HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a treia)

24 iunie 2015 *

„Ajutoare de stat — Taxă pentru lapte — Ajutoare acordate de Italia producătorilor de lapte — Schemă de ajutor legată de rambursarea taxei pentru lapte — Decizie condiționată — Nerespectarea unei condiții care a permis recunoașterea compatibilității ajutorului cu piața internă — Ajutor de minimis — Ajutor existent — Ajutor nou — Modificare a unui ajutor existent — Procedură de control al ajutoarelor de stat — Obligație de motivare — Sarcina probei”

În cauza T-527/13,

Republica Italiană, reprezentată de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de S. Fiorentino și de P. Grasso, avvocati dello Stato,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de D. Grespan, de D. Nardi și de P. Němečková, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere de anulare a Deciziei 2013/665/UE a Comisiei din 17 iulie 2013 privind ajutorul de stat SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] acordat de Italia (amânarea plății taxelor pentru lapte în Italia) (JO L 309, p. 40),

TRIBUNALUL (Camera a treia),

compus din domnii S. Papasavvas, președinte, N. J. Forwood (raportor) și E. Bieliūnas, judecători,

grefier: domnul J. Palacio González, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 20 ianuarie 2015,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: italiana.

Hotărâre

Istoricul cauzei

1 Pentru a permite producătorilor de lapte italieni să achite taxa suplimentară de 1 386 475 000 de euro datorată Uniunii Europene ca urmare a depășirii cotei de lapte atribuite Republicii Italiene în cursul anilor 1995/1996-2001/2002, acest stat membru a solicitat Consiliului Uniunii Europene să îl autorizeze să instituie o schemă de ajutor de stat în temeiul articolului 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE.

2 Prin Decizia 2003/530/CE din 16 iulie 2003 privind compatibilitatea cu piața comună a unui ajutor pe care Republica Italiană intenționează să îl acorde producătorilor săi de lapte (JO L 184, p. 15, denumită în continuare „decizia Consiliului”), Consiliul a autorizat acest stat membru să „se substituie acestor producători pentru a plăti [Uniunii] suma datorată de aceştia [Uniunii] cu titlu de taxă suplimentară pentru lapte și produsele lactate pentru perioada 1995/1996-2001/2002” (articolul 1 din decizia Consiliului). Consiliul l-a autorizat de asemenea să „[permită persoanelor vizate] să își achite datoria [față de Republica Italiană] sub forma unor plăți eșalonate pe parcursul mai multor ani, fără dobândă” (articolul 1 din decizia Consiliului).

3 Această declarație de compatibilitate a făcut obiectul a două serii de condiții. În primul rând, Consiliul a impus autorităților italiene să declare suma corespunzătoare taxei suplimentare datorate de producătorii de lapte Fondului european de orientare și garantare agricolă (FEOGA), pe de o parte, și să deducă totalul datoriei lor față de Uniune și dobânzile aferente din cheltuielile finanțate de FEOGA, pe de altă parte (articolul 2 din decizia Consiliului). În al doilea rând, a impus ca producătorii de lapte să ramburseze integral datoria față de Republica Italiană sub forma unor anuități constante, pe de o parte, și pentru o perioadă care să nu depășească paisprezece ani începând de la 1 ianuarie 2004, pe de altă parte (articolul 1 din decizia Consiliului).

4 În acest context, autoritățile italiene au adoptat Decretul-lege nr. 49 privind reforma reglementării referitoare la aplicarea taxei suplimentare în sectorul laptelui și al produselor lactate (decreto-legge n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari) din 28 martie 2003 (GURI nr. 75 din 31 martie 2003, p. 4), precum și Decretul ministerial din 30 iulie 2003 de stabilire a dispozițiilor privind plata taxei suplimentare, datorată și neplătită pentru perioada 1995/1996-2001/2002 menționată la articolul 10 alineatul 34 din Legea nr. 119/2003 (decreto ministeriale del 30 luglio 2003, disposizioni per il versamento del prelievo supplementare, dovuto e non versato per i periodi dal 1995/1996 al 2001/2002 di cui all’art. 10, comma 34, della legge n. 119/2003) (GURI nr. 183 din 8 august 2003, p. 33). Dispozițiile coroborate ale acestor două acte prevedeau, în esență, că taxa suplimentară asumată de Republica Italiană urma să îi fie rambursată integral acesteia de către producătorii de lapte, fără a fi însoțită de dobânzi, sub forma unor tranșe de plată anuale în același cuantum, eșalonate pe o perioadă care să nu depășească paisprezece ani (sistem denumit în continuare „sistemul de eșalonare a plăților”).

5 După ce au modificat aceste dispoziții în mai multe rânduri, în special pentru a permite celor interesați să solicite eșalonarea datoriei lor pe o perioadă de până la treizeci de ani, și după ce au amânat cu șase luni plata tranșei anuale scadente la 30 iunie 2010, autoritățile italiene au adoptat Legea nr. 10 privind transformarea în lege, cu modificări, a Decretului-lege nr. 225 din 29 decembrie 2010 referitor la prelungirea termenelor prevăzute prin dispozițiile legislative și privind intervenții urgente în materie fiscală și de sprijin pentru întreprinderi și familii (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) din 26 februarie 2011 (GURI nr. 47 din 26 februarie 2011, supliment ordinar nr. 53), care a intrat în vigoare în ziua următoare. În special, aceasta a introdus la articolul 1 din decreto-legge nr. 225 un alineat 12-duodecies care prevede că, „[p]entru a face față gravei crize care afectează sectorul laptelui,

au fost reportate la 30 iunie 2011 termenele de plată a cuantumurilor scadente la 31 decembrie 2010, menționate în planurile de eșalonare prevăzute în Decretul-lege nr. 49” și în reglementarea ulterioară (măsură denumită în continuare „amânarea plății”).

6 Autoritățile italiene au informat Comisia Europeană că „echivalentul subvenție” aferent acestei măsuri a fost suportat din ajutorul *de minimis* prevăzut pentru acest stat membru în anexa la Regulamentul (CE) nr. 1535/2007 al Comisiei din 20 decembrie 2007 privind aplicarea articolelor [107 TFUE] și [108 TFUE] ajutoarelor *de minimis* în sectorul producției de produse agricole (JO L 337, p. 35). Potrivit acestora, de această măsură au beneficiat 1 291 de producători de lapte dintre cei 11 271 de beneficiari ai sistemului de eșalonare a plăților, respectiv în proporție de 11,45 %. De asemenea, ajutorul individual obținut sub această formă a fost cuprins într-o marjă de 0,08-694,19 euro. În sfârșit, acesta a fost mai mic de 100 de euro pentru 1 187 dintre cei 1 291 de producători de lapte vizați și mai mic de 12 euro pentru 559 dintre ei.

7 Prin Decizia C(2011) 10055 final din 11 ianuarie 2012 privind ajutorul de stat SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] – Amânarea plății taxei pentru lapte în Italia, al cărei rezumat a fost publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* la 10 februarie 2012 (JO C 37, p. 30), Comisia a inițiat procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE. În primul rând, Comisia a arătat în esență că avea îndoieli cu privire la calificarea amânării plății din perspectiva articolului 107 TFUE, precum și cu privire la compatibilitatea acestei măsuri cu piața internă. În al doilea rând, a arătat că această amânare a plății conducea la încălcarea uneia dintre condițiile prevăzute în decizia Consiliului, că această încălcare transforma întregul sistem de eșalonare a plăților instituit de autoritățile italiene într-un ajutor nou, în măsura în care îi privea pe producătorii de lapte care au beneficiat de amânarea plății, și că nu era stabilită nici compatibilitatea acestui nou ajutor cu piața internă.

8 Prin Decizia 2013/665/UE din 17 iulie 2013 privind ajutorul de stat SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] acordat de Italia (amânarea plății taxelor pentru lapte) (JO L 309, p. 40, denumită în continuare „decizia atacată”), Comisia a considerat, în urma schimbului intervenit cu autoritățile italiene în cursul procedurii administrative, că fiecare dintre cele două măsuri în cauză, și anume amânarea plății, pe de o parte, și sistemul de eșalonare a plăților, pe de altă parte, constituia un ajutor nou, ilegal și incompatibil cu piața internă (articolul 1 din decizia atacată). Prin urmare, a obligat Republica Italiană să procedeze la recuperarea imediată și efectivă a sumelor acordate producătorilor de lapte care au beneficiat de amânarea plății, însoțite de dobânzi (articolele 2 și 3 din decizia atacată).

Procedura și concluziile părților

9 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 30 septembrie 2013, Republica Italiană a formulat prezenta acțiune.

10 În esență, Republica Italiană solicită Tribunalului:

— cu titlu principal, anularea deciziei atacate în totalitate;

— cu titlu subsidiar, anularea deciziei atacate în măsura în care prin aceasta este obligată să recupereze ajutoarele individuale acordate, în temeiul schemei de ajutor autorizate în prealabil prin decizia Consiliului, producătorilor de lapte italieni care au beneficiat de amânarea plății;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

11 Comisia solicită Tribunalului:

— respingerea acțiunii;

— obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

12 În susținerea concluziilor formulate, Republica Italiană invocă două motive. Primul motiv este întemeiat pe încălcarea articolului 3 alineatul (7) din Regulamentul nr. 1535/2007. Al doilea motiv este întemeiat pe încălcarea articolului 3 alineatul (2) din același regulament, pe încălcarea articolului 1 litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 privind aplicarea articolului [108 TFUE] (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41), pe încălcarea articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr.°794/2004 al Comisiei din 21 aprilie 2004 de punere în aplicare a Regulamentului nr. 659/1999 (JO L 140, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 2, p. 42) și pe insuficiența motivării.

Cu privire la primul motiv

13 Republica Italiană susține că decizia atacată este viciată de încălcarea articolului 3 alineatul (7) din Regulamentul nr. 1535/2007, potrivit căruia „[a]jutoarele *de minimis* nu pot fi cumulate cu ajutoare de stat pentru aceleași cheltuieli eligibile în cazul în care acest cumul ar duce la o intensitate a ajutorului care să depășească nivelul stabilit de normele [Uniunii], în condițiile specifice fiecărui caz”. Astfel, Comisia ar fi concluzionat că acordarea amânării plății încălca această dispoziție, plecând de la premisa că sistemul de eșalonare a plăților autorizat în prealabil de Consiliu constituie nivelul maxim de ajutor care poate fi acordat producătorilor de lapte. Or, decizia Consiliului nu ar fi interzis în niciun caz autorităților italiene să instituie în caz de necesitate noi măsuri de sprijin în favoarea lor. Prin urmare, Comisia ar fi apreciat în mod eronat că dispoziția în cauză se opunea ca acestora să li se acorde un ajutor nou. Pe de altă parte, ea însăși ar fi recunoscut că ajutorul menționat trebuia considerat ca fiind *de minimis*.

14 Comisia contestă temeinicia acestei argumentări.

15 Articolul 3 din Regulamentul nr. 1535/2007 prevede, la alineatul (1), că „[s]e consideră că nu întrunesc toate criteriile de la articolul [107 alineatul (1) TFUE] și, prin urmare, nu pot fi supuse obligației de notificare prevăzute la articolul [108 alineatul (3) TFUE] ajutoarele care îndeplinesc condițiile prevăzute la alineatele (2)-(7) din prezentul articol”.

16 În această privință, este necesar să se arate că, deși Comisia este cea căreia îi revine sarcina de a dovedi că o măsură îndeplinește condițiile necesare pentru a fi calificată drept ajutor de stat, ulterior îi revine statului membru care a acordat sau care intenționează să acorde acest ajutor sarcina de a demonstra că această măsură nu intră sub incidența unei asemenea calificări sau că este compatibilă cu piața internă.

17 În această privință, potrivit unei jurisprudențe constante, îi revine în special sarcina de a furniza Comisiei orice elemente de natură să permită acestei instituții să verifice dacă sunt îndeplinite condițiile pentru aplicarea derogării pe care o solicită (Hotărârea din 28 aprilie 1993, Italia/Comisia, C-364/90, Rec., EU:C:1993:157, punctul 20, și Hotărârea din 29 aprilie 2004, Italia/Comisia, C-372/97, Rec., EU:C:2004:234, punctul 81), stabilind fie că măsura în cauză poate fi considerată ca fiind compatibilă cu piața internă în temeiul dispozițiilor articolului 107 alineatul (3) TFUE (Hotărârea din 15 decembrie 1999, Freistaat Sachsen și alții/Comisia, T-132/96 și T-143/96, Rec., EU:T:1999:326, punctul 140, și Hotărârea din 15 iunie 2005, Regione Autonoma della Sardegna/Comisia, T-171/02, Rec., EU:T:2005:219, punctul 129), fie chiar că nu intră sub incidența calificării drept ajutor de stat menționate la articolul 107 alineatul (1) TFUE (Hotărârea din 29 aprilie 2004, Țările de Jos/Comisia, C-159/01, Rec., EU:C:2004:246, punctul 43, și Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit, C-106/09 P și C-107/09 P, Rep., EU:C:2011:732, punctele 143-152).

18 Atunci când statul membru în cauză nu face dovada temeiniciei derogării pe care o solicită și cu atât mai mult atunci când nu își îndeplinește obligația de a prezenta informații pertinente în această privință, despre care articolul 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1535/2007 amintește că este aplicabilă în special în cazul în care statele membre susțin că ajutoarele acordate unor întreprinderi care activează în sectorul producției agricole prezintă un caracter *de minimis*, Comisia este îndreptățită să concluzioneze că acordarea acestei derogări nu este justificată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 iunie 2002, Țările de Jos/Comisia, C-382/99, Rec., EU:C:2002:363, punctele 77-80).

19 În speță, în decizia atacată se reține că amânarea plății constituie un ajutor de stat [considerentele (28)-(32)] și nu poate fi considerată ca prezentând un caracter *de minimis* [considerentele (33)-(42)], contrar a ceea ce susțineau autoritățile italiene [considerentele (14)-(20)].

20 Această concluzie se întemeiază pe trei serii de considerații.

21 În primul rând, Comisia a apreciat că, deși ajutoarele individuale aferente amânării plății, analizate izolat, pot fi privite ca fiind *de minimis*, Republica Italiană nu i-a prezentat elemente de probă care să permită să se stabilească temeinicia susținerii sale potrivit căreia producătorii de lapte care au profitat de pe urma acestei amânări nu au primit alte ajutoare *de minimis* care să le permită să beneficieze de un cuantum total al ajutorului care să depășească plafonul prevăzut la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1535/2007 [considerentul (34) și considerentul (35) prima, a doua și a treia teză ale deciziei atacate], despre care al doilea paragraf prevede că, „[î]n cazul în care suma totală a ajutorului acordat pentru o măsură de ajutor depășește plafonul [de 7 500 de euro pentru o perioadă de trei exerciții fiscale] prevăzut la primul paragraf, suma respectivă nu poate beneficia de dispozițiile prezentului regulament, nici măcar pentru fracțiunea care nu depășește plafonul respectiv”.

22 În al doilea rând, Comisia a apreciat, cu titlu complementar, astfel cum arată utilizarea termenului „și” [considerentul (35) a treia teză al deciziei atacate], că aceste ajutoare nu erau singurele măsuri care trebuiau să fie luate în considerare în scopul verificării respectării plafonului în cauză. Astfel, ea a considerat că amânarea plății a intervenit cu încălcarea deciziei Consiliului, că această încălcare făcea ca o parte dintre ajutoarele individuale acordate producătorilor de lapte în temeiul sistemului de eșalonare a plăților autorizat de Consiliu să fie ilegale și că trebuia de asemenea să se țină seama de acestea din urmă în cadrul verificării menționate [considerentul (35) a treia teză *in fine*, a patra și a cincea teză și considerentul (50) ale deciziei atacate].

23 În al treilea rând și tot cu titlu complementar, astfel cum arată utilizarea expresiei „[î]n plus” [considerentul (36) al deciziei atacate], Comisia a explicat că amânarea plății determina, ca urmare a cumulului său cu sistemul de eșalonare a plăților, acordarea către producătorii de lapte a unor ajutoare de o „intensitate” care depășea nivelul aplicabil în circumstanțele specifice ale cauzei [considerentele (36)-(42) ale deciziei atacate], cu încălcarea articolului 3 alineatul (7) din Regulamentul nr. 1535/2007.

24 Or, Republica Italiană critică această a treia considerație, întemeiată pe articolul 3 alineatul (7) din Regulamentul nr. 1535/2007, dar nu prezintă argumente care să permită invalidarea analizei efectuate în paralel de Comisie din perspectiva alineatului (2) al acestui articol (a se vedea punctul 21 de mai sus).

25 Astfel, în cadrul prezentului motiv, Republica Italiană se limitează să arate că, în decizia atacată, Comisia a admis că ajutoarele individuale aferente amânării plății puteau fi considerate ca prezentând un caracter *de minimis* dacă erau examinate izolat (punctul 46 din cererea introductivă). Cu toate acestea, Comisia a adăugat că aceste ajutoare trebuiau examinate în raport cu celelalte ajutoare *de minimis* de care au putut beneficia producătorii de lapte, iar nu în mod izolat (a se vedea punctul 21 de mai sus).

26 În continuare, Republica Italiană admite ea însăși, în cadrul celui de al doilea motiv, că articolul 3 alineatul (2) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1535/2007 interzice ca diferite ajutoare care prezintă fiecare un caracter *de minimis* să poată fi calificate în mod global drept ajutor *de minimis* atunci când sunt adiționate, iar cuantumul lor total depășește plafonul pe care acesta îl prevede (punctul 53 din cererea introductivă).

27 În sfârșit, Republica Italiană afirmă, în cel de al doilea motiv formulat, că, „astfel cum s-a demonstrat în cadrul primului motiv, condițiile prevăzute la [articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1535/2007] nu sunt îndeplinite”, că, „[a]stfel, nu se face dovada că măsura contestată a condus la un cuantum total al ajutorului acordat care ar depăși plafonul prevăzut la [acest articol]” și că „[e]xistă, dimpotrivă, date care arată exact contrariul” (punctul 52 din cererea introductivă). Cu toate acestea, Republica Italiană nu prezintă în cadrul prezentului motiv și nici nu demonstrează că a prezentat în cadrul procedurii administrative argumente sau elemente de probă care să permită să se considere sau pur și simplu să se verifice că nu a acordat alte ajutoare *de minimis* care să determine o depășire a plafonului stabilit prin această dispoziție, așa cum arată în mod întemeiat Comisia. Dimpotrivă, ca răspuns la întrebările adresate de Tribunal în cadrul măsurilor de organizare a procedurii, apoi în ședință, Republica Italiană se limitează să arate, în esență, că ajutoarele care decurg din amânarea plății prezintă o importanță atât de mică încât este necesar să se prezume că plafonul în cauză nu a fost depășit. Or, un asemenea argument nu poate fi reținut în lipsa oricărei informații referitoare la celelalte ajutoare de care au putut beneficia producătorii de lapte vizați și ținând seama de cerințele probatorii care rezultă din jurisprudență (a se vedea punctele 17 și 18 de mai sus) și din dispozițiile coroborate ale articolului 3 alineatele (1) și (2) și ale articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1535/2007.

28 În condițiile în care Comisia a putut reține, în cadrul analizei amintite la punctul 21 de mai sus, că ajutoarele aferente amânării plății nu puteau fi considerate ca fiind acordate în conformitate cu articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1535/2007, în lipsa atestării corespunzător cerințelor legale de către autoritățile italiene a respectării acestei dispoziții, nu este relevant dacă a apreciat în mod eronat sau corect, în cadrul analizei amintite la punctul 23 de mai sus, că acordarea acestor ajutoare contravenea, pe de altă parte, articolului 3 alineatul (7) din acest regulament.

29 Pe cale de consecință, prezentul motiv nu poate fi decât respins ca inoperant.

Cu privire la al doilea motiv

30 Republica Italiană invocă două serii de obiecții în cadrul celui de al doilea motiv.

31 În primul rând, susține că decizia atacată este viciată de încălcarea articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1535/2007. Mai întâi, nu s-ar fi demonstrat că producătorii de lapte care au beneficiat de amânarea plății au obținut, ca urmare a cumulului acestei măsuri cu alte măsuri, un cuantum total al ajutorului superior plafonului prevăzut la acest articol. În continuare, acesta din urmă ar fi aplicabil exclusiv situațiilor în care cumulul a diferite măsuri care constituie fiecare un ajutor *de minimis* atinge un cuantum total al ajutorului superior plafonului pe care îl prevede. În sfârșit, chiar presupunând că articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1535/2007 este aplicabil oricărei situații de cumul de ajutoare, indiferent dacă acestea prezintă sau nu prezintă un caracter *de minimis*, el nu ar constitui un temei juridic care să permită Comisiei să oblige un stat membru care a acordat un ajutor *de minimis* să recupereze nu numai acest ajutor, atunci când a fost acordat în mod nelegal, ci și cuantumul unui ajutor precedent care a condus la emiterea unei decizii de autorizare.

32 În al doilea rând, decizia atacată ar fi viciată de o eroare de drept și cel puțin de o insuficiență a motivării, în măsura în care Comisia obligă Republica Italiană să recupereze nu numai ajutoarele individuale aferente amânării plății, ci și o parte dintre cele acordate anterior, în temeiul sistemului de eșalonare a plăților. Astfel, având în vedere domeniul de aplicare limitat al acestei amânări, Comisia ar fi trebuit să o analizeze izolat, ca ajutor nou în sensul articolului 1 litera (c) din Regulamentul

nr. 659/1999, în loc să considere că afecta esența însăși a schemei de ajutor autorizate în prealabil de Consiliu și, pe cale de consecință, să decidă că integralitatea acestei scheme de ajutor existente trebuia calificată drept ajutor nou și ilegal în privința producătorilor de lapte care au beneficiat de amânarea plății. Pe de altă parte, Comisia ar fi trebuit să concluzioneze că acest ajutor nou era scutit de obligația de notificare prevăzută de tratatul FUE, conform articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 794/2004.

33 În replică, Republica Italiană adaugă, în esență, că argumentele invocate în apărare de Comisie confirmă temeinicia obiecțiilor sale.

34 Comisia apreciază, în esență, că prima serie de obiecții este nefondată, iar cea de a doua este inoperantă.

35 În primul rând, autoritățile italiene nu ar fi reușit să dovedească, pe toată perioada procedurii administrative, temeinicia susținerii lor potrivit căreia ajutoarele aferente amânării plății nu au determinat depășirea plafonului stabilit la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1535/2007, astfel încât Comisia nu ar fi săvârșit o eroare prin neaplicarea acestei dispoziții.

36 În al doilea rând, Republica Italiană ar face o lectură eronată a deciziei atacate. Astfel, ar reieși cu claritate din motivarea și din dispozitivul acestui act – precum și din decizia de inițiere a procedurii prevăzute la articolul 108 alineatul (2) TFUE care a precedat-o – că Comisia a examinat două măsuri distincte, apoi le-a calificat pe fiecare dintre acestea drept un ajutor nou ilegal și incompatibil cu piața internă. Prima dintre ele ar fi „ajutorul aferent amânării plății” [considerentul (13) prima și a doua teză, considerentul (45) și considerentul (57) ale deciziei atacate]. Cea de a doua ar fi „noul ajutor rezultat din încălcarea deciziei [Consiliului]” [considerentul (13) a treia teză și considerentul (57) ale deciziei atacate].

37 În ceea ce privește această a doua măsură, Comisia ar fi apreciat în mod întemeiat că, prin acordarea unei amânări la plată producătorilor de lapte, autoritățile italiene ar fi încălcat una dintre condițiile prevăzute în decizia Consiliului, că această condiție constituia un element *sine qua non* al autorizației acordate de Consiliu și că încălcarea sa făcea întregul sistem de eșalonare a plăților neconform cu decizia menționată, în măsura în care se aplica producătorilor de lapte care au beneficiat de amânare. Comisia ar fi concluzionat în mod corect că acest sistem trebuia calificat, în această măsură, drept schemă de ajutor nouă, ilegală și incompatibilă cu piața internă și că ajutoarele individuale acordate cu acest titlu trebuiau recuperate în paralel cu cele aferente amânării plății. Nu ar fi fost necesar, în cadrul acestei analize, să se examineze dacă amânarea plății afecta sau nu afecta esența sistemului de eșalonare a plăților sau dacă, în speță, caracterul său *de minimis* o scutea de obligația de notificare prevăzută în tratatul FUE. În sfârșit, Comisia și-ar fi motivat suficient decizia cu privire la toate aceste aspecte.

38 Ținând seama de argumentele prezentate de părți în cursul procedurii, este necesar să se precizeze întinderea prezentului motiv, înainte de a examina obiecția referitoare la motivarea deciziei atacate și apoi pe cele referitoare la temeinicia sa.

Cu privire la întinderea motivului

39 În primul rând, trebuie să se constate că, deși fiecare dintre obiecțiile invocate de Republica Italiană în cadrul prezentului motiv se întemeiază pe nerespectarea unei dispoziții diferite, acestea au în comun faptul că reproșează de asemenea, în esență, deciziei atacate că nu dispune de niciun temei juridic valabil în măsura în care califică sistemul de eșalonare a plăților drept un ajutor nou și ilegal [articolul 1 alineatul (2) din decizia atacată] și în măsura în care prin aceasta este obligată să recupereze acest ajutor [articolul 2 alineatul (1) și alineatul (4) litera (a)-(d) din decizia atacată].

40 În al doilea rând, această critică este formulată încă din stadiul cererii introductive, chiar dacă expresiile „referințe normative” și „punct de sprijin pozitiv pe care decizia [Comisiei] ar fi putut să se bazeze în principiu” nu apar în sine decât în replică, drept răspuns la argumentele prezentate de Comisie în apărare.

41 Astfel, Republica Italiană arată, cu ocazia primei sale serii de obiecții, că „neaplicarea măsurii contestate de administrația competentă, cu alte cuvinte, [a] sarcinii dobânzilor corespunzătoare perioadei de întârziere la plată […], ar echivala, în sine, cu consecința maximă prevăzută în tratat pentru ajutoarele neautorizate, și anume desființarea ajutorului acordat”, că „înlăturarea ajutorului *de minimis* nu ar trebui să determine și desființarea ajutorului acordat în mod legal” și că „nu există elemente care să poată stabili că beneficiarii ajutorului existent care au beneficiat de măsura contestată sunt ținuți să restituie nu numai cuantumul corespunzător măsurii contestate, ci și pe cel primit în cadrul ajutorului existent” (punctele 54-56 din cererea introductivă).

42 De asemenea, susține, în cea de a doua serie de obiecții, că „[n]u se poate considera nici că extinderea deciziei de recuperare și la ajutorul existent poate decurge în mod legitim din existența unei modificări substanțiale a acestui ajutor, care să fie de asemenea natură încât cele două măsuri să fie privite drept un ajutor nou unic, nenotificat Comisiei și, prin urmare, ilegal”, că „[o] asemenea concluzie ar fi rezultatul vădit al unei denaturări a noțiunii «modificare a ajutorului existent»” și că, „[î]n orice caz, Comisia este departe de a fi furnizat o motivare suficientă cu privire la faptul că condițiile factuale pentru aplicarea acestei noțiuni ar fi îndeplinite” (punctele 57 și 58 din cererea introductivă).

43 În al treilea și ultimul rând și în orice caz, potrivit unei jurisprudențe constante, un motiv sau un argument care constituie dezvoltarea unui motiv enunțat anterior, fie direct fie implicit, și care prezintă o legătură strânsă cu acesta trebuie declarat admisibil (Hotărârea din 30 septembrie 1982, Amylum/Consiliul, 108/81, Rec., EU:C:1982:322, punctul 25, și Hotărârea din 14 martie 2007, Aluminium Silicon Mill Products/Consiliul, T-107/04, Rep., EU:T:2007:85, punctul 60).

44 În aceste condiții, este necesar să se considere că argumentele Republicii Italiene potrivit cărora apărarea Comisiei confirmă că „decizia [sa] se dovedește a fi lipsită de referințe normative care să o poată justifica”, în condițiile în care „articolul 3 alineatul (2) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1535/2007 […] constituia, la urma urmei, unicul punct de sprijin pozitiv pe care decizia ar fi putut să se bazeze în principiu”, pe de o parte, și că „este imposibil să se considere [amânarea plății] drept un element al unui nou ajutor, care să determine de asemenea pierderea de către beneficieri a dreptului la ajutorul autorizat de Consiliu”, întrucât Comisia nu a „demonstr[at] că criteriile corespunzătoare noțiunii de modificare a unui ajutor existent erau respectate”, pe de altă parte (punctele 16, 17, 21 și 23 din replică), constituie dezvoltarea, în lumina memoriului în apărare, a argumentelor prezentate din stadiul cererii introductive.

Cu privire la obiecția referitoare la motivarea deciziei atacate

45 Potrivit unei jurisprudențe constante, motivarea impusă la articolul 296 TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să înțeleagă justificarea acestuia, iar instanței să îi controleze temeinicia. Cerința motivării trebuie apreciată în funcție de împrejurările cauzei, în special de conținutul actului în cauză, de natura motivelor invocate și de interesul destinatarilor săi sau al altor persoane vizate de a primi explicații. Nu este obligatoriu însă ca aceasta să specifice toate elementele de drept și de fapt pertinente, întrucât problema dacă motivarea respectă articolul 296 TFUE se apreciază ținând seama atât de modul de redactare a acestui act, cât și în raport cu contextul său juridic și factual (Hotărârea din 13 martie 1985, Țările de Jos și Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comisia, 296/82 și 318/82, EU:C:1985:113, punctul 19, și Hotărârea din 21 iulie 2011, Alcoa Trasformazioni/Comisia, C-194/09 P, Rep., EU:C:2011:497, punctul 96). Astfel, este suficient ca instituția emitentă să expună situația de fapt și considerațiile juridice care prezintă o

importanță esențială în economia deciziei sale (Hotărârea din 14 iulie 1972, Cassella Farbwerke Mainkur/Comisia, 55/69, Rec., EU:C:1972:76, punctele 22 și 23, și Hotărârea din 6 martie 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale și Land Nordrhein-Westfalen/Comisia, T-228/99 și T-233/99, Rec., EU:T:2003:57, punctul 280).

46 În speță, decizia atacată expune de șapte ori, în mod clar și neechivoc, motivele pentru care Comisia a considerat, atât la momentul inițierii procedurii prevăzute la articolul 108 alineatul (2) TFUE, cât și la încheierea acesteia, pe de o parte, că amânarea plății a intervenit cu încălcarea uneia dintre condițiile pe care Consiliul le-a atașat deciziei sale prin care sistemul de eșalonare a plăților a fost declarat compatibil cu piața internă și, pe de altă parte, că o asemenea încălcare „transforma” integralitatea acestei scheme de ajutor existente într-un ajutor nou, ilegal, sau „crea” un asemenea ajutor în privința întreprinderilor care au beneficiat de amânarea respectivă [considerentul (13) a treia teză, considerentul (28), considerentul (35) a treia-a cincea teză, considerentul (42) *in fine*, considerentul (45) a doua teză, considerentul (50) și considerentul (57) ale deciziei atacate].

47 Aceste motive expun în mod suficient considerațiile de fapt și de drept care prezintă o importanță esențială în economia deciziei atacate. În plus, acestea au permis Republicii Italiene să înțeleagă justificările pe care se întemeiază raționamentul acestei instituții, ținând seama de contextul în care a intervenit acest raționament și de normele juridice care reglementează materia respectivă, iar ulterior să le conteste în mod util în fața instanței Uniunii, astfel cum atestă conținutul cererii introductive și al replicii. În sfârșit, ele sunt suficiente pentru a permite Tribunalului să controleze temeinicia acestui raționament.

48 Prin urmare, este necesar să se examineze obiecțiile referitoare la temeinicia deciziei atacate.

Cu privire la obiecțiile referitoare la temeinicia deciziei atacate

49 În primul rând, ținând seama de raționamentul pe care se întemeiază decizia atacată și care a fost reamintit de Comisie în fața Tribunalului, este necesar să se efectueze patru constatări.

50 *Primo*, este cert că, până în momentul în care Comisia a apreciat că sistemul de eșalonare a plăților trebuia considerat un ajutor nou, această măsură constituia o schemă de ajutor existentă, chiar dacă această calificare nu este amintită decât implicit în decizia atacată, în considerentul (4) și în considerentul (13) a treia teză, potrivit cărora ajutorul „aprobat de Consiliu” s-a „transformat” în „ajutor nou” în urma amânării plății.

51 *Secundo*, este cert că declarația de compatibilitate de care beneficia această schemă de ajutor existentă nu era absolută, în condițiile în care Consiliul a condiționat autorizarea sa de respectarea anumitor condiții.

52 *Tertio*, nu se contestă că amânarea plății a intervenit cu încălcarea uneia dintre aceste condiții și că, apreciată izolat, constituie un ajutor nou. Astfel, în cadrul primului motiv formulat, Republica Italiană arată că decizia Consiliului și regula *de minimis* îi permiteau să acorde un asemenea ajutor nou. În cadrul celui de al doilea motiv, aceasta contestă, cu titlu subsidiar, consecințele juridice atașate de Comisie nerespectării deciziei Consiliului, și anume aplicarea calificării drept ajutor nou întregului sistem de eșalonare a plăților, în măsura în care se aplică producătorilor care au beneficiat de amânarea plății, precum și obligația impusă autorităților italiene de a recupera ajutoarele individuale acordate cu acest titlu. În schimb, Republica Italiană nu repune în discuție existența acestei încălcări.

53 *Quarto*, nici nu se contestă și nici nu este contestabil faptul că îi revenea Comisiei sarcina de a supraveghea punerea în aplicare a schemei de ajutor autorizate de Consiliu, asigurându-se în special că au fost respectate condițiile care au permis acestuia să o declare compatibilă cu piața internă și, la nevoie, acționând în consecință în cazul nerespectării lor, așa cum s-a amintit prin însăși decizia Consiliului [considerentele (8) și (9) și articolul 3].

54 Astfel, tratatul organizează sub răspunderea Comisiei examinarea permanentă și controlul ajutoarelor de stat și acestei instituții îi rezervă articolele 107 TFUE și 108 TFUE rolul central de a se pronunța cu privire la compatibilitatea acestor măsuri cu piața internă, prin derogare de la principiul general al incompatibilității pe care îl prevăd, învestind în același timp Consiliul, în această privință, cu o competență care prezintă caracterul unei excepții și trebuie, ca atare, să facă obiectul unei interpretări stricte (Hotărârea din 29 iunie 2004, Comisia/Consiliul, C-110/02, Rec., EU:C:2004:395, punctele 29-31, și Hotărârea din 10 decembrie 2013, Comisia/Irlanda și alții, C-272/12 P, Rep., EU:C:2013:812, punctul 48). Or, această excepție se limitează să permită Consiliului să decidă, dacă acest lucru este justificat de circumstanțe excepționale, că un ajutor instituit sau care urmează să fie instituit de un stat membru trebuie să fie declarat compatibil cu piața internă. Prin urmare, îi revine Comisiei și numai ei sarcina de a asigura punerea în aplicare corectă a ajutoarelor sau a schemelor de ajutor existente, indiferent dacă acestea au fost autorizate de ea sau de Consiliu.

55 În al doilea rând, având în vedere argumentele invocate de Republica Italiană, este necesar să se determine dacă, în speță, Comisia a exercitat sau nu a exercitat această competență sub forma prevăzută de tratat și potrivit normelor de aplicare a acestuia.

56 În această privință, articolul 108 TFUE și Regulamentul nr. 659/1999 îi dau posibilitatea să acționeze în consecință în diverse moduri în cazul nerespectării unei decizii prin care un ajutor sau o schemă de ajutor au fost declarate compatibile cu piața internă sub rezerva respectării anumitor condiții.

57 Pe de o parte, din articolul 108 alineatul (2) al doilea paragraf TFUE și din articolul 23 din Regulamentul nr. 659/1999 rezultă că, în cazul în care Comisia apreciază că un stat membru nu se conformează unei asemenea decizii, poate sesiza direct Curtea de Justiție a Uniunii Europene, prin derogare de la articolele 258 TFUE și 259 TFUE (Hotărârea din 12 octombrie 1978, Comisia/Belgia, 156/77, Rec., EU:C:1978:180, punctul 22, și Hotărârea din 4 februarie 1992, British Aerospace și Rover/Comisia, C-294/90, Rec., EU:C:1992:55, punctul 11).

58 Desigur, dispozițiile menționate nu prevăd în mod expres o asemenea posibilitate decât în cazul în care decizia care nu ar fi fost respectată a fost adoptată de Comisie. Cu toate acestea, trebuie să se considere că se poate recurge la aceasta și în cazul în care Consiliul este cel care a declarat un ajutor sau o schemă de ajutor compatibile cu piața internă, în temeiul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE. Astfel, nu se poate admite ca Comisia să nu aibă dreptul să sesizeze direct Curtea de Justiție a Uniunii Europene pentru a se stabili că un stat membru nu s-a conformat unei decizii luate în temeiul controlului ajutoarelor de stat, în ipoteza în care Consiliul se prevalează, cu titlu excepțional, de competența pe care în mod obișnuit o exercită Comisia. Dimpotrivă, spiritul și economia articolului 108 TFUE presupun ca, într-un asemenea caz, mijloacele de acțiune ale Comisiei să nu se limiteze la procedura mai complexă prevăzută la articolul 258 TFUE (a se vedea prin analogie Hotărârea din 2 iulie 1974, Italia/Comisia, 173/73, Rec., EU:C:1974:71, punctele 16 și 17). Prin urmare, calea de atac prevăzută la articolul 108 alineatul (2) al doilea paragraf TFUE, care constituie o variantă a acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor adaptată în mod specific problemelor particulare pe care le ridică ajutoarele de stat (Hotărârea din 14 februarie 1990, Franța/Comisia, C-301/87, Rec., EU:C:1990:67, punctul 23, și Hotărârea din 12 decembrie 1996, Air France/Comisia, T-358/94, Rec., EU:T:1996:194, punctul 60), trebuie să poată fi pusă în aplicare într-o asemenea ipoteză.

59 Atunci când Comisia procedează în acest mod, nici articolul 108 alineatul (2) al doilea paragraf TFUE și nici articolul 23 din Regulamentul nr. 659/1999 nu îi impun o altă obligație decât aceea de a stabili într-un mod corespunzător cerințelor legale că statul membru vizat nu s-a conformat în tot sau în parte condițiilor care au permis Comisiei sau Consiliului să declare ajutorul sau schema de ajutor în cauză compatibile cu piața internă.

60 Pe de altă parte, din jurisprudență rezultă că, chiar dacă Comisia apreciază că un stat membru care a fost autorizat să pună în aplicare un ajutor sau o schemă de ajutor nu și-a îndeplinit ulterior obligația de a respecta condițiile aferente acestei autorizări, ea nu are totuși obligația de a sesiza direct Curtea de justiție a Uniunii Europene în orice situație.

61 În special, atunci când, precum în speță, neîndeplinirea obligațiilor stabilită de Comisie este legată de acordarea unui ajutor nou, Curtea a statuat că aceasta este îndreptățită să își exercite competențele pe care i le atribuie articolul 108 TFUE în vederea controlului compatibilității ajutorului menționat cu piața internă. În acest cadru, Comisia trebuie să ia în considerare toate elementele relevante, inclusiv, dacă este cazul, contextul examinat deja într-o decizie anterioară și condițiile pe care respectiva decizie le-a impus statului membru vizat. De asemenea, ea poate ține seama de orice element de fapt nou de natură să modifice analiza efectuată anterior. În lipsa unor asemenea elemente, Comisia este îndreptățită să își întemeieze noua decizie pe aprecierile efectuate în decizia anterioară și pe nerespectarea condițiilor impuse prin aceasta (Hotărârea din 3 octombrie 1991, Italia/Comisia, C-261/89, Rec., EU:C:1991:367, punctele 2-4, 17 și 20-23, și Hotărârea British Aerospace și Rover/Comisia, punctul 57 de mai sus, EU:C:1992:55, punctele 11-14; a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 13 septembrie 1995, TWD/Comisia, T-244/93 și T-486/93, Rec., EU:T:1995:160, punctele 51, 52, 56, 59 și 60, și, în recurs, Hotărârea din 15 mai 1997, TWD/Comisia, C-355/95 P, Rec., EU:C:1997:241, punctele 25-27).

62 Cu toate acestea, în cazul în care Comisia își exercită competențele de control, are obligația să facă aceasta cu respectarea, pe de o parte, a procedurilor prevăzute de tratat și de normele de aplicare a acestuia (Hotărârea British Aerospace și Rover/Comisia, punctul 57 de mai sus, EU:C:1992:55, punctul 14, și Hotărârea TWD/Comisia, punctul 61 de mai sus, EU:T:1995:160, punctele 57 și 58) și, pe de altă parte, a cerințelor de fond cărora le este supusă exercitarea acestor competențe.

63 În speță, având în vedere constatările efectuate la punctele 49-53 de mai sus și economia Regulamentului nr. 659/1999, astfel cum a fost clarificată prin jurisprudență, Comisia avea posibilitatea de a recurge la mai multe căi procedurale.

64 *Primo*, întrucât sistemul de eșalonare a plăților a fost autorizat prin decizia Consiliului și constituia, prin urmare, o schemă de ajutor existentă în sensul articolului 1 litera (b) din Regulamentul nr.°659/1999, pe de o parte, și întrucât amânarea plății a intervenit cu încălcarea uneia dintre condițiile care însoțesc această autorizare, pe de altă parte, Comisia era îndreptățită să examineze, în cadrul verificării permanente a schemelor de ajutor existente, prevăzută la articolul 108 alineatul (1) TFUE, dacă, în urma unei asemenea încălcări, schema menționată continua sau nu continua să fie compatibilă cu piața internă și eventual să constate incompatibilitatea acesteia. În această privință, este necesar să se arate, cu titlu suplimentar, având în vedere că Republica Italiană nu a contestat în speță proporționalitatea deciziei atacate și, prin urmare, nu este necesar să se examineze această problemă, că decizia adoptată în urma acestei proceduri trebuie să respecte principiile generale de drept, în special principiul proporționalității aplicabil oricărui act al instituțiilor Uniunii (Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Alrosa, C-441/07 P, Rep., EU:C:2010:377, punctul 36 și 37, și Hotărârea din 17 iulie 2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Comisia, T-457/09, Rep., EU:T:2014:683, punctele 346 și 347).

65 În consecință, Comisia putea recurge la „[p]rocedura privind schemele de ajutor existente”, prevăzută în capitolul V din Regulamentul nr. 659/1999. Cu toate acestea, este cert că decizia atacată a fost luată în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE, astfel cum reiese atât din considerentele, cât și din motivele sale [considerentele (4), (8), (13), (28), (33), (35), (37), (45) și (57) ale deciziei atacate] și astfel cum a Comisia a confirmat ca răspuns la o întrebare adresată de Tribunal.

66 *Secundo*, în condițiile în care amânarea plății a intervenit cu încălcarea deciziei Consiliului, Comisia era îndreptățită, conform articolului 108 alineatul (2) primul paragraf TFUE, să determine dacă trebuia sau nu trebuia să considere că sistemul de eșalonare a plăților autorizat de Consiliu a fost aplicat în mod abuziv ca urmare a unei asemenea încălcări. În acest sens, ea putea recurge la „[p]rocedura privind utilizarea abuzivă a ajutorului”, prevăzută în capitolul IV din Regulamentul nr. 659/1999.

67 Astfel, deși articolul 1 litera (g) din Regulamentul nr. 659/1999 se limitează să califice drept „ajutor de stat utilizat abuziv”, „[î]n sensul prezentului regulament”, „ajutorul [care a fost] folosit de către beneficiar[ul său]” cu încălcarea, în special, a unei „decizii condiționate”, întemeiată pe articolul 7 alineatul (4) din acest regulament, și să permită Comisiei să dispună desființarea sau modificarea acestui ajutor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 mai 2005, Saxonia Edelmetalle și ZEMAG/Comisia, T-111/01, Rec., EU:T:2005:166, punctele 84-86 și 95-97), din jurisprudență reiese că noțiunii „ajutor de stat utilizat abuziv”, care figurează la articolul 108 alineatul (2) primul paragraf TFUE, trebuie să i se recunoască un domeniu de aplicare mai extins decât definiția pe care i-o dă articolul 1 litera (g) din Regulamentul nr. 659/1999, întrucât nerespectarea de către un stat membru a unor condiții impuse la aprobarea unui ajutor constituie de asemenea o formă de aplicare abuzivă (Hotărârea din 15 martie 2012, Ellinika Nafpigeia/Comisia, T-391/08, EU:T:2012:126, punctul 165, necontestată sub acest aspect în cadrul recursului în urma căruia s-a pronunțat Hotărârea din 28 februarie 2013, Ellinika Nafpigeia/Comisia, C-246/12 P, EU:C:2013:133).

68 Este însă cert că Comisia nu și-a întemeiat decizia pe aceste dispoziții, astfel cum a confirmat în răspunsul la o întrebare scrisă adresată de Tribunal, ci apreciat că sistemul de eșalonare a plăților a devenit un ajutor nou ca urmare a amânării plății și în măsura în care se aplica producătorilor de lapte care au beneficiat de această amânare. Or, această calificare și cea de ajutor de stat utilizat abuziv se exclud reciproc, întrucât doar un ajutor deja existent poate determina o utilizare abuzivă, astfel cum amintește considerentul (15) al Regulamentului nr. 659/1999.

69 *Tertio*, având în vedere că încălcarea reproșată Republicii Italiene consta în acordarea unei măsuri care putea fi calificată drept ajutor nou, Comisia era îndreptățită să recurgă la „[p]procedura privind ajutorul ilegal”, prevăzută în capitolul III din Regulamentul nr. 659/1999, pentru a examina această măsură, astfel cum a decis să procedeze în speță.

70 Cu toate acestea, Comisia trebuia să respecte, în acest context, condițiile de fond care îi permiteau să califice nu numai amânarea plății considerată izolat, ci și întregul sistem de eșalonare a plăților preexistent drept ajutor sau schemă de ajutor nouă și ilegală.

71 În această privință, articolul 1 literele (b) și (c) din Regulamentul nr. 659/1999 califică drept ajutor existent „ajutorul autorizat, respectiv schemele de ajutor și ajutoarele individuale care au fost autorizate de Comisie sau Consiliu”, și drept ajutor nou „orice ajutor, respectiv orice schemă de ajutor și orice ajutor individual care nu este ajutor existent, inclusiv modificările ajutoarelor existente”.

72 În conformitate cu tratatul și cu dispozițiile capitolului II din Regulamentul nr. 659/1999 referitoare la „[p]rocedura privind ajutorul notificat”, asemenea modificări trebuie notificate Comisiei anterior punerii lor în aplicare, sub rezerva cazurilor exceptate de la notificare, prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 794/2004, și, în urma procedurii oficiale de investigare, pot face obiectul unei declarații de incompatibilitate, sau „decizie negativă”, întemeiată pe articolul 7 alineatul (5) din Regulamentul nr. 659/1999.

73 În lipsa unei notificări, ele constituie ajutoare ilegale și în urma „[p]rocedurii privind ajutorul ilegal”, reglementată de capitolul III din Regulamentul nr. 659/1999, pot face obiectul nu numai al unei „decizii negative”, astfel cum prevede articolul 13 din acest regulament, ci și al unei „decizii de recuperare”, în temeiul articolului 14 din acesta.

74 În toate aceste ipoteze, nu „orice ajutor existent modificat”, ci, conform textului neechivoc al articolului 1 litera (c) din Regulamentul nr. 659/1999 și astfel cum amintește o jurisprudență constantă, doar modificarea în sine este susceptibilă să fie calificată drept ajutor nou (Hotărârea din 30 aprilie 2002, Government of Gibraltar/Comisia, T-195/01 și T-207/01, Rec., EU:T:2002:111, punctele 109 și 110, și Hotărârea din 16 decembrie 2010, Țările de Jos și NOS/Comisia, T-231/06 și T-237/06, Rec., EU:T:2010:525, punctul 177; a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 20 mai 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, Rep., EU:C:2010:291, punctele 42-49). În ceea ce privește măsura anterioară, care a putut fi pusă în aplicare în mod legal, aceasta este considerată un ajutor existent sau o schemă de ajutor existentă (Hotărârea din 9 august 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Rec., EU:C:1994:311, punctul 13, și Hotărârea din 17 iunie 1999, Piaggio, C-295/97, Rec., EU:C:1999:313, punctul 48).

75 Prin excepție, în ipoteza în care modificarea afectează însăși substanța ajutorului existent sau a schemei de ajutor existente, această măsură se transformă în integralitatea sa în ajutor nou sau în schemă de ajutor nouă. Cu toate acestea, nu poate fi vorba despre o asemenea modificare substanțială atunci când elementul nou este în mod clar disociabil de măsura preexistentă (Hotărârea Government of Gibraltar/Comisia, punctul 74 de mai sus, EU:T:2002:111, punctele 111 și 114, și Hotărârea din 25 martie 2009, Alcoa Trasformazioni/Comisia, T-332/06, EU:T:2009:79, punctul 128; a se vedea de asemenea în acest sens, în recurs, Hotărârea Alcoa Trasformazioni/Comisia, punctul 45 de mai sus, EU:C:2011:497, punctele 111 și 112) sau când este de ordin pur formal sau administrativ și nu este de natură să influențeze aprecierea compatibilității acestei măsuri cu piața internă (Hotărârea din 20 martie 2014, Rousse Industry/Comisia, C-271/13 P, EU:C:2014:175, punctele 31-38).

76 Rezultă că posibilitatea Comisiei de a califica drept ajutor nou și, dacă este cazul, ilegal nu numai modificarea unui ajutor existent, ci și integralitatea ajutorului existent care face obiectul acestei modificări este supusă, pe fond, condiției ca această instituție să stabilească faptul că modificarea respectivă afectează însăși esența măsurii preexistente. De asemenea, în cazul în care statul membru vizat susține, în cursul procedurii administrative, fie că această modificare poate fi detașată în mod clar de măsura preexistentă, fie că prezintă un caracter pur formal sau administrativ și nu este de natură să influențeze aprecierea compatibilității acestei măsuri cu piața internă, Comisia trebuie să justifice motivele pentru care aceste argumente nu îi par întemeiate.

77 În speță, trebuie efectuate trei constatări în această privință.

78 Mai întâi, singurele considerente ale deciziei atacate care pot fi puse în relație cu aspectul dacă amânarea plății afecta sau nu afecta substanța însăși a sistemului de eșalonare a plăților se limitează să indice că „Comisia nu este de acord cu […] poziți[a]” autorităților italiene, potrivit căreia „amânarea plății trebuie evaluată ca măsură de sine stătătoare”, pentru motivul că este „legată direct” de ajutorul autorizat în prealabil de Consiliu și „prin urmare […] nu poate fi considerată complet independentă” de acesta [considerentele (38) și (39)]. Or, deși existența unei „legături directe” și a unui „raport” între amânarea plății și sistemul de eșalonare a plăților este incontestabilă, ea nu implică, în sine, că cea de a doua dintre aceste măsuri o modifică substanțial pe prima.

79 În continuare, această apreciere a Comisiei a intervenit în cadrul examinării unei chestiuni distincte, privind aspectul dacă ajutorul care decurge din amânarea plății trebuia sau nu trebuia să fie apreciat izolat de alte ajutoare de care au putut beneficia producătorii de lapte în scopul verificării respectării plafonului *de minimis* prevăzut la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 659/1999.

80 În sfârșit, Comisia însăși confirmă, în memoriul în apărare (punctele 24, 32, 35 și 39) și în duplică (punctul 10), faptul că nu a încercat în niciun caz să examineze dacă amânarea plății modifica în mod substanțial sistemul de eșalonare a plăților sau dacă, dimpotrivă, putea fi detașată de acesta, întrucât considera că această chestiune era „lipsită de relevanță” și „inoperantă”.

81 Procedând astfel, Comisia nu numai că a încălcat noțiunea „ajutor nou”, recalificând o schemă de ajutor existentă drept ajutor nou ilegal, fără a respecta condițiile de fond prevăzute în Regulamentul nr. 659/1999 și jurisprudența în această materie, după cum arată Republica Italiană.

82 În plus și pe cale de consecință, ea a dispus în mod nejustificat recuperarea de la producătorii de lapte care au beneficiat de amânarea plății nu numai a acestui ajutor nou și ilegal, ci și a ajutoarelor individuale acordate, pe de altă parte, în temeiul schemei de ajutor existente, așa cum arată de asemenea Republica Italiană.

83 Niciunul dintre argumentele invocate de Comisie nu este de natură să repună în discuție această concluzie.

84 În special, Comisia un are niciun temei să susțină că nerespectarea de către autoritățile italiene a uneia dintre condițiile care însoțesc declarația de compatibilitate emisă de Consiliu determină, în esență, „recalificarea” schemei de ajutor existente, care beneficia până atunci de această aprobare condiționată, ca ajutor nou și ilegal.

85 Astfel, după cum rezultă din jurisprudența amintită la punctele 57-62, 74 și 75 de mai sus, atunci când Comisia stabilește nerespectarea unei decizii prin care un ajutor sau o schemă de ajutor au fost declarate compatibile cu piața internă sub rezerva respectării anumitor condiții, poate fie să solicite direct Curții să constate respectiva neîndeplinire a unei obligații, fie, dacă aceasta constă în acordarea unui ajutor nou, să își exercite competențele care îi permit să controleze acest ajutor, cu condiția să respecte cerințele procedurale și materiale aferente. În cazul în care Comisia alege să își exercite competențele de control, trebuie să se limiteze, în principiu, la examinarea ajutorului nou. Prin excepție, numai cu condiția să demonstreze că acesta din urmă a modificat însăși esența unui ajutor existent sau a unei scheme de ajutor existente, Comisia poate să declare că integralitatea acestei măsuri preexistente astfel modificată este incompatibilă cu piața internă, să constate că este ilegală dacă, pe de altă parte, modificarea respectivă nu a fost adusă la cunoștința sa anterior punerii în aplicare și să dispună pe cale de consecință desființarea sau modificarea ajutorului sau a schemei de ajutor astfel modificată.

86 În schimb, Comisia nu are dreptul să aprecieze că nerespectarea unei condiții impuse la momentul aprobării unei scheme de ajutor existente determină *ipso facto* „recalificarea” măsurii respective drept ajutor nou și cu atât mai puțin să îl considere ilegal *ab initio* și să dispună recuperarea sa ca și cum ar fi vorba despre un ajutor pus în aplicare în mod nelegal, iar nu despre un ajutor autorizat în prealabil.

87 Astfel, după cum amintește jurisprudența, orice ajutor existent este acoperit de decizia de autorizare referitoare la acesta, în afară de cazul în care Comisia consideră că a făcut obiectul unei aplicări abuzive (a se vedea Hotărârea din 29 aprilie 2004, Italia/Comisia, C-298/00 P, Rec., EU:C:2004:240, punctul 47 și jurisprudența citată) sau că însăși esența sa a fost modificată printr-un ajutor nou (a se vedea punctele 74 și 75 de mai sus). Sub rezerva acestor două ipoteze, un asemenea ajutor trebuie, prin urmare, să fie considerat legal atât timp cât Comisia nu a constatat incompatibilitatea sa cu piața internă (Hotărârea din 18 iulie 2013, P, C-6/12, Rep., EU:C:2013:525, punctele 40 și 41; a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 4 martie 2009, Tirrenia di Navigazione și alții/Comisia, T-265/04, T-292/04 și T-504/04, EU:T:2009:48, punctul 75).

88 În continuare, în scopul de a permite Comisiei – sau, în mod excepțional, Consiliului – să considere un ajutor „compatibil cu piața [internă]”, această instituție „poate preciza într-o decizie pozitivă condiții[…]” și obligații, astfel cum rezultă din însuși textul articolului 7 alineatul (4) din Regulamentul

nr. 659/1999, precum și din jurisprudența anterioară adoptării acestui regulament (Hotărârea TWD/Comisia, punctul 61 de mai sus, EU:T:1995:160, punctul 55, și Hotărârea TWD/Comisia, punctul 61 de mai sus, EU:C:1997:241, punctul 25). Astfel, în speță, această instituție a „considerat compatibil” „ajutorul pe care Republica Italiană intenționa[a] să îl acorde producătorilor [săi] de lapte” [considerentul (8) al deciziei Consiliului și considerentul (10) al deciziei atacate] „în măsura în care condițiile prevăzute în [decizia Consiliului]” erau respectate. Având în vedere obiectivul urmărit de asemenea condiții, nerespectarea lor ulterioară nu poate să determine Comisia să repună în discuție, recurgând la una dintre diferitele căi procedurale prevăzute în Tratatul FUE și în Regulamentul nr. 659/1999, decât beneficiul declarației de compatibilitate cu piața internă acordat măsurii în cauză, iar nu calificarea sa drept ajutor existent, sub rezerva excepției amintite la punctul 85 de mai sus.

89 În plus, întrucât ajutoarele existente pot, în temeiul articolului 108 alineatul (1) TFUE, să fie puse în aplicare în mod legal, atât timp cât Comisia nu a constatat incompatibilitatea acestora (Hotărârea din 15 martie 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Rec., EU:C:1994:100, punctul 20, și Hotărârea din 29 noiembrie 2012, Kremikovtzi, C-262/11, Rep., EU:C:2012:760, punctul 49), această declarație de incompatibilitate nu poate produce efecte decât pentru viitor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 septembrie 1998, Ryanair/Comisia, T-140/95, Rec., EU:T:1998:201, punctul 86, privind nerespectarea unei decizii prin care s-a aprobat sub condiții un ajutor prevăzut a fi acordat în tranșe succesive, și Hotărârea din 6 martie 2002, Diputación Foral de Álava și alții/Comisia, T-127/99, T-129/99 și T-148/99, Rec., EU:T:2002:59, punctul 172).

90 În caz contrar, o schemă de ajutor pusă în aplicare în mod legal și ajutoarele individuale acordate în mod legal în temeiul acestuia înainte ca statul membru vizat să își încalce obligațiile ar fi considerate ajutoare ilegale și incompatibile cu piața internă. Un asemenea rezultat ar echivala cu revocarea deciziei prin care s-a autorizat punerea în aplicare a acestor măsuri. Or, astfel cum rezultă din considerentul (10) și din cuprinsul articolului 9 din Regulamentul nr. 659/1999, o asemenea sancțiune nu a fost prevăzută de legiuitor decât în ipoteza specifică în care o decizie luată în cadrul controlului ajutoarelor de stat se întemeiază pe informații inexacte.

91 În sfârșit, trebuie să se arate, pe de o parte, că Regulamentul nr. 659/1999 a fost adoptat între altele pentru a asigura securitatea juridică în materie procedurală, în special în ceea ce privește tratamentul ajutoarelor existente și al ajutoarelor ilegale [considerentele (3), (4), (11), (14) și (17) ale Regulamentului nr. 659/1999]. Pe de altă parte, acest regulament prevede un set de reguli care permit Comisiei să se asigure de respectarea deciziilor adoptate în cadrul controlului ajutoarelor de stat și în special să facă față unei situații cum este cea cu care se confrunta în speță, precum și să ia toate măsurile juridice care se impun în consecință (a se vedea punctele 57, 64, 66, 67 și 69-75 de mai sus). În acest context, a admite teoria prezentată de Comisie în prezenta cauză ar însemna să se permită acesteia să eludeze procedurile instituite de legiuitor în scopul asigurării, cu respectarea principiului securității juridice, a efectivității controlului ajutoarelor de stat.

92 Având în vedere considerațiile care precedă, prezentul motiv trebuie admis.

93 Prin urmare, este necesar, în primul rând, să se respingă capătul de cerere principal formulat de Republica Italiană și, în al doilea rând, să se admită capătul de cerere subsidiar formulat de aceasta, anulându-se articolul 1 alineatul (2), precum și articolele 2-4 din decizia atacată în măsura în care acestea se referă, pe de o parte, la schema de ajutor menționată la articolul 1 alineatul (2) și, pe de altă parte, la ajutoarele individuale acordate în temeiul acesteia.

Cu privire la cheltuielile de judecată

94 Potrivit articolului 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. În speță, întrucât ambele părți au căzut în pretenții cu privire la unele dintre capetele de cerere formulate, fiecare își va suporta propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a treia)

declară și hotărăște:

1) Anulează articolul 1 alineatul (2) din Decizia 2013/665/UE a Comisiei din 17 iulie 2013 privind ajutorul de stat SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] acordat de Italia (amânarea plății taxelor pentru lapte).

2) Anulează articolele 2-4 din această decizie în măsura în care privesc, pe de o parte, schema de ajutor prevăzută la articolul 1 alineatul (2) din decizia menționată și, pe de altă parte, ajutoarele individuale acordate în temeiul acestei scheme de ajutor.

3) Respinge în rest acțiunea.

4) Obligă Republica Italiană și Comisia Europeană la plata propriilor cheltuielilor de judecată.

Papasavvas Forwood Bieliūnas

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 24 iunie 2015.

Semnături