markt (arrest van 18 juli 2013, P, C-6/12, Jurispr., EU:C:2013:525, punten 40 en 41; zie in deze zin ook arrest van 4 maart 2009, Tirrenia di Navigazione e.a./Commissie, T-265/04, T-292/04 en T-504/04, EU:T:2009:48, punt 75).

88 Verder is het om de Commissie – of bij wijze van uitzondering de Raad – in staat te stellen om „de steun als verenigbaar met de [interne] markt te beschouwen” dat deze instelling „aan een positieve beschikking voorwaarden [kan] verbinden”, alsmede verplichtingen, zoals blijkt uit de bewoordingen van artikel 7, lid 4, van verordening nr. 659/1999 en de rechtspraak uit de periode vóór de vaststelling van deze verordening (arresten TWD/Commissie, punt 61 hierboven, EU:T:1995:160, punt 55, en TWD/Commissie, punt 61 hierboven, EU:C:1997:241, punt 25). In dit geval geldt dan ook dat de Raad „de steun die de Italiaanse Republiek voornemens [was] te verlenen aan [haar] melkproducenten” „als verenigbaar [heeft beschouwd]” „indien aan de in [de beschikking van de Raad] genoemde voorwaarden” werd voldaan (overweging 8 van de beschikking van de Raad en overweging 10 van het bestreden besluit). Gelet op de met dergelijke voorwaarden nagestreefde doelstelling kan de Commissie in de niet-naleving ervan slechts aanleiding vinden om, met gebruikmaking van een van de procedures vervat in het VWEU en verordening nr. 659/1999, de verenigbaarverklaring van de betrokken maatregel met de interne markt ter discussie te stellen, maar niet de kwalificatie van deze maatregel als bestaande steun, behoudens de in punt 85 hierboven in herinnering gebrachte uitzondering.

89 Aangezien bestaande steunregelingen verder overeenkomstig artikel 108, lid 1, VWEU regelmatig tot uitvoering kunnen worden gebracht zolang de Commissie deze niet onverenigbaar met de interne markt heeft verklaard (arresten van 15 maart 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Jurispr., EU:C:1994:100, punt 20, en 29 november 2012, Kremikovtzi, C-262/11, Jurispr., EU:C:2012:760, punt 49), kan die onverenigbaarverklaring slechts gevolgen voor de toekomst hebben (zie in deze zin arresten van 15 september 1998, Ryanair/Commissie, T-140/95, Jurispr., EU:T:1998:201, punt 86, betreffende de niet-naleving van een besluit waarbij in opeenvolgende tranches vrij te geven steun was goedgekeurd, en 6 maart 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, T-127/99, T-129/99 en T-148/99, Jurispr., EU:T:2002:59, punt 172).

90 Zou dat anders zijn, dan zou een steunregeling die regelmatig tot uitvoering was gebracht in de periode voordat de betrokken lidstaat tekortschoot, of individuele steun die in die periode op grond van genoemde regeling rechtmatig was toegekend, met terugwerkende kracht geacht worden onrechtmatige steun te vormen die onverenigbaar is met de interne markt. Een dergelijke uitkomst zou neerkomen op herroeping van het besluit waarbij de tenuitvoerlegging van deze maatregelen is goedgekeurd. Uit overweging 10 en artikel 9 van verordening nr. 659/1999 blijkt dat de wetgever slechts in een dergelijke sanctie heeft voorzien voor het specifieke geval dat een inzake het toezicht op staatssteun vastgesteld besluit berust op onjuiste informatie.

91 Ten slotte dient er ten eerste op te worden gewezen dat verordening nr. 659/1999 onder meer is vastgesteld om de procedurele rechtszekerheid te waarborgen, in het bijzonder wat betreft de behandeling van bestaande en onrechtmatige steun (overwegingen 3, 4, 11, 14 en 17 van verordening nr. 659/1999). Ten tweede voorziet deze verordening in een geheel van regels op grond waarvan de Commissie zich ervan kan vergewissen dat de inzake het toezicht op staatssteun vastgestelde besluiten worden nageleefd, en zij met name kan optreden tegen situaties zoals in dit geval aan de orde, en daar rechtsgevolgen aan kan verbinden (zie de punten 57, 64, 66, 67 en 69-75 hierboven). In deze omstandigheden zou aanvaarding van de door de Commissie in deze zaak aangedragen theorie tot gevolg hebben dat zij de procedures zou kunnen omzeilen die de wetgever heeft ingevoerd om, met eerbiediging van het rechtszekerheidsbeginsel, een doeltreffend toezicht op staatssteun te waarborgen.

92 Gelet op een en ander dient het voorliggende middel te worden aanvaard.

93 Derhalve dient in de eerste plaats de principale vordering van de Italiaanse Republiek te worden afgewezen en in de tweede plaats haar subsidiaire vordering te worden toegewezen, waarbij artikel 1, lid 2, van het bestreden besluit nietig wordt verklaard alsmede de artikelen 2 tot en met 4 ervan voor zover zij betrekking hebben op de in artikel 1, lid 2, bedoelde steunregeling en op de met toepassing daarvan toegekende individuele steun.

Kosten

94 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien beide partijen in dit geval op bepaalde punten in het ongelijk zijn gesteld, draagt elk van hen haar eigen kosten.

HET GERECHT (Derde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Artikel 1, lid 2, van besluit 2013/665/EU van de Commissie van 17 juli 2013 betreffende de door Italië ten uitvoer gelegde steunmaatregel SA.33726 (2011/C) [ex SA.33726 (2011/NN)] (Uitstel van betaling van de melkheffing in Italië), wordt nietig verklaard.

2) De artikelen 2 tot en met 4 van dit besluit worden nietig verklaard voor zover zij betrekking hebben op de in artikel 1, lid 2, ervan bedoelde steunregeling en op de met toepassing van die steunregeling toegekende individuele steun.

3) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

4) De Italiaanse Republiek en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.

Papasavvas Forwood Bieliūnas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 24 juni 2015.

ondertekeningen