Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba)

z dnia 24 czerwca 2015 r.*

Pomoc państwa — Opłata wyrównawcza od mleka — Pomoc przyznana przez Włochy producentom mleka — System pomocy związany ze zwrotem opłaty wyrównawczej od mleka — Decyzja warunkowa — Nieprzestrzeganie warunku, który pozwolił na uznanie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym — Pomoc de minimis — Pomoc istniejąca — Nowa pomoc — Zmiana pomocy istniejącej — Postępowanie w sprawie kontroli pomocy państwa — Obowiązek uzasadnienia — Ciężar dowodu

W sprawie T-527/13

Republika Włoska, reprezentowana przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Fiorentina oraz P. Grassa, avvocati dello Stato,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez D. Grespana, D. Nardiego oraz P. Němečkovą, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji z dnia 17 lipca 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] przyznanej przez Włochy (odroczenie uiszczenia opłaty wyrównawczej od mleka) (Dz.U. L 309, s. 40),

SĄD (trzecia izba),

w składzie: S. Papasavvas, prezes, N.J. Forwood (sprawozdawca) i E. Bieliūnas, sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 stycznia 2015 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: włoski.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 W celu umożliwienia włoskim producentom mleka uiszczenia dodatkowej opłaty wyrównawczej w wysokości 1 386 475 000 EUR należnej Unii z powodu przekroczenia kwoty mlecznej przyznanej Republice Włoskiej za lata od 1995/1996 do 2001/2002, państwo to wystąpiło do Rady Unii Europejskiej z wnioskiem o zezwolenie na ustanowienie systemu pomocy państwa na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE.

2 Decyzją 2003/530/WE z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie zgodności ze wspólnym rynkiem pomocy, jaką Republika Włoska zamierza przyznać na rzecz swoich producentów mleka (Dz.U. L 184, s. 15, zwaną dalej „decyzją Rady"), Rada zezwoliła temu państwu członkowskiemu na „zastąpienie tych producentów w celu uiszczenia na rzecz [Unii] kwoty od nich należnej względem [Unii] tytułem dodatkowej opłaty wyrównawczej dotyczącej mleka i produktów mlecznych za okresy od 1995/1996 do 2001/2002 r." (art. 1 decyzji Rady). Zezwoliła ona również na „[umożliwienie zainteresowanym] spłaty ich długu [względem Republiki Włoskiej] poprzez prolongatę spłaty bez odsetek, rozłożoną na wiele lat" (art. 1 decyzji Rady).

3 Ta deklaracja zgodności została obwarowana dwiema kategoriami warunków. Po pierwsze, Rada nałożyła na władze włoskie obowiązek z jednej strony zgłoszenia kwoty odpowiadającej dodatkowej opłacie wyrównawczej należnej od producentów mleka do Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie (EFOGR), a z drugiej strony odliczenia wartości ich długu względem Unii oraz odsetek z nim związanych od wydatków finansowanych przez EFOGR (art. 2 decyzji Rady). Po drugie, Rada zażądała, aby producenci mleka zwrócili swój dług względem Republiki Włoskiej w całości z jednej strony w formie stałych rocznych rat, a z drugiej strony w okresie nieprzekraczającym 14 lat, licząc od dnia 1 stycznia 2004 r. (art. 1 decyzji Rady).

4 W tym kontekście władze włoskie przyjęły decreto-legge n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (dekret ustawodawczy nr 49 w sprawie zmiany przepisów dotyczących stosowania dodatkowej opłaty wyrównawczej w sektorze mleka i produktów mlecznych z dnia 28 marca 2003 r. (GURI nr 75 z dnia 31 marca 2003 r., s. 4) oraz 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 (dekret ministra z dnia 30 lipca 2003 r. w sprawie przepisów dotyczących przekazania dodatkowej opłaty wyrównawczej należnej i nieprzekazanej za okresy od 1995/1996 do 2001/2002, o której mowa w art. 10 akapit 34 ustawy nr 119/2003) (GURI nr 183 z dnia 8 sierpnia 2003 r., s. 33). Połączone przepisy tych dwóch aktów przewidywały zasadniczo, że kwota dodatkowej opłaty wyrównawczej, z tytułu której zobowiązanie przejęła Republika Włoska, ma być zwrócona w całości przez producentów mleka, bez naliczania odsetek, w formie rocznych transzy płatnych w takiej samej wysokości, przy czym łączna kwota miała być rozłożona na raty w okresie nieprzekraczającym 14 lat (zwanym dalej „systemu rozłożenia opłat na raty").

5 Po kilkukrotnej zmianie tych przepisów, w szczególności w celu umożliwienia podmiotom zainteresowanym złożenia wniosku o rozłożenie ich długu na raty na okres do 30 lat, a następnie odraczając o sześć miesięcy płatność rocznej transzy, której termin wymagalności przypadał na dzień 30 czerwca 2010 r., władze włoskie przyjęły z dniu 26 lutego 2011 r. 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 (ustawę nr°10 przekształcającą, ze zmianami, ustawę z mocą dekretu nr 225 z dnia 29 grudnia 2010 r. dotyczącego odroczenia terminów przewidzianych w przepisach prawa i działań o charakterze pilnym w sprawach fiskalnych oraz wsparcia na rzecz przedsiębiorstw i rodzin) (GURI nr 47 z dnia 26 lutego 2011 r., suplement zwyczajny nr 53), która weszła w życie dnia następnego. Mocą tego aktu

wprowadzono w szczególności w art. 1 ust. 12 duodecies decreto-legge nr 225, który przewidywał, że „w celu sprostania poważnemu kryzysowi, jaki dotknął sektor mleczarski, terminy płatności kwot, które stawały się wymagalne z dniem 31 grudnia 2010 r. i o których mowa w przewidzianych w dekrecie z mocą ustawy nr 49 planach rozłożenia płatności na raty, zostały odroczone do dnia 30 czerwca 2011 r." oraz dalsze przepisy (zwane dalej „odroczeniem płatności").

6 Władze włoskie poinformowały Komisję, że „dotacja-ekwiwalent" tego środka została zapisana do puli na pomoc de minimis dla Włoch, przewidzianą dla tego państwa w załączniku do rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. [107 TFUE] i [108 TFUE] w odniesieniu do pomocy de minimis w sektorze produkcji rolnej (Dz.U. L 337, s. 35). Zdaniem tych władz z tego przepisu skorzystało 1291 producentów mleka na 11 271 beneficjentów systemu płatności rozłożonych w czasie, tj. 11,45%. Ponadto pomoc indywidualna otrzymana z tego tytułu obejmowała widełki od 0,08 do 694,19 EUR. Wreszcie, pomoc ta pozostała na poziomie poniżej 100 EUR dla grupy 1187 z 1291 przedmiotowych producentów mleka i poniżej 12 EUR w odniesieniu do 559 spośród nich.

7 Decyzją C(2011) 10055 wersja ostateczna z dnia 11 stycznia 2012 r. w sprawie pomocy państwa SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] – Odroczenie płatności opłat wyrównawczych w sektorze mleka we Włoszech, której streszczenie zostało opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 10 lutego 2012 r. (Dz.U. C 37, s. 30), Komisja wszczęła procedurę przewidzianą w art. 108 ust. 2 TFUE. Po pierwsze, zasadniczo wskazała ona na swe wątpliwości odnośnie do kwalifikacji odroczenia płatności w świetle art. 107 TFUE, jak również odnośnie do zgodności tego środka ze wspólnym rynkiem. Po drugie, stwierdziła ona, że owe odroczenie płatności spowodowało naruszenie jednej z przesłanek przewidzianych w decyzji Rady, że to naruszenie przekształciło całość ustanowionego przez władze włoskie systemu płatności rozłożonych w czasie w nową pomoc, w zakresie, w jakim dotyczyło ono producentów mleka, którzy skorzystali odroczenia płatności, oraz że zgodność tej nowej pomocy z rynkiem wewnętrznym również nie została wykazana.

8 Mocą decyzji 2013/665/UE z dnia 17 lipca 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] przyznanej przez Włochy (odroczenie uiszczenia opłaty wyrównawczej od mleka we Włoszech) (Dz.U L 309, s. 40, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją") Komisja uznała, w następstwie wymiany informacji z władzami włoskimi w toku postępowania administracyjnego, że każdy z tych dwóch analizowanych środków, czyli odroczenie uiszczenia opłaty z jednej strony oraz system rozłożenia opłat na raty z drugiej strony, stanowił nową pomoc niezgodną z prawem, która jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, (art. 1 zaskarżonej decyzji). W konsekwencji nakazała ona Republice Włoskiej odzyskanie w sposób natychmiastowy i skuteczny kwot przyznanych producentom mleka, którzy skorzystali z odroczenia płatności, wraz naliczeniem należnych odsetek (art. 2 i 3 zaskarżonej decyzji).

Przebieg postępowania i żądania stron

9 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 września 2013 r. Republika Włoska wniosła niniejszą skargę.

10 Republika Włoska wnosi w istocie do Sądu o:

— tytułem żądania głównego – stwierdzenie nieważności w całości zaskarżonej decyzji;

— tytułem żądania ewentualnego – stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim nakazuje ona zwrot przyznanej indywidualnej pomocy na podstawie systemu pomocy wstępnie zatwierdzonej na podstawie decyzji Rady na rzecz włoskich producentów mleka, którzy skorzystali z odroczenia płatności;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

11 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania.

Co do prawa

12 W uzasadnieniu swych żądań stwierdzenia nieważności Republika Włoska podnosi dwa zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia art. 3 ust. 7 rozporządzenia nr 1535/2007. Zarzut drugi dotyczy naruszenia art. 3 ust. 2 tego samego rozporządzenia, art. 1 lit. c) rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. L 83, s. 1), art. 4 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia nr 659/1999 (Dz.U. L 140, s. 1) oraz braku uzasadnienia.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

13 Republika Włoska utrzymuje, że zaskarżona decyzja narusza art. 3 ust. 7 rozporządzenia nr 1535/2007, zgodnie z którym „[p]omocy de minimis nie należy łączyć z inną pomocą państwa dotyczącą tych samych wydatków kwalifikowanych, w przypadku gdyby taka kumulacja miała skutkować przekroczeniem poziomu ustalonego przepisami [Unii] dla specyficznych uwarunkowań każdego przypadku". Komisja uznała bowiem, że przyznanie odroczenia płatności stanowiło naruszenie tego przepisu, wychodząc z postulatu, że uprzednio zatwierdzony przez Radę system rozłożenia na opłat raty stanowił maksymalny poziom pomocy, jaki mógł zostać przyznany na rzecz producentów mleka. Tymczasem decyzja Rady w żadnym wypadku nie zakazywała włoskim władzom utworzenia nowych, wynikających z potrzeb środków wsparcia na ich korzyść. Komisja zatem niesłusznie uznała, że analizowany przepis stał na przeszkodzie przyznaniu im nowej pomocy. Ponadto ona sama przyznała, że pomoc tę należy uznać za pomoc de minimis.

14 Komisja kwestionuje zasadność tej argumentacji.

15 Artykuł 3 rozporządzenia nr 1535/2007 przewiduje w ust. 1, że „[z]a niespełniającą wszystkich kryteriów określonych w art. [107 ust. 1 TFUE] i tym samym za zwolnioną z wymogu zgłoszenia przewidzianego w art. [108 ust. 3 TFUE], uważa się pomoc, która spełnia warunki określone w ust. 2–7 niniejszego artykułu".

16 W tym względzie należy stwierdzić, że o ile na Komisji spoczywa obowiązek udowodnienia, że dany środek spełnia warunki dla zakwalifikowania jako pomoc państwa, o tyle z kolei do państwa członkowskiego, które przyznaje albo zamierza przyznać tę pomoc, należy wykazanie, iż środek ten nie podpada pod taką kwalifikację lub że jest on zgodny ze rynkiem wewnętrznym.

17 W związku z tym, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, to do tego państwa w szczególności należy dostarczenie Komisji wszystkich informacji tego rodzaju, które pozwoliłyby tej instytucji na sprawdzenie, iż są spełnione przesłanki wyłączenia, którego się ono domaga (wyroki: z dnia 28 kwietnia 1993 r., Włochy/Komisja, C-364/90, Rec, EU:C:1993:157, pkt 20; z dnia 29 kwietnia 2004 r., Włochy/Komisja, C-372/97, Rec, EU:C:2004:234, pkt 81) poprzez wykazanie albo że dany środek może być uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE (wyroki: z dnia 15 grudnia 1999 r., Freistaat Sachsen i in./Komisja, T-132/96 i T-143/96, Rec, EU:T:1999:326, pkt 140; z dnia 15 czerwca 2005 r., Regione Autonoma della Sardegna/Komisja, T-171/02, Zb.Orz., EU:T:2005:219, pkt 129), albo nawet że nie podlega on kwalifikacji jako pomoc

państwa, o której mowa w art. 107 ust. 1 TFUE (wyroki: z dnia 29 kwietnia 2004 r., Niderlandy/Komisja, C-159/01, Rec, EU:C:2004:246, pkt 43; z dnia 15 listopada 2011 r., Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo, C-106/09 P i C-107/09 P, Zb.Orz., EU:C:2011:732, pkt 143–152).

18 W wypadku gdy dane państwo członkowskie nie dostarcza dowodu na zasadność odstępstwa, które zamierza uzyskać, a tym bardziej gdy uchybia swojemu obowiązkowi przedstawienia istotnych informacji w tym względzie, o którym art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1535/2007 przypomina, że ma on znaczenie szczególnie w wypadku, gdy państwa członkowskie podnoszą, iż pomoc przyznana na rzecz przedsiębiorstw działających w sektorze produkcji rolnej ma charakter de minimis, Komisja ma prawo uznać, iż przyznanie tego odstępstwa nie wydaje się uzasadnione (zob. podobnie wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r. Niderlandy/Komisja, C-382/99, EU:C:2002:363, pkt 77–80).

19 W niniejszej sprawie zaskarżona decyzja stanowi, że odroczenie płatności stanowi pomoc państwa (motywy 28–32) i nie może być uznana za mającą charakter de minimis (motywy 33–42), wbrew twierdzeniom władz włoskich (motywy 14–20).

20 Wniosek ten opiera się na trzech kategoriach rozważań.

21 Po pierwsze, Komisja uznała, że choć pomoc indywidualna związana z odroczeniem płatności mogła w ujęciu oddzielnym być uznana za mającą charakter de minimis, Republika Włoska nie przedstawiła dowodów pozwalających na wykazanie zasadności swojego twierdzenia, zgodnie z którym producenci mleka, którzy skorzystali z tego odroczenia, nie uzyskali żadnej innej pomocy de minimis, która doprowadziłaby do uzyskania przez nich korzyści w łącznej kwocie powyżej pułapu, o którym mowa art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1535/2007 (motywy 34–35 zdania pierwsze i trzecie zaskarżonej decyzji), którego akapit drugi stanowi, że „[j]eśli łączna kwota pomocy przewidziana w ramach środka pomocy przekracza pułap, o którym mowa w akapicie pierwszym, nie może ona być objęta przepisami niniejszego rozporządzenia, nawet w odniesieniu do części pomocy nieprzekraczającej tego pułapu”.

22 Po drugie, Komisja uznała tytułem uzupełniającym, o czym świadczy użycie słowa „również” (motyw 35 zdanie trzecie zaskarżonej decyzji), że ta pomoc nie była jedynym środkiem, jaki należało wziąć pod uwagę w celu sprawdzenia przestrzegania przedmiotowego pułapu. Komisja uznała bowiem, że odroczenie płatności zostało dokonane z naruszeniem decyzji Rady, że to naruszenie powodowało, iż część pomocy indywidualnej przyznanej producentom mleka na podstawie dozwolonego przez Radę system rozłożenia opłat na raty była nielegalna, oraz że należało również uwzględnić tę ostatnią w ramach tej analizy (motyw 35 zdanie trzecie in fine i motyw 50 zaskarżonej decyzji).

23 Po trzecie, nadal tytułem uzupełniającym, jak o tym świadczy użycie wyrażenia „[p]onadto” (motyw 36 zaskarżonej decyzji), Komisja wyjaśniła, że odroczenie płatności prowadziło z uwagi na swoją kumulację z systemem rozłożenia opłat na raty do przyznania producentom mleka pomocy o „intensywności” przekraczającej poziom stosowany w okolicznościach szczególnych niniejszej sprawy (motywy 36–42 zaskarżonej decyzji), z naruszeniem art. 3 ust. 7 rozporządzenia nr 1535/2007.

24 Tymczasem Republika Włoska krytykuje tę trzecią kategorię rozważań opartych na art. 3 ust. 7 rozporządzenia nr 1535/2007, lecz nie przedstawia argumentów pozwalających na unieważnienie analizy przeprowadzonej równolegle przez Komisję w świetle ust. 2 tego artykułu (zob. pkt 21 powyżej).

25 Ogranicza się ona bowiem w ramach niniejszego zarzutu do podniesienia, że Komisja w zaskarżonej decyzji dopuściła, iż pomoc indywidualna związana z odroczeniem płatności może być uznana za mającą charakter de minimis, w przypadku odrębnej analizy (pkt 46 skargi). Tymczasem Komisja dodała, że tę pomoc należało rozważać w związku z inną pomocą de minimis, z której mogli skorzystać producenci mleka, i to nie w sposób oddzielny (zob. pkt 21 powyżej).

26 Następnie Republika Włoska sama przyznaje w ramach swojego zarzutu drugiego, że art. 3 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 1535/2007 zakazuje kwalifikowania w sposób ogólny jako pomocy de minimis różnych rodzajów pomocy mających każda charakter pomocy de minimis, w przypadku gdy się kumulują oraz gdy ich kwota całkowita przekracza pułap przewidziany przez ten artykuł (pkt 53 skargi).

27 Wreszcie Republika Włoska twierdzi w ramach swojego zarzutu drugiego, że „jak zostało wykazane w zarzucie pierwszym skargi, przesłanki przewidziane przez [art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1535/2007] nie są spełnione", że „[d]owód nie został przedstawiony odnośnie do tego, że kwestionowany środek miał doprowadzić do całkowitej kwoty przyznanej pomoc przekraczającej pułap, o którym mowa [w tym artykule]" oraz że „[w]ręcz przeciwnie, istnieją dane na rzecz twierdzenia dokładnie przeciwnego (pkt 52 skargi). Tymczasem w ramach niniejszego zarzutu nie przedstawia ona ani nie wykazuje, że przedstawiła w ramach postępowania administracyjnego argumenty lub dowody pozwalające na uznanie albo nawet po prostu na zweryfikowanie, że nie przyznała innej pomocy minimis, prowadzącej do przekroczenia pułapu określonego przez ten przepis, jak to słusznie stwierdza Komisja. Wręcz przeciwnie, w odpowiedzi na pytania Sądu w ramach środków organizacji postępowania, a następnie na rozprawie ogranicza się ona zasadniczo do podniesienia, że pomoc wynikająca z odroczenia płatności jest tak niewielkiej wagi, że należy domniemywać, iż przedmiotowy pułap nie został przekroczony. Taki argument nie zostać jednak przyjęty w braku jakiejkolwiek informacji dotyczącej innej pomocy, z której mogli skorzystać dani producenci mleka, i przy uwzględnieniu wymogów odnośnie do dowodów wynikających z orzecznictwa (zob. pkt 17 i 18 powyżej) oraz analizowanych łącznie przepisów art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1535/2007.

28 Zatem Komisja mogła utrzymywać w ramach analizy przypomnianej w pkt 21 powyżej, że wobec braku ze strony władz włoskich przedstawienia, w sposób wystarczający pod względem prawnym, dostatecznego potwierdzenia przestrzegania tego przepisu pomoc związana z odroczeniem płatności nie może być uznana za przyznaną zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1535/2007; jest przy tym bez znaczenia, czy niesłusznie, czy też słusznie uznała ona w ramach analizy przypomnianej w pkt 23 powyżej, iż przyznanie tej pomocy byłoby dodatkowo sprzeczne z art. 3 ust. 7 tego rozporządzenia.

29 W konsekwencji niniejszy zarzut można jedynie oddalić jako nieskuteczny.

W przedmiocie zarzutu drugiego

30 Republika Włoska w ramach zarzutu drugiego wyszczególnia dwie części.

31 Po pierwsze, podnosi ona, że zaskarżona decyzja narusza art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1535/2007. Przede wszystkim nie wykazano, że producenci mleka, którzy skorzystali z odroczenia płatności, uzyskali z uwagi na fakt kumulacji tego środka z innymi całkowitą kwotę pomocy przewyższającą pułap przewidziany przez ten artykuł. Następnie – artykuł ten podlega zastosowaniu wyłącznie w odniesieniu do przypadków, w których kumulacja różnych środków, z których każdy stanowi pomoc de minimis, prowadzi do całkowitej kwoty pomocy przewyższającej określony w nim pułap. Wreszcie nawet zakładając, że art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1535/2007 podlega zastosowaniu w każdej sytuacji kumulacji pomocy, niezależnie od tego, czy mają one charakter de minimis, nie stanowi on podstawy prawnej pozwalającej Komisji na nakazanie państwu członkowskiemu, które przyznało pomoc de minimis, zwrotu nie tylko tej pomocy, w wypadku gdy została przyznana niezgodnie z prawem, lecz także kwoty poprzedniej pomocy, która stanowiła podstawę decyzji zezwalającej.

32 Po drugie, zaskarżona decyzja stanowi naruszenie prawa, a przynajmniej zawiera niedostateczne uzasadnienie w zakresie, w jakim Komisja nakazuje Republice Włoskiej odzyskanie nie tylko pomocy indywidualnej związanej z odroczeniem płatności, lecz także części pomocy, która została przyznana wcześniej na podstawie systemu rozłożenia opłaty na raty. W świetle ograniczonego zasięgu tego

odroczenia Komisja powinna bowiem była zbadać ją oddzielnie jako pomoc nową w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia nr 659/1999, zamiast uznać, że stanowi ona naruszenie istoty samego systemu pomocy uprzednio przyznanej przez Radę i w konsekwencji zdecydować, że całość systemu pomocy istniejącej winna być zakwalifikowana jako pomoc nowa i niezgodna z prawem w odniesieniu do producentów mleka, którzy skorzystali z odroczenia płatności. Ponadto Komisja powinna była dojść do wniosku, że owa nowa pomoc jest zwolniona z obowiązku zgłoszenia przewidzianego w traktacie FUE, zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 794/2004.

33 Republika Włoska replikując dodaje zasadniczo, że argumenty przytoczone przez Komisję na obronę potwierdzają zasadność tych zarzutów.

34 Komisja zasadniczo uważa, że te dwie grupy zarzutów są bezpodstawne, jeśli chodzi o pierwszą grupę i nieskuteczne jeśli chodzi o drugą.

35 Po pierwsze, władze włoskie w toku całego postępowania administracyjnego nie wykazały zasadności swojego twierdzenia, zgodnie z którym pomoc związana z odroczeniem płatności nie spowodowała przekroczenia pułapu określonego przez art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1535/2007, a więc Komisja nie dopuściła się błędu nie stosując tego przepisu.

36 Po drugie, Republika Włoska błędnie zinterpretowała zaskarżoną decyzję. Z motywów i rozstrzygnięcia tego aktu– jak również z poprzedzającej go decyzji w sprawie wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE – jasno wynika, że Komisja zbadała dwa różne środki, a następnie zakwalifikowała każdy z nich jako bezprawną nową pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym. Pierwsza z tych pomocy stanowiła „pomoc związaną z odroczeniem płatności" (motyw 13 tiret pierwsze i drugie, motywy 45 i 57 zaskarżonej decyzji). Druga była „pomocą nową powstałą z uwagi na fakt naruszenia decyzji [Rady]" (motyw 13 tiret trzecie i motyw 57 zaskarżonej decyzji).

37 Odnośnie do tego drugiego środka Komisja słusznie uznała, że władze włoskie naruszyły jeden z warunków, o których mowa w decyzji Rady, poprzez przyznanie odroczenia płatności producentom mleka, że ta przesłanka stanowiła warunek konieczny zezwolenia przyznanego przez Radę i że jego naruszenie powodowało niezgodność całości systemu rozłożenia opłat na raty z tą decyzją, w zakresie, w jakim miał on zastosowanie względem producentów mleka, którzy skorzystali z odroczenia. Słusznie wywnioskowała ona stąd, że system ten powinien być zakwalifikowany w tym zakresie jako system pomocy nowej, bezprawnej i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym, oraz że pomoc indywidualna przyznana na tej podstawie powinna zostać zwrócona równolegle z pomocą związaną z odroczeniem płatności. W ramach tego badania nie byłoby konieczne zbadanie, czy odroczenie płatności naruszało istotę systemu rozłożenia opłat na raty lub czy jego charakter de minimis zwalniał z obowiązku zgłoszenia przewidzianego w traktacie FUE. Wreszcie Komisja dostatecznie uzasadniła swoją decyzję w odniesieniu do tych wszystkich punktów.

38 W świetle argumentów wymienionych przez strony w toku postępowania konieczne jest uściślenie zakresu niniejszego zarzutu, zanim zostanie dokonana analiza części zarzutu dotyczącego uzasadnienia zaskarżonej decyzji, a następnie jej zasadności.

W przedmiocie zakresu zarzutu

39 Po pierwsze, należy stwierdzić, że choć każda z części wydzielonych przez Republikę Włoską w ramach niniejszego zarzutu jest oparta na naruszeniu innego przepisu, to jednak mają one wspólną cechę, polegającą w obu przypadkach na zarzuceniu zaskarżonej decyzji zasadniczo tego, że w zakresie, w jakim dokonuje ona kwalifikacji systemu rozłożenia opłat na raty jako nowej pomocy niezgodnej z prawem (art. 1 ust. 2 zaskarżonej decyzji) oraz w zakresie, w jakim nakazuje odzyskanie tej pomocy [art. 2 ust. 1 i 4 lit. a)–d) zaskarżonej decyzji], nie opiera się na żadnej ważnej podstawie prawnej.

40 Po drugie, krytyka ta jest sformułowana od etapu skargi, nawet jeśli wyrażenia „odniesienia normatywne" i „stanowiący podstawę pozytywny punkt, na którym decyzja [Komisji] mogła się zasadniczo oprzeć" pojawiają się wyłącznie w replice, w odpowiedzi na argumenty Komisji przytoczone na jej obronę.

41 W ten sposób Republika Włoska przy okazji pierwszej części zarzutu podnosi, że „niezastosowanie przez właściwą administrację kwestionowanego środka, innymi słowy ciężar odsetek odpowiadających okresowi zwłoki w płatności […] odpowiadał maksymalnej konsekwencji przewidzianej traktatach dla niedozwolonej pomocy, czyli zaniechaniu przyznanej pomocy", że „zaniechanie pomocy de minimis nie powinno również powodować uchylenia pomocy przyznanej zgodnie z prawem" oraz „że nie istnieją dowody pozwalające na wykazanie, że beneficjenci istniejącej pomocy, którzy skorzystali z kwestionowanego środka, są zobowiązani nie tylko do zwrotu kwoty mu odpowiadającej, lecz także kwoty otrzymanej tytułem pomocy istniejącej" (pkt 54–56 skargi).

42 Podobnie utrzymuje na ona w drugiej części zarzutu, że „[n]ie można także uznać, iż rozszerzenie obowiązywania decyzji na odzyskanie również istniejącej pomocy może zgodnie z prawem wynikać z istnienia zasadniczej zmiany tej pomocy w ten sposób, że powoduje to postrzeganie tych obu środków jako jednej nowej pomocy, niezgłoszonej Komisji, a zatem bezprawnej", że „[t]aki wniosek byłby oczywistym rezultatem przeinaczenia pojęcia zmiany istniejącej pomocy" oraz że „[w] każdym wypadku Komisja jest daleka od dostarczenia wystarczającego uzasadnienia jeśli chodzi o fakt, że spełnione są przesłanki faktyczne zastosowania tego pojęcia" (pkt 57 i 58 skargi).

43 Po trzecie, na zakończenie, z utrwalonego orzecznictwa wynika w każdym wypadku, że zarzut, jak również argument stanowiący rozszerzenie zarzutu podniesionego wcześniej, bezpośrednio lub pośrednio, pozostający z nim w ścisłym związku, należy uznać za dopuszczalny (wyroki: z dnia 30 września 1982 r., Amylum/Rada, 108/81, Rec, EU:C:1982:322, pkt 25; z dnia 14 marca 2007 r., Aluminium Silicon Mill Products/Rada, T-107/04, Zb.Orz., EU:T:2007:85, pkt 60).

44 W tych okolicznościach należy uznać, że argumenty Republiki Włoskiej, zgodnie z którymi obrona Komisji potwierdza, iż z jednej strony „[jej] decyzja okazuje się być pozbawiona odniesienia normatywnego, które pozwoliłoby na jej uzasadnienie", ponieważ „art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 1535/2007 […] stanowił jedyny punkt odniesienia pozytywnego, na którym decyzja mogłaby się zasadniczo opierać", a z drugiej strony „niemożliwe jest uznanie [odroczenia płatności] za element nowej pomocy powodujący również po stronie beneficjentów utratę prawa do pomocy zatwierdzonej przez Radę", ponieważ Komisja nie „wykazała, że kryteria odpowiadające pojęciu zmiany pomocy istniejącej zostały spełnione", (pkt 16, 17, 21 i 23 repliki), stanowią w świetle odpowiedzi na skargę rozszerzenie argumentacji przedstawionej od etapu skargi.

W przedmiocie części zarzutu dotyczącej uzasadnienia zaskarżonej decyzji

45 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając osobom zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Uzasadnienie należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści analizowanego aktu, charakteru przywołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby. Nie jest jednak wymagane, aby wyszczególniało ono wszystkie istotne elementy stanu faktycznego i prawnego, ponieważ kwestia, czy spełnia ono wymogi z art. 296 TFUE, podlega ocenie przy uwzględnieniu zarówno brzmienia tego aktu, jak i jego kontekstu prawnego i faktycznego (wyroki: z dnia 13 marca 1985 r., Niderlandy i Leeuwarder Papierwarenfabriek/Komisja, 296/82 i 318/82, EU:C:1985:113, pkt 19; z dnia 21 lipca 2011 r., Alcoa Trasformazioni/Komisja, C-194/09 P, Zb.Orz., EU:C:2011:497, pkt 96). Wystarczy zatem, aby instytucja będąca autorem aktu przedstawiła okoliczności faktyczne i rozważania prawne mające zasadnicze znaczenie dla systematyki jej decyzji

(wyroki: z dnia 14 lipca 1972 r., Cassella Farbwerke Mainkur/Komisja, 55/69, Rec, EU:C:1972:76, pkt 22, 23; z dnia 6 marca 2003 r., Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisja, T-228/99 i T-233/99, Rec, EU:T:2003:57, pkt 280).

46 W niniejszej sprawie zaskarżona decyzja w sześciu miejscach przedstawia w sposób jasny i bez wątpliwości względy, dla których Komisja uznała, zarówno w momencie wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE, jak i po jego zakończeniu, że z jednej strony odroczenie płatności nastąpiło z naruszeniem jednego z warunków, jakimi Rada opatrzyła swoją decyzję stwierdzającą zgodność system rozłożenia opłat na raty z rynkiem wewnętrznym, a z drugiej strony takie naruszenie „przekształcało" całość tego systemu pomocy istniejącej w bezprawną nową pomoc lub „tworzyło" taką pomoc względem przedsiębiorstw korzystających z rzeczonego odroczenia (motyw 13 tiret trzecie, motyw 28, motyw 35 zdania od trzeciego do piątego, motyw 42 in fine, motyw 45 zdanie drugie, motywy 50 i 57 zaskarżonej decyzji).

47 Motywy te przedstawiają w sposób wystarczający rozważania faktyczne i prawne o zasadniczym znaczeniu dla systematyki zaskarżonej decyzji. Ponadto pozwoliły one Republice Włoskiej na zrozumienie uzasadnienia, na jakim oparte zostały rozważania tej instytucji, przy uwzględnieniu kontekstu, w jakim zostało one przeprowadzone, oraz norm prawnych regulujących daną dziedzinę, a następnie na użyteczne ich podważenie przed sądem Unii, jak o tym świadczy treść skargi i repliki. Wreszcie są one wystarczające w celu umożliwienia Sądowi przeprowadzenia kontroli tego rozumowania.

48 Należy zatem zbadać części zarzutu dotyczące zasadności zaskarżonej decyzji.

W przedmiocie części zarzutu dotyczących zasadności zaskarżonej decyzji

49 W pierwszej kolejności, mając na uwadze przypomniane przez Komisję przed Sądem rozumowanie uzasadniające zaskarżoną decyzję, należy dokonać czterech ustaleń.

50 Po pierwsze, bezsporne jest, że do momentu, kiedy Komisja uznała, że system rozłożenia opłat na raty należy uznać za pomoc nową, środek ten stanowił system pomocy istniejącej, nawet jeśli ta kwalifikacja jest przypomniana w zaskarżonej decyzji jedynie w sposób dorozumiany w motywie 4 i w motywie 13 tiret trzecie, zgodnie z którymi pomoc „zatwierdzona przez Radę" „staje" się „nowym systemem pomocy" w związku z faktem odroczenia płatności.

51 Po drugie, bezsporne jest, że deklaracja zgodności, z jakiej korzystał ten system pomocy istniejącej, nie miała charakteru bezwzględnie obowiązującego, ponieważ Rada uzależniła zezwolenie od spełnienia pewnych warunków.

52 Po trzecie, nie jest kwestionowane, że odroczenie płatności nastąpiło z naruszeniem tych warunków i że analizowane oddzielnie stanowi ono nową pomoc. W ramach zarzutu pierwszego Republika Włoska podnosi, że decyzja Rady i zasada de minimis zezwalają jej na przyznanie takiej nowej pomocy. W ramach swojego zarzutu drugiego podważa ona – pomocniczo – konsekwencje prawne, jakie Komisja wiąże z nieprzestrzeganiem decyzji Rady, czyli zastosowanie kwalifikacji nowej pomocy względem system rozłożenia opłat na raty w zakresie, w jakim podlega on zastosowaniu do producentów, którzy skorzystali z odroczenia płatności, jak również nałożony na włoskie władze nakaz odzyskania indywidualnej pomocy przyznanej z tego tytułu. Nie kwestionuje ona natomiast istnienia tego naruszenia.

53 Po czwarte, nie jest ani kwestionowane, ani nie podlega kwestionowaniu, że to do Komisji należy nadzór nad systemem pomocy zezwolonej przez Radę, w szczególności poprzez upewnienie się co do przestrzegania warunków, jakie pozwoliły tej ostatniej instytucji na stwierdzenie zgodności z rynkiem wewnętrznym oraz – w miarę potrzeby – wyciąganie konsekwencji z ich nieprzestrzegania, jak to przypomniała sama decyzja Rady (motywy 8 i 9 oraz art. 3).

54 To na zasadzie odpowiedzialności Komisji traktat organizuje bowiem stałe badanie i kontrolę pomocy państwa i to na rzecz tej instytucji art. 107 TFUE i 108 TFUE zastrzegają centralną rolę w procesie uznawania ewentualnej niezgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym poprzez odstępstwo od ustanowionej przez te przepisy ogólnej zasady niezgodności, przyznając w tym zakresie Radzie kompetencję w dziedzinie pomocy państwa, która ma charakter wyjątku, co oznacza, że musi ona podlegać wykładni zawężającej (wyroki: z dnia 29 czerwca 2004 r., Komisja/Rada, C-110/02, Zb.Orz., EU:C:2004:395, pkt 29–31; z dnia 10 grudnia 2013 r., Komisja/Irlandia i in., C-272/12 P, Zb.Orz., EU:C:2013:812, pkt 48). Wyjątek ten ogranicza się do zezwolenia Radzie na decyzję – jeśli wyjątkowe okoliczności to uzasadniają – że pomoc ustanowiona albo która zostanie ustanowiona przez państwo członkowskie musi być zakwalifikowana jako zgodna ze wspólnym rynkiem. To zatem do Komisji, i to do niej samej, należy pilnowanie właściwego wykonania pomocy lub istniejących systemów pomocy, na jaką zezwoliła ona sama lub Rada.

55 W drugiej kolejności, mając na uwadze argumenty przytoczone przez Republikę Włoską, należy ustalić, czy w niniejszej sprawie Komisja wykonała tę kompetencję w formie przewidzianej przez traktat, i to zgodnie zasadami w sprawie jego wykonania.

56 W tym względzie art. 108 TFUE i rozporządzenie nr 659/1999 przyznają jej możliwość wyciągnięcia różnych konsekwencji z nieprzestrzegania decyzji w sprawie stwierdzenia zgodności pomocy lub systemu pomocy ze wspólnym rynkiem, z zastrzeżeniem pewnych warunków.

57 Z jednej strony z art. 108 ust. 2 akapit drugi TFUE i art. 23 rozporządzenia nr 659/1999 wynika, że jeśli Komisja uznaje, że państwo członkowskie nie stosuje się do takiej decyzji, może ona wystąpić bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na zasadzie odstępstwa od art. 258 TFUE i 259 TFUE (wyroki: z dnia 12 października 1978 r., Komisja/Belgia, 156/77, Rec, EU:C:1978:180, pkt 22; z dnia 4 lutego 1992 r., British Aerospace i Rover/Komisja, C-294/90, Rec, EU:C:1992:55, pkt 11).

58 Wprawdzie te przepisy przewidują taką możliwość w sposób wyraźny wyłącznie w przypadku, gdy decyzja, której nie przestrzegano, została wydana przez Komisję, niemniej jednak należy uznać, że można skorzystać z tej możliwości również w wypadku, gdy pomoc lub system pomocy zostały uznane przez Radę za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE. Nie można przyjąć bowiem, że Komisja nie ma prawa wystąpić bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w celu stwierdzenia, że państwo członkowskie nie zastosowało się do decyzji wydanej na podstawie kontroli pomocy państwa, w przypadku gdy Rada korzysta na zasadzie wyjątku z kompetencji, którą z reguły wykonuje Komisja. Wręcz przeciwnie, przesłanie i systematyka art. 108 TFUE oznaczają, że w takim wypadku środki działania Komisji nie są ograniczone do bardziej złożonej procedury przewidzianej w art. art. 258 TFUE (zob. analogicznie wyrok z dnia 2 lipca 1974 r., Włochy/Komisja, 173/73, Rec, EU:C:1974:71, pkt 16, 17). Zatem w podobnym przypadku musi istnieć możliwość skorzystania ze skargi przewidzianej w art. 108 ust. 2 akapit drugi TFUE, która stanowi odmianę skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom, dostosowana w szczególny sposób do specyficznych problemów, jakie niesie z sobą pomoc państwa (wyroki: z dnia 14 lutego 1990 r., Francja/Komisja, C-301/87, Rec, EU:C:1990:67, pkt 23; z dnia 12 grudnia 1996 r., Air France/Komisja, T-358/94, Rec, EU:T:1996:194, pkt 60).

59 Gdy Komisja postępuje w taki sposób, ani art. 108 ust. 2 akapit drugi TFUE, ani art. 23 rozporządzenia nr 659/1999 nie nakładają na tę instytucję innego obowiązku aniżeli obowiązek wykazania w sposób wystarczający pod względem prawnym, że dane państwo członkowskie nie zastosowało się do całości lub do części warunków, które pozwoliły Komisji albo Radzie na stwierdzenie zgodności pomocy lub systemu pomocy ze wspólnym rynkiem.

60 Z drugiej strony z orzecznictwa wynika, że jeżeli Komisja uzna, iż państwo członkowskie, któremu zezwolono na wykonanie pomocy lub systemu pomocy, następnie uchybiło swojemu zobowiązaniu do przestrzegania warunków związanych z tym zezwoleniem, to nie ma ona tutaj w żadnym przypadku obowiązku wystąpienia bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

61 W szczególności Trybunał orzekł, że w przypadku gdy – jak w niniejszej sprawie – uchybienie, którego w swym przekonaniu dopuściła się Komisja, jest związane z przyznaniem nowej pomocy, Komisja ma prawo skorzystać z uprawnień, jakie jej przyznaje art. 108 TFUE w celu dokonania kontroli zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym. W tych ramach Komisja musi brać pod uwagę wszystkie istotne okoliczności, w tym – w danym wypadku – kontekst już poddany ocenie w poprzedniej decyzji oraz warunki, jakie ta decyzja mogła nałożyć na dane państwo członkowskie. Ponadto może ona uwzględnić każdą nową okoliczność faktyczną, która może zmienić uprzednio przeprowadzoną analizę. W braku takich okoliczności ma ona prawo oprzeć swoją nową decyzję na ocenach dokonanych w poprzedniej decyzji i na niespełnieniu warunków w niej ustanowionych (wyrok z dnia 3 października 1991 r. Włochy/Komisja, C-261/89, Rec, EU:C:1991:367, pkt 2–4, 17, 20–23; ww. w pkt 57 wyrok British Aerospace i Rover/Komisja, EU:C:1992:55, pkt 11–14; zob. także podobnie wyroki: z dnia 13 września 1995 r., TWD/Komisja, T-244/93 i T-486/93, Rec, EU:T:1995:160, pkt 51–52, 56, 59, 60; odnośnie do odwołania – wyrok z dnia 15 maja 1997 r., TWD/Komisja, C-355/95 P, Rec, EU:C:1997:241, pkt 25–27).

62 Niemiej jednak jeśli Komisja wykonuje swoje uprawnienia w zakresie kontroli, to ma ona obowiązek czynić to z poszanowaniem z jednej strony procedur przewidzianych w traktacie i norm przyjętych w jego wykonaniu (ww. w pkt 57 wyrok British Aerospace i Rover/Komisja, EU:C:1992:55, pkt 14; ww. w pkt 61 wyrok TWD/Komisja, EU:T:1995:160, pkt 57, 58), a z drugiej strony wymogów materialnych, którym podporządkowane jest wykonywanie tych uprawnień.

63 W niniejszej sprawie, z uwagi na ustalenia dokonane w pkt 49–53 powyżej oraz systematykę rozporządzenia nr 659/1999, tak jak jest ona wyjaśniona przez orzecznictwo, Komisja miała możliwość sięgnięcia po różne rozwiązania proceduralne.

64 Po pierwsze, jeśli z jednej strony system rozłożenia opłat na raty został zatwierdzony mocą decyzji Rady i stanowił w konsekwencji system pomocy istniejącej w rozumieniu art. 1 lit. b) rozporządzenia nr 659/1999, a z drugiej strony odroczenie płatności nastąpiło z naruszeniem jednego z warunków związanych z tym zezwoleniem, to Komisja miała prawo w ramach przewidzianego w art. 108 ust. 1 TFUE stałego badania systemów pomocy istniejącej zbadać, czy z uwagi na fakt takiego naruszenia rzeczony system pomocy był wciąż zgodny z rynkiem wewnętrznym i – w razie potrzeby – stwierdzić jego niezgodność. W tym względzie należy stwierdzić tytułem uzupełnienia, że w zakresie, w jakim Republika Włoska w niniejszej sprawie nie kwestionowała proporcjonalności zaskarżonej decyzji i w konsekwencji nie ma potrzeby badania tej kwestii, decyzja przyjęta po zakończeniu tego postępowania musi przestrzegać podstawowych zasad prawa, a w szczególności zasady proporcjonalności, stosowanej w odniesieniu do wszystkich aktów instytucji Unii (wyroki: z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Alrosa, C-441/07 P, Zb.Orz., EU:C:2010:377, pkt 36, 37; z dnia 17 lipca 2014 r., Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Komisja, T-457/09, Zb.Orz., EU:T:2014:683, pkt 346, 347).

65 W konsekwencji Komisja mogła posłużyć się „[p]rocedurą dotyczącą istniejących programów pomocowych” przewidzianą w rozdziale V rozporządzenia nr 659/1999. Tymczasem bezsporne jest, że zaskarżona decyzja została wydana na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE, jak to wynika zarówno z jej celów, jak i uzasadnienia (motywy 4, 8, 13, 28, 33, 35, 37, 45 i 57 zaskarżonej decyzji) i jak to potwierdza Komisja w odpowiedzi na pisemne pytanie Sądu.

66 Po drugie, skoro odroczenie płatności nastąpiło z naruszeniem decyzji Rady, Komisja miała prawo, zgodnie z art. 108 ust. 2 akapit pierwszy TFUE, ustalić, czy należało uznać, że zatwierdzony przez Radę system rozłożenia opłat na raty został zastosowany w sposób niezgodny z przeznaczeniem w związku z faktem takiego naruszenia. W tym celu mogła ona uciec się do przewidzianej w rozdziale IV rozporządzenia nr 659/1999 „[p]rocedury dotyczącej pomocy świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem”.

67 Choć art. 1 lit. g) rozporządzenia nr 659/1999 ogranicza się bowiem do zakwalifikowania „pomoc[y] wykorzystan[ej] przez beneficjenta”, w szczególności z naruszeniem „decyzji warunkowej” opartej na podstawie art. 7 ust. 4 tego rozporządzenia, jako „pomocy świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem” „[d]o celów niniejszego rozporządzenia” oraz do umożliwienia Komisji nakazania likwidacji lub zmiany tej pomocy (zob. podobnie wyrok z dnia 11 maja 2005 r., Saxonia Edelmetalle i ZEMAG/Komisja, T-111/01 i T-133/01, Zb.Orz. EU:T:2005:166, pkt 84–86, 95–97), to z orzecznictwa wynika, że znajdujące się w art. 108 ust. 2 akapit pierwszy TFUE pojęcie „pomocy nadużywanej” powinno otrzymać szerszy zakres niż definicja podana w art. 1 lit. g) rozporządzenia nr 659/1999, ponieważ nieprzestrzeganie przez państwo członkowskie warunków nałożonych podczas zatwierdzania pomocy stanowi również formę stosowania jej niezgodnie z przeznaczeniem (wyrok z dnia 15 marca 2012 r., Ellinika Nafpigeia/Komisja, T-391/08, EU:T:2012:126, pkt 165, niekwestionowany w tym zakresie w ramach odwołania, które było podstawą wyroku z dnia 28 lutego 2013 r., Ellinika Nafpigeia/Komisja, C-246/12 P, EU:C:2013:133).

68 Niemniej jednak bezsporne jest, że Komisja nie oparła swojej decyzji na tych przepisach – jak to potwierdziła w odpowiedzi na pisemne pytanie Sądu – lecz że uznała, iż system rozłożenia opłat na raty stał się nową pomocą z uwagi na fakt odroczenia płatności, i to tym bardziej, że był on stosowany względem producentów mleka, którzy skorzystali z tego odroczenia. Tymczasem kwalifikacja ta oraz kwalifikacja pomocy wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem mają charakter rozłączny, ponieważ wyłącznie pomoc już istniejąca może poskutkować wykorzystaniem niezgodnym z przeznaczeniem, jak o tym przypomina motyw 15 rozporządzenia nr 659/1999.

69 Po trzecie, skoro naruszenie zarzucane Republice Włoskiej polegało na przyznaniu środka, który mógł zostać zakwalifikowany jako nowa pomoc, to Komisja miała prawo odwołać się do przewidzianej w rozdziale III rozporządzenia nr 659/1999 „[p]rocedury dotyczącej pomocy przyznanej bezprawnie” w celu zbadania tego środka, tak jak w niniejszej sprawie zdecydowała uczynić.

70 Niemniej jednak w tych ramach miała ona obowiązek przestrzegania warunków materialnych, pozwalających jej na zakwalifikowanie nie tylko odroczenia płatności, lecz także całego wcześniej istniejącego systemu rozłożenia na raty opłat jako pomocy lub programu nowej i bezprawnej pomocy.

71 W tym względzie art. 1 lit b) i c) rozporządzenia nr 659/1999 kwalifikuje jako pomoc istniejącą „[każdą] pomoc dozwoloną, czyli takie programy pomocowe i pomoc indywidualną, które zostały dozwolone przez Komisję lub przez Radę” i jako pomoc nową „każdą pomoc, czyli programy pomocowe i pomoc indywidualną, która nie jest [są] pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy”.

72 Zgodnie z traktatem i z przepisami rozdziału II rozporządzenia nr 659/1999 odnośnie do „[p]rocedury dotyczącej pomocy podlegającej zgłoszeniu” takie zmiany powinny zostać zgłoszone Komisji przed ich wprowadzeniem w życie, z zastrzeżeniem zwolnionych ze głoszenia przypadków przewidzianych

w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 794/2004, i mogą po zakończeniu formalnej procedury dochodzenia być przedmiotem stwierdzenia niezgodności lub „decyzji negatywnej" opartej na art. 7 ust. 5 rozporządzenia nr 659/1999.

73 W braku zgłoszenia pomoc ta stanowi pomoc bezprawną i może być przedmiotem, po zakończeniu uregulowanej w rozdziale III rozporządzenia nr 659/1999 „[p]rocedury dotyczącej pomocy przyznanej bezprawnie", nie tylko „decyzji negatywnej", jak to przewiduje art. 13 tego rozporządzenia, lecz również „decyzji o windykacji" na podstawie jego art. 14.

74 We wszystkich tych przypadkach nie „każda zmieniona pomoc istniejąca", lecz zgodnie z jednoznacznie brzmiącym art. 1 lit. c) rozporządzenia nr 659/1999 i jak przypomina utrwalone orzecznictwo – jedynie zmiana jako taka może być zakwalifikowana jako nowa pomoc (wyroki: z dnia 30 kwietnia 2002 r., Government of Gibraltar/Komisja, T-195/01 i T-207/01, Rec, EU:T:2002:111, pkt 109, 110; z dnia 16 grudnia 2010 r., Niderlandy i NOS/Komisji, T-231/06 i T-237/06, Zb.Orz., EU:T:2010:525, pkt 177; zob. także podobnie wyrok z dnia 20 maja 2010 r., Todaro Nunziatina & C., C-138/09, Zb.Orz., EU:C:2010:291, pkt 42–49). Środek wcześniejszy, który podlegał wykonaniu zgodnie z prawem, jest uważany za pomoc istniejącą lub program pomocy istniejącej (wyroki: z dnia 9 sierpnia 1994 r., Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Rec, EU:C:1994:311, pkt 13; z dnia 17 czerwca 1999 r., Piaggio, C-295/97, Rec, EU:C:1999:313, pkt 48).

75 Na zasadzie wyjątku, w przypadku gdy zmiana dotyczy samej istoty istniejącej pomocy lub istniejącego programu pomocy, środek ten zostaje przekształcony w całości w nową pomoc lub w nowy program pomocy. Niemniej jednak nie można mówić o takiej zasadniczej zmianie, w przypadku gdy nowy element w sposób jasny daje się oddzielić od istniejącego wcześniej środka (wyroki: ww. w pkt 74 Government of Gibraltar/Komisja, EU:T:2002:111, pkt 111, 114; z dnia 25 marca 2009 r., Alcoa Trasformazioni/Komisja, T-332/06, EU:T:2009:79, pkt 128; zob. także podobnie odnośnie do odwołania ww. w pkt 45 wyrok Alcoa Trasformazioni/Komisja, EU:C:2011:497, pkt 111, 112) lub gdy ma charakter czysto formalny lub administracyjny i nie jest w stanie wpłynąć na ocenę zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym (wyrok z dnia 20 marca 2014 r., Rousse Industry/Komisja, C-271/13 P, EU:C:2014:175, pkt 31–38).

76 Wynika stąd, że możliwość zakwalifikowania przez Komisję jako nowej – i ewentualnie bezprawnej – pomocy nie tylko zmiany istniejącej pomocy, lecz również całości istniejącej pomocy, której dotyczy zmiana, jest w przypadku kwestii materialnych uzależniona od spełnienia warunku, że instytucja ta wykaże, iż rzeczona zmiana ma wpływ na samą istotę środka istniejącego wcześniej. Ponadto w wypadku gdy dane państwo członkowskie w toku postępowania administracyjnego utrzymuje albo że zmiana ta w sposób jasny daje się oddzielić od istniejącego wcześniej środka, albo że ma ona wyłącznie charakter formalny lub administracyjny i nie jest w stanie wpłynąć na ocenę zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym, Komisja musi podać powody, dla których te argumenty nie wydają się jej nieuzasadnione.

77 W niniejszej sprawie należy poczynić w tym względzie trzy stwierdzenia.

78 Przede wszystkim same motywy zaskarżonej decyzji, które mogą być związane z kwestią, czy odroczenie płatności zmieniało treść samego systemu rozłożenia opłat na raty, ograniczają się do wskazania, że „Komisja nie może podzielić stanowiska" władz włoskich, zgodnie z którym „odroczenie płatności należy oceniać jako środek odrębny", z tego względu, że jest ono „bezpośrednio związane z" pomocą uprzednio zatwierdzoną przez Radę i „nie może zatem być uznane za pozbawione z nią związku" (motywy 38 i 39). Tymczasem chociaż bezsporne jest istnienie „bezpośredniego związku" i „stosunku" między odroczeniem płatności i systemu rozłożenia opłat na raty, nie oznacza ono samo w sobie, że drugi z tych środków zasadniczo zmienia pierwszy.

79 Następnie – ta ocena Komisji została dokonana w ramach badania odrębnej kwestii dotyczącej zagadnienia, czy pomoc wynikająca z odroczenia płatności powinna być oceniana w sposób odrębny od innej pomocy, z jakiej mogli korzystać producenci mleka dla celów zbadania przestrzegania przewidzianego przez art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999 pułapu de minimis.

80 Wreszcie sama Komisja potwierdza w odpowiedzi na skargę (pkt 24, 32, 35, 39) oraz w duplice (pkt 10), że w żadnym wypadku nie zamierzała badać, czy odroczenie płatności zmieniało w sposób zasadniczy system rozłożenia opłat na raty albo czy było ono możliwe do oddzielenia, gdyż uznała, że ta kwestia była „pozbawiona znaczenia" i „nieskuteczna".

81 Komisja w ten sposób przede wszystkim niewłaściwie oceniła pojęcie „nowej pomocy" poprzez przekwalifikowanie programu pomocy istniejącej w nową pomoc bezprawną, nie przestrzegając warunków materialnych wskazanych w tej kwestii w rozporządzenie nr 659/1999 oraz w orzecznictwie, jak to podnosi Republika Włoska.

82 Jednakże w konsekwencji Komisja również niesłusznie zarządziła odzyskanie od producentów mleka, którzy skorzystali z odroczenia płatności, nie tylko tej nowej i bezprawnej pomocy, lecz także pomocy indywidualnej przyznanej poza nią na podstawie rzeczonego istniejącego programu pomocy, jak to również podnosi Republika Włoska.

83 Żaden z argumentów przytoczonych przez Komisję nie jest w stanie podważyć tego wniosku.

84 W szczególności nie ma ona podstaw do twierdzenia, że nieprzestrzeganie przez władze włoskie jednego z warunków wynikających z dostarczonego przez Radę stwierdzenia zgodności powoduje zasadniczo „przekwalifikowanie" programu pomocy istniejącej, który do tego momentu korzystał z tego warunkowego zatwierdzenia, w nową i bezprawną pomoc.

85 Jak wynika bowiem z orzecznictwa przypomnianego w pkt 57–62 i 74–75 powyżej, w wypadku gdy Komisja odkrywa nieprzestrzeganie decyzji stwierdzającej zgodność pomocy lub programu pomocy z rynkiem wewnętrznym z zastrzeżeniem pewnych warunków, może ona albo bezpośrednio dążyć do stwierdzenia tego uchybienia przez Trybunał, albo jeżeli polega ono na przyznaniu nowej pomocy – skorzystać z uprawnień zezwalających jej na skontrolowanie tej pomocy, pod warunkiem przestrzegania związanych z tym wymogów proceduralnych i materialnych. Jeżeli Komisja decyduje się na wykonanie swoich uprawnień kontrolnych, to musi zasadniczo czuć się nimi związana przy badaniu nowej pomocy. Komisja ma prawo, wyłącznie pod warunkiem wykazania, że zmiana ta wpłynęła na samą istotę istniejącej pomocy lub istniejącego programu pomocy, stwierdzić wyjątkowo , że cały zmieniony w ten sposób istniejący uprzednio środek jest niezgodny z rynkiem wewnętrznym, uznać, że jest bezprawny, jeśli ta zmiana ponadto nie została jej zgłoszona przed jej wykonaniem, i nakazać w konsekwencji jej likwidację lub modyfikację pomocy albo programu pomocy tak zmienionych.

86 Natomiast Komisja nie ma prawa uznać, że nieprzestrzeganie warunku nałożonego w momencie zatwierdzania programu istniejącej pomocy powoduje ipso facto „przekwalifikowanie" tego środka w nową pomoc, a tym bardziej uznać tej ostatniej za bezprawną ab initio i nakazać jej zwrotu, jak gdyby chodziło o pomoc bezprawnie wykonaną, a nie pomoc uprzednio zatwierdzoną.

87 Jak bowiem przypomniano o tym w orzecznictwie, każda istniejąca pomoc jest objęta decyzją zezwalającą, której pomoc ta stanowi przedmiot, chyba że Komisja stwierdzi, że była ona wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem (zob. wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Włochy/Komisja, C-298/00 P, Rec, EU:C:2004:240, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo) albo że nowa pomoc zmienia jej istotę (zob. pkt 74 i 75 powyżej). Z zastrzeżeniem tych dwóch przypadków, pomoc taką należy uznać za zgodną z prawem, dopóki Komisja nie stwierdzi jej niezgodności z rynkiem wewnętrznym (wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., P, C-6/12, Zb.Orz., EU:C:2013:525, pkt 40, 41; zob. także podobnie wyrok z dnia 4 marca 2009 r., Tirrenia di Navigazione i in./Komisja, T-265/04, T-292/04 i T-504/04, EU:T:2009:48, pkt 75).

88 Następnie to w celu umożliwienia Komisji – albo wyjątkowo Radzie – „uznania zgodności [pomocy] z rynkiem [wewnętrznym]", instytucja ta „może opatrzyć swoją pozytywną decyzję warunkami" i obowiązkami, jak to wynika z brzmienia samego art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999 oraz z orzecznictwa poprzedzającego przyjęcie tego rozporządzenia (ww. w pkt 61 wyroki: TWD/Komisja, EU:T:1995:160, pkt 55; TWD/Komisja, EU:C:1997:241, pkt 25). W niniejszej sprawie to właśnie „w zakresie, w jakim warunki wskazane w [decyzji Rady]" zostały spełnione, ta instytucja „uznała za zgodną" z rynkiem „pomoc, którą Republika Włoska zamierzał[a] przyznać [s]woim producentom mleka" (motyw 8 decyzji Rady i motyw 10 zaskarżonej decyzji). W świetle celów realizowanych przez takie warunki, ich późniejsze nieprzestrzeganie może doprowadzić Komisję wyłącznie do podważenia – zgodnie z jedną z możliwości proceduralnych przewidzianych przez traktat FUE i rozporządzenie nr 659/1999 – korzyści stwierdzenia zgodności z rynkiem wewnętrznym danego środka, a nie jego kwalifikacji jako istniejącej pomocy, z zastrzeżeniem wyjątku przypomnianego w pkt 85 powyżej.

89 Ponadto skoro zgodnie z art. 108 ust. 1 TFUE istniejąca pomoc może być przepisowo realizowana dopóty, dopóki Komisja nie stwierdzi jej niezgodności ze wspólnym rynkiem (wyroki: z dnia 15 marca 1994 r., Banco Exterior de España, C-387/92, Rec, EU:C:1994:100, pkt 20; z dnia 29 listopada 2012 r., Kremikovtzi, C-262/11, Zb.Orz., EU:C:2012:760, pkt 49), to owo stwierdzenie niezgodności może wywoływać wyłącznie skutki na przyszłość (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 1998 r., Ryanair/Komisja, T-140/95, Rec, EU:T:1998:201, pkt 86; odnośnie do nieprzestrzegania decyzji zatwierdzającej pod pewnymi warunkami pomoc, która miała być uwolniona w drodze stopniowych transz – wyrok z dnia 6 marca 2002 r., Diputación Foral de Álava i in./Komisja, T-127/99, T-129/99 i T-148/99, Rec, EU:T:2002:59, pkt 172).

90 W braku powyższego program pomocy realizowany w sposób przepisowy i pomoc indywidualna przyznana zgodnie z prawem na podstawie tego programu, zanim dane państwo członkowskie uchybiło swoim zobowiązaniom, byłyby retroaktywnie uważane za stanowiące pomoc bezprawną i niezgodną z rynkiem wewnętrznym. Taki rezultat byłby równoznaczny z unieważnieniem decyzji zatwierdzającej wykonanie tych środków pomocy. Tymczasem, jak to wynika z motywu 10 i z art. 9 rozporządzenia nr 659/1999, taką sankcję przewiduje prawodawca jedynie w szczególnym wypadku, w którym decyzja wydana na podstawie kontroli pomocy państwa jest oparta na nieprawdziwych informacjach.

91 Wreszcie należy stwierdzić z jednej strony, że rozporządzenie nr 659/1999 zostało przyjęte w szczególności w celu zapewnienia pewności prawa w sferze proceduralnej, zwłaszcza w odniesieniu do sposobu postępowania w przypadkach pomocy istniejącej i pomocy bezprawnej (motywy 3, 4, 11, 14 i 17 rozporządzenia nr 659/1999), a z drugiej strony, że rozporządzenie to przewiduje zbiór zasad pozwalających Komisji na zagwarantowanie przestrzegania decyzji przyjętych z tytułu kontroli pomocy państwa, a zwłaszcza na stawienie czoła przypadkowi takiemu, jaki wystąpił w niniejszej sprawie, oraz na wyciągnięcie stosownych konsekwencji prawnych (zob. pkt 57, 64, 66–67 i 69–75 powyżej). W tym kontekście przyjęcie teorii przywołanej przez Komisję w niniejszej sprawie pociągałoby za sobą umożliwienie jej obejścia procedur ustanowionych przez prawodawcę w celu zapewnienia – w ramach przestrzegania zasady pewności prawa – skuteczności kontroli pomocy państwa.

92 W świetle powyższych rozważań niniejszy zarzut należy uwzględnić.

93 Należy zatem, po pierwsze, oddalić zarzuty główne Republiki Włoskiej, a po drugie, uwzględnić jej zarzuty podniesione pomocniczo poprzez stwierdzenie nieważności art. 1 ust. 2 zaskarżonej decyzji, jak również art. 2–4 tego aktu w zakresie, w jakim dotyczą one z jednej strony programu pomocy, o którym mowa w 1 ust. 2, a z drugiej strony indywidualnej pomocy przyznanej w ramach tego programu pomocy.

W przedmiocie kosztów

94 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ w niniejszej sprawie każda ze stron przegrała sprawę w zakresie niektórych ze swoich żądań, każda pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba)

orzeka, co następuje:

1) Stwierdza się nieważność art. 1 ust. 2 decyzji Komisji 2013/665/UE z dnia 17 lipca 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] przyznanej przez Włochy (Odroczenie uiszczenia opłaty wyrównawczej od mleka).

2) Stwierdza się nieważność art. 2–4 tej decyzji w zakresie, w jakim dotyczą one z jednej strony programu pomocy, o którym mowa w 1 ust. 2, a z drugiej strony indywidualnej pomocy przyznanej w ramach tego programu pomocy.

3) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

4) Republika Włoska i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.

Papasavvas Forwood Bieliūnas

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 24 czerwca 2015 r.

Sekretarz
E. Coulon

Prezes
S. Papasavvas