Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (tretia komora)

z 24. júna 2015 *

„Štátna pomoc — Odvod za mlieko — Pomoc poskytnutá Talianskom výrobcom mlieka — Schéma pomoci spojená s vrátením odvodu za mlieko — Podmienečné rozhodnutie — Nedodržanie podmienky, ktorá umožnila uznať zlučiteľnosť pomoci s vnútorným trhom — Pomoc de minimis — Existujúca pomoc — Nová pomoc — Zmena existujúcej pomoci — Konanie o preskúmaní štátnej pomoci — Povinnosť odôvodnenia — Dôkazné bremeno“

Vo veci T-527/13,

Talianska republika, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci S. Fiorentino a P. Grasso, avvocati dello Stato,

žalobkyňa,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: D. Grespan, D. Nardi a P. Němečková, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorej predmetom je návrh na zrušenie rozhodnutia Komisie 2013/665/EÚ zo 17. júla 2013 o štátnej pomoci SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] – poskytnutej Talianskom (odloženie úhrady odvodu za mlieko v Taliansku) (Ú. v. EÚ L 309, s. 40),

VŠEOBECNÝ SÚD (tretia komora),

v zložení: predseda komory S. Papasavvas, sudcovia N. J. Forwood (spravodajca) a E. Bieliūnas,

tajomník: J. Palacio González, hlavný referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 20. januára 2015,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: taliančina.

Rozsudok

Okolnosti predchádzajúce sporu

1 S cieľom umožniť talianskym výrobcom mlieka zaplatiť dodatočný odvod vo výške 1 386 475 000 eur dlžný Európskej únii z dôvodu prekročenia mliečnej kvóty pridelenej Talianskej republike v obdobiach rokov 1995/1996 až 2001/2002 požiadal tento členský štát Radu Európskej únie o povolenie na zavedenie schémy štátnej pomoci na základe článku 88 ods. 2 tretieho pododseku ES.

2 Rozhodnutím Rady 2003/530/ES zo 16. júla 2003 o zlučiteľnosti pomoci so spoločným trhom, ktorú chce Talianska republika poskytnúť svojim výrobcom mlieka (Ú. v. EÚ L 184, s. 15, ďalej len „rozhodnutie Rady“), Rada povolila tomuto členskému štátu „poskytnúť [pomoc] výrobcom mlieka tým, že za nich zaplatí [Únii] sumu, ktorú [jej] výrobcovia mlieka dlhovali v dôsledku dodatočných odvodov za mlieko a mliečne výrobky za obdobie rokov 1995/1996 až 2001/2002“ (článok 1 rozhodnutia Rady). Rada tiež povolila „umožni[ť] týmto výrobcom zaplatiť svoj dlh [voči Talianskej republike] prostredníctvom bezúročných odkladov úhrad počas niekoľkých rokov“ (článok 1 rozhodnutia Rady).

3 Toto vyhlásenie o zlučiteľnosti podliehalo dvom súborom podmienok. V prvom rade Rada uložila talianskym orgánom povinnosť na jednej strane ohlásiť sumu zodpovedajúcu dodatočnému odvodu dlhovanú výrobcami mlieka Európskemu poľnohospodárskemu usmerňovaciemu a záručnému fondu (EPUZF) a na strane druhej odpočítať ich zostávajúci dlh voči Únii a s ním súvisiace úroky od výdavkov financovaných prostredníctvom EPUZF (článok 2 rozhodnutia Rady). V druhom rade Rada vyžadovala, aby jednak výrobcovia mlieka v celom rozsahu splatili svoj dlh voči Talianskej republike prostredníctvom ročných splátok v rovnakej výške a jednak aby tak urobili počas obdobia nepresahujúceho štrnásť rokov od 1. januára 2004 (článok 1 rozhodnutia Rady).

4 V tomto kontexte talianske orgány prijali decreto-legge n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (zákonný dekrét č. 49 o reforme právnej úpravy týkajúcej sa uplatnenia dodatočného odvodu v odvetví mlieka a mliečnych výrobkov) z 28. marca 2003 (GURI č. 75 z 31. marca 2003, s. 4), ako aj 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 (vyhláška ministerstva z 30. júla 2003 o ustanoveniach týkajúcich sa zaplatenia dodatočného odvodu, dlhovaného a nezaplateného za obdobie rokov 1995/1996 až 2001/2002, uvedených v článku 10 ods. 34 zákona č. 119/2003) (GURI č. 183 z 8. augusta 2003, s. 33). Ustanovenia týchto dvoch aktov vo vzájomnej súvislosti v podstate stanovovali, že sumu dodatočného odvodu, ktorú Talianska republika uhradila, jej výrobcovia mlieka v celom rozsahu vrátia bez úrokov vo forme ročných splátok v rovnakej výške rozložených na obdobie nepresahujúce štrnásť rokov (ďalej len „systém platieb na splátky“).

5 Po opakovaných zmenách týchto ustanovení najmä s cieľom umožniť dotknutým osobám požiadať o rozloženie svojho dlhu na obdobie, ktoré mohlo dosiahnuť až tridsať rokov, a po odložení platby ročnej splátky, ktorej lehota splatnosti uplynula 30. júna 2010, o šesť mesiacov, talianske orgány prijali 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 (zákon č. 10 o premene zákonného dekrétu č. 225 z 29. decembra 2010 o predĺžení lehôt upravených legislatívnymi ustanoveniami a naliehavými opatreniami v daňovej oblasti a oblasti podpory podnikov a rodín) z 26. februára 2011 (GURI č. 47 z 26. februára 2011, riadna príloha č. 53), ktorý nadobudol účinnosť na druhý deň. Tento zákon okrem iného zaviedol v článku 1 zákonného dekrétu č. 225 odsek 12k, ktorý stanovoval, že „s cieľom

čeliť vážnej kríze dotýkajúcej sa mliečneho odvetvia boli lehoty na zaplatenie súm splatných k 31. decembru 2010 a uvedených v splátkových kalendároch upravených v zákonnom dekréte č. 49 odložené na 30. jún 2011“, a následnú právnu úpravu (ďalej len „odklad úhrady“).

6 Talianske orgány informovali Európsku komisiu, že „ekvivalent hotovostnej finančnej pomoci“ vo vzťahu k tomuto opatreniu bol započítaný do pomoci *de minimis* upravenej pre tento štát prílohou nariadenia Komisie (ES) č. 1535/2007 z 20. decembra 2007 o uplatňovaní článkov [107 ZFEÚ] a [108 ZFEÚ] na pomoc *de minimis* v sektore poľnohospodárskej výroby (Ú. v. EÚ L 337, s. 35). Podľa nich malo z tohto ustanovenia prospech 1 291 výrobcov mlieka spomedzi 11 271 subjektov, ktoré využili systém platieb na splátky, čiže šlo o pomer 11,45 %. Okrem toho individuálna pomoc získaná na tomto základe bola v rozsahu od 0,08 do 694,19 eura. Pre 1 187 z 1 291 dotknutých výrobcov mlieka bola nižšia ako 100 eur a pre 559 z nich bola nižšia ako 12 eur.

7 Rozhodnutím C (2011) 10055 v konečnom znení z 11. januára 2012 – Štátna pomoc SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] – Odloženie úhrady odvodu za mlieko v Taliansku, ktorého zhrnutie bolo uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie* 10. februára 2012 (Ú. v. EÚ C 37, s. 30), Komisia začala konanie upravené v článku 108 ods. 2 ZFEÚ. V prvom rade v podstate uviedla, že má pochybnosti o posúdení odloženia úhrady z hľadiska článku 107 ZFEÚ, ako aj o zlučiteľnosti tohto opatrenia s vnútorným trhom. V druhom rade uviedla, že toto odloženie úhrady spôsobilo porušenie jednej z podmienok upravených rozhodnutím Rady, že toto porušenie zmenilo celý systém platieb na splátky zavedený talianskymi orgánmi na novú pomoc v rozsahu, v akom sa týkala výrobcov mlieka, ktorí využili odloženie úhrady, a že nebola preukázaná ani zlučiteľnosť tejto novej pomoci s vnútorným trhom.

8 Rozhodnutím 2013/665/EÚ zo 17. júla 2013 o štátnej pomoci SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] – poskytnutej Talianskom (odloženie úhrady odvodu za mlieko v Taliansku) (Ú. v. EÚ L 309, s. 40, ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) Komisia po výmene informácií s talianskymi orgánmi počas správneho konania usúdila, že každé z dvoch predmetných opatrení, konkrétne odklad úhrady a systém platieb na splátky, predstavuje novú protiprávnu pomoc nezlučiteľnú s vnútorným trhom (článok 1 napadnutého rozhodnutia). V dôsledku toho nariadila Talianskej republike, aby pristúpila k bezodkladnému a účinnému vymáhaniu súm poskytnutých výrobcom mlieka, ktorým bol priznaný systém platieb na splátky, spolu s úrokmi (články 2 a 3 napadnutého rozhodnutia).

Konanie a návrhy účastníkov konania

9 Talianska republika návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 30. septembra 2013 podala žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

10 Talianska republika v podstate navrhuje, aby Všeobecný súd:

— zrušil napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu,

— subsidiárne zrušil napadnuté rozhodnutie v rozsahu, v akom jej ukladá povinnosť vymáhať pomoc individuálne poskytnutú na základe schémy pomoci vopred schválenej Radou výrobcom mlieka, ktorým bol priznaný odklad úhrady,

— uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

11 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:

— zamietol žalobu,

— uložil Talianskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny stav

12 Talianska republika na podporu svojho návrhu uvádza dva žalobné dôvody. Prvý žalobný dôvod je založený na porušení článku 3 ods. 7 nariadenia č. 1535/2007. Druhý žalobný dôvod je založený na porušení článku 3 ods. 2 toho istého nariadenia, na porušení článku 1 písm. c) nariadenia Rady (ES) č. 659/1999 z 22. marca 1999 ustanovujúceho podrobné pravidlá na uplatňovanie článku [108 ZFEÚ] (Ú. v. ES L 83, s. 1; Mim. vyd. 08/001, s. 339), na porušení článku 4 ods. 1 nariadenia Komisie (ES) č. 794/2004 z 21. apríla 2004, ktorým sa vykonáva nariadenie č. 659/1999 (Ú. v. EÚ L 140, s. 1; Mim. vyd. 08/004, s. 3), a na nedostatočnom odôvodnení.

O prvom žalobnom dôvode

13 Talianska republika tvrdí, že napadnuté rozhodnutie porušuje článok 3 ods. 7 nariadenia č. 1535/2007, podľa ktorého „pomoc *de minimis* sa nesmie kumulovať so štátnou pomocou na rovnaké oprávnené výdavky, ak by takáto kumulácia viedla k intenzite pomoci presahujúcej úroveň stanovenú za osobitných okolností každého prípadu v právnych predpisoch [Únie]“. Komisia totiž údajne dospela k záveru, že priznanie odkladu úhrady porušuje toto ustanovenie, vychádzajúc z predpokladu, že systém platieb na splátky vopred schválený Radou predstavoval maximálnu úroveň pomoci, ktorá mohla byť výrobcom mlieka poskytnutá. Rozhodnutie Rady však v žiadnom prípade nezakazuje talianskym orgánom zaviesť podľa potreby nové opatrenia pomoci v prospech výrobcov mlieka. Komisia preto nesprávne usúdila, že predmetné ustanovenie bráni tomu, aby im bola priznaná nová pomoc. Navyše sama uznala, že túto pomoc bolo potrebné považovať za pomoc *de minimis*.

14 Komisia popiera dôvodnosť tejto argumentácie.

15 Článok 3 nariadenia č. 1535/2007 vo svojom odseku 1 stanovuje, že „za pomoc, ktorá nespĺňa všetky kritériá článku [107 ods. 1 ZFEÚ], a teda nepodlieha oznamovacej povinnosti ustanovenej v článku [108 ods. 3 ZFEÚ], sa považuje pomoc, ktorá spĺňa podmienky uvedené v odsekoch 2 až 7 tohto článku“.

16 V tejto súvislosti treba uviesť, že hoci preukázanie toho, že opatrenie spĺňa podmienky vyžadované na to, aby bolo posúdené ako štátna pomoc, prináleží Komisii, preukázanie toho, že na takéto opatrenie sa nevzťahuje takéto posúdenie, alebo že je zlučiteľné s vnútorným trhom, prináleží následne členskému štátu, ktorý poskytol alebo ktorý plánuje poskytnúť túto pomoc.

17 V tejto súvislosti je ustálenou judikatúrou, že mu prináleží najmä poskytnúť Komisii všetky podklady spôsobilé umožniť tejto inštitúcii preveriť, že sú splnené podmienky výnimky, o ktorú žiada (rozsudky z 28. apríla 1993, Taliansko/Komisia, C-364/90, Zb., EU:C:1993:157, bod 20, a z 29. apríla 2004, Taliansko/Komisia, C-372/97, Zb., EU:C:2004:234, bod 81), preukázaním, že buď možno predmetné opatrenie považovať za zlučiteľné s vnútorným trhom na základe ustanovení článku 107 ods. 3 ZFEÚ (rozsudky z 15. decembra 1999, Freistaat Sachsen a i./Komisia, T-132/96 a T-143/96, Zb., EU:T:1999:326, bod 140, a z 15. júna 2005, Regione Autonoma della Sardegna/Komisia, T-171/02, Zb., EU:T:2005:219, bod 129), alebo že sa naň nevzťahuje posúdenie ako štátna pomoc uvedené v článku 107 ods. 1 ZFEÚ (rozsudky z 29. apríla 2004, Holandsko/Komisia, C-159/01, Zb., EU:C:2004:246, bod 43, a z 15. novembra 2011, Komisia a Španielsko/Government of Gibraltar a Spojené kráľovstvo, C-106/09 P a C-107/09 P, Zb., EU:C:2011:732, body 143 až 152).

18 Pokiaľ dotknutý členský štát nepredloží dôkaz o dôvodnosti výnimky, o ktorú žiada, a o to viac, ak si nesplní povinnosť predložiť informácie relevantné z tohto hľadiska, v súvislosti s ktorou článok 4 ods. 6 nariadenia č. 1535/2007 pripomína, že platí osobitne v prípadoch, keď členské štáty tvrdia, že pomoc poskytnutá podnikom pôsobiacim v odvetví poľnohospodárskej výroby má povahu pomoci *de*

minimis, Komisia má právo dospieť k záveru, že poskytnutie tejto výnimky sa nezdá odôvodnené (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. júna 2002, Holandsko/Komisia, C-382/99, Zb., EU:C:2002:363, body 77 až 80).

19 V tomto prípade napadnuté rozhodnutie uvádza, že odklad úhrady predstavuje štátnu pomoc (odôvodnenia 28 až 32) a na rozdiel od tvrdení talianskych orgánov (odôvodnenia 14 až 20) naň nemožno hľadieť tak, že má povahu pomoci *de minimis* (odôvodnenia 33 až 42).

20 Tento záver spočíva na troch súboroch úvah.

21 Po prvé Komisia usúdila, že hoci na individuálnu pomoc spojenú s odkladom úhrady možno pri samostatných skúmaniach hľadieť ako na pomoc *de minimis*, Talianska republika jej nepredložila dôkazy umožňujúce preukázať dôvodnosť jej tvrdenia, že výrobcovia mlieka, ktorí mali z tohto odkladu výhodu, neprijali inú pomoc *de minimis*, ktorá by viedla k tomu, že celková výška pomoci, ktorá im bola priznaná, by bola vyššia ako strop upravený článkom 3 ods. 2 nariadenia č. 1535/2007 (odôvodnenia 34 a 35 prvá a tretia veta napadnutého rozhodnutia), ktorého druhý pododsek stanovuje, že „ak celková výška pomoci poskytnutá v rámci opatrenia pomoci presiahne strop [7 500 eur za obdobie troch fiškálnych rokov] uvedený v prvom pododseku, na túto pomoc sa nemôže vzťahovať toto nariadenie, a to ani na tú časť pomoci, ktorá daný strop nepresahuje“.

22 Po druhé Komisia doplňujúcim spôsobom, ako preukazuje použitie výrazu „aj“ (odôvodnenie 35 tretia veta napadnutého rozhodnutia), usúdila, že táto pomoc nie je jediným opatrením, ktoré sa má zohľadniť na účely preverenia dodržania predmetného stropu. Usúdila totiž, že pri schválení odkladu úhrady bolo porušené rozhodnutie Rady, že v dôsledku tohto porušenia je časť individuálnej pomoci poskytnutej výrobcom mlieka na základe systému odkladu splátok povoleného Radou protiprávna a že v rámci uvedeného preverenia ju tiež treba zohľadniť (odôvodnenie 35 tretia veta *in fine* až piata veta a odôvodnenie 50 napadnutého rozhodnutia).

23 Po tretie a stále doplňujúcim spôsobom, ako preukazuje použitie výrazu „takisto“ (odôvodnenie 36 napadnutého rozhodnutia), Komisia vysvetlila, že odklad úhrady viedol z dôvodu jeho kumulácie so systémom odkladu splátok k tomu, že výrobcom mlieka bola priznaná pomoc s „intenzitou“ prekračujúcou úroveň uplatniteľnú za osobitných okolností daného prípadu (odôvodnenia 36 až 42 napadnutého rozhodnutia), pričom bol porušený článok 3 ods. 7 nariadenia č. 1535/2007.

24 Talianska republika kritizuje túto tretiu úvahu, založenú na článku 3 ods. 7 nariadenia č. 1535/2007, ale nepredkladá tvrdenia, ktoré by umožnili vyhlásiť neplatnosť analýzy, ktorú Komisia paralelne vykonala z hľadiska odseku 2 tohto článku (pozri bod 21 vyššie).

25 V rámci tohto žalobného dôvodu totiž len uvádza, že Komisia v napadnutom rozhodnutí pripustila, že na individuálnu pomoc spojenú s odkladom úhrady možno hľadieť tak, že má povahu pomoci *de minimis*, pokiaľ je skúmané samostatne (bod 46 žaloby). Komisia však dodala, že túto pomoc treba posudzovať v spojitosti s inou pomocou *de minimis*, ktorú mohli prijať výrobcovia mlieka, a nie samostatne (pozri bod 21 vyššie).

26 Talianska republika v rámci svojho druhého žalobného dôvodu sama pripúšťa, že článok 3 ods. 2 druhý pododsek nariadenia č. 1535/2007 zakazuje, aby sa rôzne druhy pomoci, z ktorých každá má povahu *de minimis*, mohli spoločne posúdiť ako pomoc *de minimis*, pokiaľ sa sčítavajú a ich celková výška presiahne strop, ktorý stanovuje (bod 53 žaloby).

27 Napokon Talianska republika vo svojom druhom žalobnom dôvode tvrdí, že „ako je preukázané v prvom žalobnom dôvode, podmienky upravené [článkom 3 ods. 2 nariadenia č. 1535/2007] nie sú splnené“, a že „nie je predložený dôkaz, že napadnuté opatrenie viedlo k celkovej sume poskytnutej pomoci, ktorá by prekročila strop uvedený [v tomto článku]“, a že „naopak existujú údaje, ktoré preukazujú práve opak“ (bod 52 žaloby). Ako však správne uvádza Komisia, Talianska republika

v rámci tohto konania nepredkladá tvrdenia alebo podklady, ktoré by umožnili usúdiť alebo jednoducho overiť, že neposkytla inú pomoc *de minimis* vedúcu k prekročeniu stropu stanoveného uvedeným ustanovením, a ani nepreukazuje, že by takéto tvrdenia alebo podklady predložila v rámci správneho konania. Naopak sa v odpovedi na otázky položené Všeobecným súdom v rámci opatrení na zabezpečenie priebehu konania a potom na pojednávaní obmedzila v podstate na tvrdenie, že pomoc vyplývajúca z odkladu úhrady je taká minimálna, že treba predpokladať, že predmetný strop nebol prekročený. Takémuto tvrdeniu však nemožno vyhovieť, pokiaľ chýba akákoľvek informácia týkajúca sa inej pomoci, ktorú mohli prijať dotknutí výrobcovia mlieka, a vzhľadom na požiadavky na dôkazné prostriedky vyplývajúce z judikatúry (pozri body 17 a 18 vyššie) a na ustanovenie článku 3 ods. 1 a 2 v spojení s ustanovením článku 4 ods. 6 nariadenia č. 1535/2007.

28 Keďže Komisia mohla v rámci skúmania pripomenutého v bode 21 vyššie usúdiť, že na pomoc spojenú s odkladom úhrady nemožno hľadieť ako na pomoc poskytnutú v súlade s článkom 3 ods. 2 nariadenia č. 1535/2007, a to v dôsledku toho, že talianske orgány dostatočne z právneho hľadiska nepotvrdili dodržanie tohto ustanovenia, je irelevantné, že v rámci skúmania pripomenutého v bode 23 vyššie oprávnene alebo neoprávnene usúdila, že poskytnutie tejto pomoci je navyše v rozpore s článkom 3 ods. 7 tohto nariadenia.

29 V dôsledku toho možno tento žalobný dôvod len zamietnuť ako neúčinný.

O druhom žalobnom dôvode

30 V rámci druhého žalobného dôvodu Talianska republika uvádza dva súbory výhrad.

31 V prvom rade tvrdí, že napadnuté rozhodnutie porušuje článok 3 ods. 2 nariadenia č. 1535/2007. Predovšetkým nie je preukázané, že by výrobcovia mlieka, ktorým bol priznaný odklad úhrady, získali z dôvodu kumulácie tohto opatrenia s inými opatreniami vyššiu celkovú výšku pomoci, ako je strop upravený týmto článkom. Ďalej sa tento článok uplatňuje výlučne v prípadoch, keď kumulácia rôznych opatrení, z ktorých každé predstavuje pomoc *de minimis*, vedie k celkovej výške pomoci vyššej ako strop, ktorý uvádza. Napokon článok 3 ods. 2 nariadenia č. 1535/2007 dokonca aj za predpokladu, že sa uplatňuje na každú situáciu kumulácie pomoci, či už táto pomoc má povahu *de minimis* alebo nie, nepredstavuje právny základ umožňujúci Komisii uložiť členskému štátu, ktorý poskytol pomoc *de minimis*, povinnosť vymáhať nielen túto pomoc, pokiaľ bola poskytnutá protiprávne, ale aj výšku predchádzajúcej pomoci, ktorá viedla k rozhodnutiu o povolení.

32 V druhom rade napadnuté rozhodnutie obsahuje nesprávne právne posúdenie a prinajmenšom nedostatočné odôvodnenie vzhľadom na to, že Komisia uložila Talianskej republike povinnosť vymáhať nielen individuálnu pomoc spojenú s odkladom úhrady, ale aj časť pomoci poskytnutej skôr na základe systému platieb na splátky. Vzhľadom na obmedzený dosah tohto odkladu ju totiž mala Komisia skúmať samostatne ako novú pomoc v zmysle článku 1 písm. c) nariadenia č. 659/1999, a nie usúdiť, že sa dotýka samotnej podstaty schémy pomoci vopred schválenej Radou, a následne rozhodnúť, že celá táto schéma existujúcej pomoci sa má posúdiť ako nová a protiprávna pomoc vo vzťahu k výrobcom mlieka, ktorým bol priznaný odklad úhrady. Ďalej bola Komisia údajne povinná dospieť k záveru, že táto nová pomoc nepodlieha oznamovacej povinnosti upravenej Zmluvou o FEÚ v súlade s článkom 4 ods. 1 nariadenia č. 794/2004.

33 V replike Talianska republika v podstate dodáva, že tvrdenia uvedené Komisiou vo vyjadrení k žalobe potvrdzujú dôvodnosť jej výhrad.

34 Komisia v podstate usudzuje, že tieto dva súbory výhrad sú nedôvodné, respektíve neúčinné.

35 V prvom rade talianske orgány počas celého správneho konania nepreukázali dôvodnosť svojho tvrdenia, že pomoc spojená s odkladom úhrady neviedla k prekročeniu stropu stanoveného článkom 3 ods. 2 nariadenia č. 1535/2007, a teda Komisia sa nedopustila nesprávneho posúdenia tým, že toto ustanovenie neuplatnila.

36 V druhom rade Talianska republika nesprávne chápe napadnuté rozhodnutie. Z odôvodnenia a výroku tohto aktu – ako aj z rozhodnutia o začatí konania upraveného v článku 108 ods. 2 ZFEÚ, ktoré mu predchádzalo – totiž jasne vyplýva, že Komisia skúmala dve odlišné opatrenia, potom každé z nich posúdila ako novú protiprávnu pomoc nezlučiteľnú s vnútorným trhom. Prvá z nich je „pomoc spojená s odkladom platby“ (odôvodnenie 13 prvá a druhá zarážka, odôvodnenia 45 a 57 napadnutého rozhodnutia). Druhá z nich je „nová pomoc vyplývajúca z porušenia rozhodnutia [Rady]“ (odôvodnenie 13 tretia zarážka a odôvodnenie 57 napadnutého rozhodnutia).

37 Pokiaľ ide o toto druhé opatrenie, Komisia oprávnene usúdila, že talianske orgány porušili jednu z podmienok uvedených v rozhodnutí Rady tým, že výrobcom mlieka poskytli odklad úhrady, že táto podmienka bola prvkom *sine qua non* povolenia priznaného Radou a že jej porušenie spôsobilo nesúlad celého systému platieb na splátky s uvedeným rozhodnutím v rozsahu, v akom sa vzťahoval na výrobcov mlieka, ktorým bol priznaný odklad. Oprávnene z toho vyvodila, že tento systém sa mal v tomto opatrení posúdiť ako nová protiprávna schéma pomoci nezlučiteľná s vnútorným trhom a že individuálna pomoc poskytnutá na jej základe sa má vymáhať paralelne s pomocou spojenou s odkladom platby. V rámci tohto posúdenia nebolo potrebné skúmať, či odklad úhrady ovplyvňoval podstatu systému platieb na splátky alebo či jeho povaha pomoci *de minimis* viedla k tomu, že nepodliehal oznamovacej povinnosti upravenej Zmluvou o FEÚ. Komisia napokon dostatočne odôvodnila svoje rozhodnutie vo vzťahu ku všetkým týmto bodom.

38 Vzhľadom na výmenu tvrdení účastníkov konania v priebehu konania je potrebné pred skúmaním výhrady týkajúcej sa odôvodnenia napadnutého rozhodnutia a následne výhrad týkajúcich sa jeho dôvodnosti spresniť rozsah tohto žalobného dôvodu.

O rozsahu žalobného dôvodu

39 V prvom rade treba konštatovať, že hoci každá z výhrad uvedených Talianskou republikou v rámci tohto žalobného dôvodu je založená na porušení odlišného ustanovenia, spoločne v podstate napadnutému rozhodnutiu vytýkajú, že v časti, kde posudzuje systém platieb na splátky ako novú a protiprávnu pomoc (článok 1 ods. 2 napadnutého rozhodnutia), a v časti, kde jej ukladá povinnosť vymáhať túto pomoc [článok 2 ods. 1 a článok 2 ods. 4 písm. a) až d) napadnutého rozhodnutia], nespočíva na žiadnom platnom právnom základe.

40 V druhom rade bola táto kritika sformulovaná už v štádiu žaloby, hoci samotné výrazy „normatívne referencie“ a „kladný oporný bod, na ktorom sa rozhodnutie [Komisie] mohlo v zásade zakladať“ sa objavujú až v replike v odpovedi na tvrdenia Komisie v jej vyjadrení k žalobe.

41 Talianska republika tak v prvom súbore výhrad uvádza, že „neuplatnenie opatrenia napadnutého príslušným orgánom, inak povedané, účtovania úrokov zodpovedajúcich obdobiu omeškania úhrady… samo osebe predstavuje maximálny dôsledok upravený Zmluvou pre nepovolenú pomoc, čiže zrušenie poskytnutej pomoci“, že „zrušenie pomoci *de minimis* nemá tiež spôsobiť zrušenie zákonne poskytnutej pomoci“ a že „neexistujú iné podklady spôsobilé preukázať, že príjemcovia existujúcej pomoci, ktorí mali prospech z napadnutého opatrenia, sú povinní vrátiť nielen sumu zodpovedajúcu napadnutému opatreniu, ale aj sumu prijatú na základe existujúcej pomoci“ (body 54 až 56 žaloby).

42 Rovnako vo svojom druhom súbore výhrad tvrdí, že „nemožno ani usúdiť, že rozšírenie rozhodnutia o vymáhaní pomoci na existujúcu pomoc môže legitímne vyplývať z existencie podstatnej zmeny tejto pomoci, vzhľadom na čo možno hľadieť na obe opatrenia ako na jedinú novú pomoc neoznámenú

Komisii, a teda protiprávnu“, že „takýto záver by bol zjavným dôsledkom skreslenia pojmu ‚zmena existujúcej pomoci‘“ a že „v každom prípade Komisia zďaleka neposkytla dostatočné odôvodnenie, pokiaľ ide o skutočnosť, že sú splnené skutkové podmienky uplatnenia tohto pojmu“ (body 57 a 58 žaloby).

43 V poslednom treťom rade a v každom prípade je ustálenou judikatúrou, že žalobný dôvod alebo tvrdenie, ktoré predstavujú zosilnenie skôr predloženého žalobného dôvodu, či už priamo alebo implicitne, a ktoré s ním majú úzku súvislosť, musia byť vyhlásené za prípustné (rozsudky z 30. septembra 1982, Amylum/Rada, 108/81, Zb., EU:C:1982:322, bod 25, a zo 14. marca 2007, Aluminium Silicon Mill Products/Rada, T-107/04, Zb., EU:T:2007:85, bod 60).

44 Za týchto podmienok je vhodné usúdiť, že tvrdenia Talianskej republiky, že vyjadrenie Komisie k žalobe potvrdzuje, že „je zjavné, že jej rozhodnutie neobsahuje normatívne referencie, ktoré by ho mohli odôvodniť“, keďže „článok 3 ods. 2 druhý pododsek nariadenia č. 1535/2007… predstavoval, pri dobrom zohľadnení všetkého, jediný kladný oporný bod, na ktorom sa rozhodnutie mohlo v zásade zakladať“, na jednej strane, a že „je nemožné považovať [odklad úhrady] za prvok novej pomoci, v dôsledku ktorého by príjemcovia strácali právo na pomoc schválenú Radou“, pretože Komisia „nepreukázala, že boli dodržané kritériá zodpovedajúce pojmu zmena existujúcej pomoci“ na druhej strane (body 16, 17, 21 a 23 repliky), predstavujú zosilnenie argumentácie, predloženej už od štádia žaloby, z hľadiska vyjadrenia k žalobe.

O výhrade týkajúcej sa odôvodnenia napadnutého rozhodnutia

45 Je ustálenou judikatúrou, že odôvodnenie, ktoré vyžaduje článok 296 ZFEÚ, musí byť prispôsobené povahe dotknutého aktu a musia z neho jasne a jednoznačne vyplývať úvahy inštitúcie, ktorá akt prijala, umožňujúce dotknutým osobám pochopiť jeho dôvody a súdu preskúmať jeho dôvodnosť. Musí byť posudzované v závislosti od okolností prípadu, najmä v závislosti od obsahu aktu, povahy uvádzaných dôvodov a záujmu na získaní vysvetlení, ktorý môžu mať osoby, ktorým je akt určený, alebo iné dotknuté osoby. Nevyžaduje sa však, aby odôvodnenie špecifikovalo všetky relevantné skutkové a právne okolnosti, keďže otázka, či odôvodnenie aktu spĺňa požiadavky článku 296 ZFEÚ, sa posudzuje nielen s prihliadnutím na jeho znenie, ale aj na jeho právny a skutkový kontext (rozsudky z 13. marca 1985, Holandsko a Leeuwarder Papierwarenfabriek/Komisia, 296/82 a 318/82, EU:C:1985:113, bod 19, a z 21. júla 2011, Alcoa Trasformazioni/Komisia, C-194/09 P, Zb., EU:C:2011:497, bod 96). Stačí teda, ak inštitúcia, ktorá je jeho autorom, uvedie skutkové okolnosti a právne úvahy, ktoré majú v rámci štruktúry jej rozhodnutia zásadný význam (rozsudky zo 14. júla 1972, Cassella Farbwerke Mainkur/Komisia, 55/69, Zb., EU:C:1972:76, body 22 a 23, a zo 6. marca 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale a Land Nordrhein-Westfalen/Komisia, T-228/99 a T-233/99, Zb., EU:T:2003:57, bod 280).

46 V tejto veci napadnuté rozhodnutie sedemkrát jasne a jednoznačne uvádza dôvody, pre ktoré Komisia tak v čase začatia konania upraveného v článku 108 ods. 2 ZFEÚ, ako aj na jeho konci usúdila, že na jednej strane bola pri odklade úhrad porušená jedna z podmienok, ktorej splnením Rada podriadila svoje rozhodnutie vyhlasujúce systém platieb na splátky za zlučiteľný s vnútorným trhom, a na strane druhej takéto porušenie „zmenilo“ celú túto schému existujúcej pomoci na novú protiprávnu pomoc alebo „vytvorilo“ takúto pomoc vo vzťahu k podnikom, ktoré mali prospech z uvedeného odkladu (odôvodnenie 13 tretia zarážka, odôvodnenie 28, odôvodnenie 35 tretia a piata veta, odôvodnenie 42 *in fine*, odôvodnenie 45 druhá veta a odôvodnenia 50 a 57 napadnutého rozhodnutia).

47 Tieto dôvody dostatočne uvádzajú skutkové okolnosti a právne úvahy, ktoré majú v rámci štruktúry napadnutého rozhodnutia zásadný význam. Okrem iného umožnili Talianskej republike pochopiť odôvodnenia, o ktoré sa opierali úvahy tejto inštitúcie, vzhľadom na kontext, v ktorom k týmto úvahám

došlo, a na právne pravidlá upravujúce dotknutú oblasť, a následne ich účinne napadnúť na súde Únie, ako potvrdzuje obsah žaloby a repliky. Napokon postačujú na to, aby Všeobecnému súdu umožnili preskúmať dôvodnosť týchto úvah.

48 Preto treba skúmať výhrady týkajúce sa dôvodnosti napadnutého rozhodnutia.

O výhradách týkajúcich sa dôvodnosti napadnutého rozhodnutia

49 V prvom rade vzhľadom na úvahy, na ktorých je založené napadnuté rozhodnutie a ktoré Komisia pripomenula pred Všeobecným súdom, treba vykonať štyri konštatovania.

50 Po prvé je nesporné, že až kým Komisia neusúdila, že systém platieb na splátky sa má považovať za novú pomoc, toto opatrenie predstavovalo existujúcu schému pomoci, hoci toto posúdenie je v napadnutom rozhodnutí pripomenuté len implicitne v odôvodnení 4 a odôvodnení 13 tretej zarážke, podľa ktorých bola pomoc „[schválená Radou]“ „zmenen[á] doplnením odkladu, ktorý predstavuje novú pomoc“.

51 Po druhé je nesporné, že vyhlásenie o zlučiteľnosti, ktoré sa vzťahovalo na túto existujúcu schému pomoci, nebolo absolútne, keďže Rada podmienila jeho povolenie dodržaním určitých podmienok.

52 Po tretie je nesporné, že pri schválení odkladu úhrady bola porušená jedna z týchto podmienok a že tento odklad predstavuje pri jeho samostatnom posudzovaní novú pomoc. Talianska republika totiž v rámci svojho prvého žalobného dôvodu tvrdí, že rozhodnutie Rady a pravidlo pomoci *de minimis* jej umožňovali poskytnúť takúto novú pomoc. V rámci svojho druhého žalobného dôvodu subsidiárne popiera právne dôsledky, ktoré Komisia pripisuje nedodržaniu rozhodnutia Rady, konkrétne uplatnenie posúdenia ako novej pomoci na celý systém platieb na splátky, pokiaľ sa uplatňuje na výrobcov, ktorým bol poskytnutý odklad úhrady, ako aj príkaz talianskym orgánom vymáhať individuálnu pomoc poskytnutú na tomto základe. Naopak nespochybňuje existenciu tohto porušenia.

53 Po štvrté je nesporné a nepopierateľné, že Komisii prináleží dohliadať nad vykonávaním schémy pomoci povolenej Radou najmä tým, že sa ubezpečí, že sú dodržiavané podmienky, ktoré Rade umožnili vyhlásiť ju za zlučiteľnú s vnútorným trhom, a podľa potreby tým, že vyvodí dôsledky z ich porušenia, ako pripomenulo samotné rozhodnutie Rady (odôvodnenia 8 a 9 a článok 3).

54 Zmluva totiž zorganizovala stále skúmanie a kontrolu štátnej pomoci tak, že patria do zodpovednosti Komisie, a práve tejto inštitúcii články 107 ZFEÚ a 108 ZFEÚ vyhradzujú ústrednú úlohu vyjadriť sa o zlučiteľnosti týchto opatrení s vnútorným trhom prostredníctvom výnimky zo všeobecnej zásady nezlučiteľnosti, ktorú stanovujú, pričom v tejto súvislosti zverujú Rade právomoc výnimočnej povahy, ktorá sa ako taká musí vykladať reštriktívne (rozsudky z 29. júna 2004, Komisia/Rada, C-110/02, Zb., EU:C:2004:395, body 29 až 31, a z 10. decembra 2013, Komisia/Írsko a i., C-272/12 P, Zb., EU:C:2013:812, bod 48). Táto výnimka je však obmedzená len na to, aby umožnila Rade rozhodnúť, ak to odôvodňujú výnimočné okolnosti, že zavedená pomoc, ktorú zaviedol alebo plánuje zaviesť členský štát, sa má vyhlásiť za zlučiteľnú s vnútorným trhom. Preto prináleží práve Komisii – a výlučne jej – dbať na riadny výkon existujúcej pomoci alebo existujúcich schém pomoci, či už ich povolila ona alebo Rada.

55 V druhom rade je s prihliadnutím na tvrdenia Talianskej republiky vhodné určiť, či Komisia v tomto prípade vykonávala túto právomoc vo forme upravenej Zmluvou a podľa pravidiel týkajúcich sa podmienok jej uplatnenia.

56 V tejto súvislosti jej článok 108 ZFEÚ a nariadenie č. 659/1999 dávajú možnosť vyvodiť viaceré dôsledky z nedodržiavania rozhodnutia, ktoré vyhlásilo pomoc alebo schému pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom s výhradou dodržania určitých podmienok.

57 Na druhej strane z článku 108 ods. 2 druhého pododseku ZFEÚ a článku 23 nariadenia č. 659/1999 vyplýva, že ak Komisia usúdi, že členský štát sa nepodriadil takémuto rozhodnutiu, môže sa priamo obrátiť na Súdny dvor Európskej únie odchylne od článkov 258 ZFEÚ a 259 ZFEÚ (rozsudky z 12. októbra 1978, Komisia/Belgicko, 156/77, Zb., EU:C:1978:180, bod 22, a zo 4. februára 1992, British Aerospace a Rover/Komisia, C-294/90, Zb., EU:C:1992:55, bod 11).

58 Je pravda, že tieto ustanovenia výslovne upravujú takúto možnosť len pre prípad, že rozhodnutie, ktoré nebolo dodržané, bolo prijaté Komisiou. Treba však usúdiť, že ich možno použiť aj v prípade, že pomoc alebo schéma pomoci boli vyhlásené za zlučiteľné s vnútorným trhom Radou na základe článku 108 ods. 2 tretieho pododseku ZFEÚ. Nemožno totiž pripustiť, že Komisia za predpokladu, že Rada výnimočne využila právomoc, ktorú bežne vykonáva Komisia, nemá právo obrátiť sa priamo na Súdny dvor Európskej únie, aby určil, že členský štát sa nepodriadil rozhodnutiu prijatému v rámci kontroly štátnej pomoci. Naopak, z ducha a systematiky článku 108 ZFEÚ vyplýva, že v takomto prípade nemajú byť prostriedky na konanie Komisie obmedzené na komplexnejšie konanie upravené článkom 258 ZFEÚ (pozri analogicky rozsudok z 2. júla 1974, Taliansko/Komisia, 173/73, Zb., EU:C:1974:71, body 16 a 17). V dôsledku toho musí byť za podobného predpokladu možné uplatniť prostriedok nápravy upravený v článku 108 ods. 2 druhom pododseku ZFEÚ, ktorý predstavuje variant žaloby o nesplnenie povinnosti špecificky prispôsobený osobitným problémom, ktoré vyplývajú zo štátnej pomoci (rozsudky zo 14. februára 1990, Francúzsko/Komisia, C-301/87, Zb., EU:C:1990:67, bod 23, a z 12. decembra 1996, Air France/Komisia, T-358/94, Zb., EU:T:1996:194, bod 60).

59 Pokiaľ tak Komisia koná, ani článok 108 ods. 2 druhý pododsek ZFEÚ, ani článok 23 nariadenia č. 659/1999 jej neukladajú inú povinnosť ako povinnosť z právneho hľadiska dostatočne preukázať, že dotknutý členský štát sa úplne alebo čiastočne nepodriadil podmienkam, ktoré umožnili Komisii alebo Rade vyhlásiť predmetnú pomoc alebo schému pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom.

60 Na druhej strane z judikatúry vyplýva, že Komisia, ak usúdi, že členský štát, ktorému bolo povolené vykonať pomoc alebo schému pomoci, si neskôr nesplnil svoju povinnosť dodržať podmienky spojené s týmto povolením, nemá vo všetkých prípadoch povinnosť obrátiť sa priamo na Súdny dvor Európskej únie.

61 Pokiaľ je najmä tak ako v tomto prípade nesplnenie povinnosti, ku ktorému podľa Komisie došlo, spojené s poskytnutím novej pomoci, Súdny dvor rozhodol, že Komisia má právo vykonať na účely kontroly zlučiteľnosti tejto pomoci s vnútorným trhom právomoci, ktoré jej priznáva článok 108 ZFEÚ. V tomto rámci musí Komisia zohľadniť všetky relevantné okolnosti, v prípade potreby vrátane kontextu, ktorý už bol posúdený v skoršom rozhodnutí, a podmienok, ktoré toto rozhodnutie mohlo uložiť dotknutému členskému štátu. Okrem iného môže zohľadniť akúkoľvek novú skutkovú okolnosť spôsobilú zmeniť posúdenie, ktoré bolo vykonané predtým. Pokiaľ neexistujú takéto okolnosti, má právo založiť svoje nové rozhodnutie na posúdeniach vykonaných v skoršom rozhodnutí a na nedodržaní podmienok, ktoré toto rozhodnutie uložilo (rozsudky z 3. októbra 1991, Taliansko/Komisia, C-261/89, Zb., EU:C:1991:367, body 2 až 4, 17 a 20 až 23, a British Aerospace a Rover/Komisia, už citovaný v bode 57 vyššie, EU:C:1992:55, body 11 až 14; pozri tiež v tomto zmysle rozsudok z 13. septembra 1995, TWD/Komisia, T-244/93 a T-486/93, Zb., EU:T:1995:160, body 51 až 52, 56 a 59 až 60, a na základe odvolania rozsudok z 15. mája 1997, TWD/Komisia, C-355/95 P, Zb., EU:C:1997:241, body 25 až 27).

62 Pokiaľ však Komisia vykonáva svoje kontrolné právomoci, prináleží jej, aby pri tom dodržiavala na jednej strane postupy upravené Zmluvou a pravidlá prijaté na ich uplatňovanie (rozsudky British Aerospace a Rover/Komisia, už citovaný v bode 57 vyššie, EU:C:1992:55, bod 14, a TWD/Komisia, už citovaný v bode 61 vyššie, EU:T:1995:160, body 57 a 58) a na strane druhej hmotnoprávne požiadavky, ktorým podlieha výkon týchto právomocí.

63 V tejto veci vzhľadom na konštatovania vykonané v bodoch 49 až 53 vyššie a na systematiku nariadenia č. 659/1999, tak, ako ju objasnila judikatúra, mala Komisia možnosť využiť viaceré procesné postupy.

64 Po prvé, keďže systém platieb na splátky bol povolený rozhodnutím Rady, a teda predstavoval schému existujúcej pomoci v zmysle článku 1 písm. b) nariadenia č. 659/1999 na jednej strane, a keďže pri prijatí odkladu úhrady bola porušená jedna z podmienok spojených s týmto povolením na strane druhej, Komisia mala v rámci stáleho skúmania existujúcich schém pomoci upraveného článkom 108 ods. 1 ZFEÚ právo skúmať, či bola uvedená schéma z dôvodu tohto porušenia ešte zlučiteľná s vnútorným trhom, a prípadne konštatovať jej nezlučiteľnosť. V tejto súvislosti treba nadbytočne vzhľadom na to, že Talianska republika v tejto veci nepopierala proporcionalitu napadnutého rozhodnutia, a na to, že teda netreba skúmať túto otázku, uviesť, že rozhodnutie prijaté na konci tohto konania musí dodržiavať všeobecné právne zásady, najmä zásadu proporcionality uplatniteľnú na akýkoľvek akt inštitúcií Únie (rozsudky z 29. júna 2010, Komisia/Alrosa, C-441/07 P, Zb., EU:C:2010:377, body 36 a 37, a zo 17. júla 2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Komisia, T-457/09, Zb., EU:T:2014:683, body 346 a 347).

65 V dôsledku toho mohla Komisia využiť „postup týkajúci sa existujúcich schém pomoci“ upravený v kapitole V nariadenia č. 659/1999. Je však nesporné, že napadnuté rozhodnutie bolo prijaté na základe článku 108 ods. 2 ZFEÚ, ako vyplýva tak z jeho úvodných ustanovení, ako aj z jeho odôvodnení (odôvodnenia 4, 8, 13, 28, 33, 35, 37, 45 a 57 napadnutého rozhodnutia) a ako Komisia potvrdila v odpovedi na písomnú otázku položenú Všeobecným súdom.

66 Po druhé, keďže pri prijatí odkladu úhrady bolo porušené rozhodnutie Rady, Komisia mala v súlade s článkom 108 ods. 2 prvým pododsekom ZFEÚ právo určiť, či treba usúdiť, že systém platieb na splátky povolený Radou bol z dôvodu takéhoto porušenia uplatnený zneužívajúcim spôsobom. Na tento účel mohla použiť „konanie týkajúce sa zneužitia pomoci“, upravené kapitolou IV nariadenia č. 659/1999.

67 Hoci sa totiž článok 1 písm. g) nariadenia č. 659/1999 obmedzuje na to, že „pomoc uplatnenú príjemcom“ v rozpore okrem iného s „podmienečným rozhodnutím“ založeným na článku 7 ods. 4 tohto nariadenia posudzuje ako „nesprávne uplatnenú pomoc [zneužitú pomoc – *neoficiálny preklad*]“ „na účely tohto nariadenia“, a na to, že Komisii umožňuje nariadiť zrušenie alebo zmenu tejto pomoci (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. mája 2005, Saxonia Edelmetalle a ZEMAG/Komisia, T-111/01 a T-133/01, Zb., EU:T:2005:166, body 84 až 86 a 95 až 97), z judikatúry vyplýva, že pojem „podpora [, ktorá] sa zneužíva“ uvedený v článku 108 ods. 2 prvom pododseku ZFEÚ má mať širší rozsah ako definícia, ktorú mu dáva článok 1 písm. g) nariadenia č. 659/1999, keďže formu zneužitia pomoci predstavuje aj skutočnosť, že členský štát nedodrží podmienky uložené pri schválení pomoci (rozsudok z 15. marca 2012, Ellinika Nafpigeia/Komisia, T-391/08, EU:T:2012:126, bod 165, v tejto súvislosti nespochybnený v rámci odvolania, ktoré viedlo k rozsudku z 28. februára 2013, Ellinika Nafpigeia/Komisia, C-246/12 P, EU:C:2013:133).

68 Je však nesporné, že Komisia nezaložila svoje rozhodnutia na týchto ustanoveniach, ako potvrdila v odpovedi na písomnú otázku položenú Všeobecným súdom, ale usúdila, že systém platieb na splátky sa stal pre odklad úhrady a v rozsahu, v akom sa uplatňoval na výrobcov mlieka, ktorým bol poskytnutý tento odklad, novou pomocou. Toto posúdenie a posúdenie zneužitej pomoci sa však navzájom vylučujú, pretože len existujúca pomoc môže viesť k svojmu zneužitiu, ako pripomína odôvodnenie 15 nariadenia č. 659/1999.

69 Po tretie, keďže porušenie vytýkané Talianskej republike spočívalo v poskytnutí opatrenia, ktoré mohlo byť posúdené ako nová pomoc, Komisia mala právo použiť na skúmanie tohto opatrenia „konanie týkajúce sa protiprávnej pomoci“ upravené kapitolou III nariadenia č. 659/1999, čo sa v tomto prípade aj rozhodla urobiť.

70 V tomto rámci však musela dodržiavať hmotnoprávne podmienky, ktoré jej umožňovali posúdiť nielen odklad úhrady posudzovaný samostatne, ale aj celok už existujúceho systému platieb na splátky a novej protiprávnej pomoci alebo schémy pomoci.

71 V tejto súvislosti článok 1 písm. b) a c) nariadenia č. 659/1999 posudzuje ako existujúcu pomoc „autorizovanú pomoc, to znamená schémy pomoci a individuálnu pomoc, ktoré boli schválené Komisiou alebo Radou“ a ako novú pomoc „všetku pomoc, to znamená schémy pomoci a individuálnu pomoc, ktorá nie je existujúcou pomocou vrátane úprav existujúcej pomoci“.

72 V súlade so Zmluvou a s ustanoveniami kapitoly II nariadenia č. 659/1999 o „postupe týkajúcom sa oznamovanej pomoci“ sa takéto zmeny musia pred svojím vykonaním oznámiť Komisii, s výhradou oslobodení od oznamovacej povinnosti upravených článkom 4 ods. 1 nariadenia č. 794/2004, a na konci konania vo veci formálneho zisťovania môžu byť predmetom vyhlásenia o nezlučiteľnosti alebo „záporného rozhodnutia“ založeného na článku 7 ods. 5 nariadenia č. 659/1999.

73 Pokiaľ k oznámeniu nedôjde, predstavujú protiprávnu pomoc a môžu byť na konci „konania týkajúceho sa protiprávnej pomoci“, upraveného kapitolou III nariadenia č. 659/1999, predmetom nielen „záporného rozhodnutia“, ako stanovuje článok 13 tohto nariadenia, ale aj „rozhodnutia o vymáhaní“ na základe jeho článku 14.

74 Za všetkých týchto predpokladov môže byť predmetom posúdenia ako nová pomoc nie „všetka existujúca zmenená pomoc“, ale v súlade s jednoznačným znením článku 1 písm. c) nariadenia č. 659/1999 a ako pripomína ustálená judikatúra, len zmena ako taká (rozsudky z 30. apríla 2002, Government of Gibraltar/Komisia, T-195/01 a T-207/01, Zb., EU:T:2002:111, body 109 a 110, a zo 16. decembra 2010, Holandsko a NOS/Komisia, T-231/06 a T-237/06, Zb., EU:T:2010:525, bod 177; pozri tiež v tomto zmysle rozsudok z 20. mája 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, Zb., EU:C:2010:291, body 42 až 49). Na samotné skoršie opatrenie, ktoré mohlo byť riadne vykonané, sa hľadí ako na existujúcu pomoc alebo existujúcu schému pomoci (rozsudky z 9. augusta 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Zb., EU:C:1994:311, bod 13, a zo 17. júna 1999, Piaggio, C-295/97, Zb., EU:C:1999:313, bod 48).

75 Výnimočne, za predpokladu, že zmena ovplyvňuje samotnú podstatu existujúcej pomoci alebo existujúcej schémy pomoci, sa toto opatrenie v celom rozsahu mení na novú pomoc alebo novú schému pomoci. O takúto podstatnú zmenu však nemôže ísť, pokiaľ možno nový prvok jasne oddeliť od už existujúceho opatrenia (rozsudky Government of Gibraltar/Komisia, už citovaný v bode 74 vyššie, EU:T:2002:111, body 111 a 114, a z 25. marca 2009, Alcoa Trasformazioni/Komisia, T-332/06, EU:T:2009:79, bod 128; pozri tiež v tomto zmysle na základe odvolania rozsudok Alcoa Trasformazioni/Komisia, už citovaný v bode 45 vyššie, EU:C:2011:497, body 111 a 112), alebo ak má čisto formálnu alebo administratívnu povahu a nie je spôsobilá ovplyvniť posúdenie zlučiteľnosti tohto opatrenia s vnútorným trhom (rozsudok z 20. marca 2014, Rousse Industry/Komisia, C-271/13 P, EU:C:2014:175, body 31 až 38).

76 Z toho vyplýva, že možnosť Komisie posúdiť nielen zmenu existujúcej pomoci, ale aj celú existujúcu pomoc, ktorej sa táto zmena týka, ako novú a prípadne protiprávnu pomoc, podlieha z hmotnoprávneho hľadiska podmienke, že táto inštitúcia preukáže, že uvedená zmena ovplyvňuje samotnú podstatu už existujúceho opatrenia. Okrem toho v prípade, že dotknutý členský štát počas správneho konania tvrdí, že buď možno túto zmenu jasne oddeliť od už existujúceho opatrenia, alebo má čisto formálnu alebo administratívnu povahu a nie je spôsobilá ovplyvniť posúdenie zlučiteľnosti tohto opatrenia s vnútorným trhom, musí Komisia odôvodniť dôvody, pre ktoré sa jej tieto tvrdenia nezdajú dôvodné.

77 V tejto veci treba v tejto súvislosti vykonať tri konštatovania.

78 Predovšetkým jediné odôvodnenia napadnutého rozhodnutia, ktoré môžu súvisieť s otázkou, či mal odklad platby vplyv na samotnú podstatu systému platieb na splátky, sa obmedzujú na údaj, že „Komisia sa s… názorom“ talianskych orgánov, podľa ktorého „odklad platby by sa mal považovať za izolované opatrenie“, „nestotožňuje“ z dôvodu, že „je priamo spojený“ s pomocou už schválenou Radou

a nemôže sa preto „považovať za odklad, ktorý [s ňou] vôbec nesúvisí“ (odôvodnenia 38 a 39). Hoci je však existencia „priameho spojenia“ a „súvisu“ odkladu úhrady so systémom platieb na splátky nepopierateľná, samo osebe to neznamená, že druhé z týchto opatrení podstatne mení prvé.

79 Okrem toho k tomuto posúdeniu Komisie došlo v rámci skúmania odlišnej otázky týkajúcej sa toho, či sa má pomoc vyplývajúca z odkladu úhrady skúmať samostatne vo vzťahu k inej pomoci, ktorú mohli prijať výrobcovia mlieka, a to na účely preverenia dodržania stropu upraveného článkom 3 ods. 2 nariadenia č. 659/1999.

80 Napokon Komisia sama vo svojom vyjadrení k žalobe (body 24, 32, 35 a 39) a v duplike (bod 10) potvrdzuje, že v žiadnom prípade neskúmala, či odklad úhrady podstatne menil systém platieb na splátky alebo či bol naopak od neho oddeliteľný, keďže usúdila, že táto otázka je „irelevantná“ a „neúčinná“.

81 Komisia tým nielen nesprávne uplatnila pojem „nová pomoc“ rekvalifikovaním existujúcej schémy pomoci na novú protiprávnu pomoc, a to bez dodržania hmotnoprávnych podmienok stanovených nariadením č. 659/1999 a judikatúrou vydanou v tejto súvislosti, ako tvrdí Talianska republika.

82 Zároveň v dôsledku toho neoprávnene nariadila, aby sa od výrobcov mlieka, ktorým bol poskytnutý odklad úhrady, vymáhala nielen táto nová protiprávna pomoc, ale aj individuálna pomoc, ktorá bola popri tom priznaná na základe uvedenej existujúcej schémy pomoci, ako tiež tvrdí Talianska republika.

83 Žiadne z tvrdení Komisie nemôže tento záver spochybniť.

84 Nie je najmä oprávnená tvrdiť, že skutočnosť, že talianske orgány nedodržali jednu z podmienok pripojených k vyhláseniu o zlučiteľnosti vydanému Radou, v podstate spôsobuje „rekvalifikáciu“ existujúcej schémy pomoci, ktorej bolo dovtedy udelené podmienečné schválenie, na novú protiprávnu pomoc.

85 Ako totiž vyplýva z judikatúry pripomenutej v bodoch 57 až 62 a 74 a 75 vyššie, Komisia, pokiaľ v tejto súvislosti odhalí nedodržiavanie rozhodnutia, ktoré vyhlásilo pomoc alebo schému pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom s výhradou dodržania určitých podmienok, môže buď nechať priamo určiť toto nesplnenie povinnosti Súdnym dvorom, alebo pokiaľ toto nedodržiavanie spočíva v poskytnutí novej pomoci, vykonať právomoci, ktoré jej umožňujú kontrolovať túto novú pomoc s podmienkou, že dodrží s tým súvisiace procesné a hmotnoprávne podmienky. Pokiaľ sa Komisia rozhodne vykonať svoje kontrolné právomoci, v zásade sa musí obmedziť na skúmanie novej pomoci. Komisia má len výnimočne, pod podmienkou, že preukáže, že uvedená nová pomoc zmenila samotnú podstatu existujúcej pomoci alebo existujúcej schémy pomoci, právo vyhlásiť, že celé takto zmenené už existujúce opatrenie je nezlučiteľné s vnútorným trhom, určiť, že je protiprávne, pokiaľ uvedená zmena navyše nebola oznámená pred jej vykonaním, a následne nariadiť zrušenie alebo zmenu takto zmenenej pomoci alebo schémy pomoci.

86 Komisia naopak nemá právo usúdiť, že nedodržanie podmienky uloženej v čase schválenia existujúcej schémy pomoci spôsobuje *ipso facto* „rekvalifikáciu“ tohto opatrenia na novú pomoc, a o to menej právo posúdiť túto pomoc ako protiprávnu *ab initio* a nariadiť jej vymáhanie, akoby šlo o protiprávne vykonanú pomoc, a nie o vopred schválenú pomoc.

87 Ako totiž pripomína judikatúra, na akúkoľvek existujúcu pomoc sa vzťahuje rozhodnutie o povolení, ktorého je predmetom, okrem prípadu, že Komisia usúdi, že bola uplatnená zneužívajúcim spôsobom (pozri rozsudok z 29. apríla 2004, Taliansko/Komisia, C-298/00 P, Zb., EU:C:2004:240, bod 47 a citovanú judikatúru), alebo že bola novou pomocou zmenená jej samotná podstata (pozri body 74 a 75 vyššie). S výhradou týchto dvoch predpokladov sa teda takáto pomoc musí považovať za pomoc v súlade s právom až dovtedy, kým Komisia nerozhodne o jej nezlučiteľnosti s vnútorným trhom

(rozsudok z 18. júla 2013, P, C-6/12, Zb., EU:C:2013:525, body 40 a 41; pozri tiež v tomto zmysle rozsudok zo 4. marca 2009, Tirrenia di Navigazione a i./Komisia, T-265/04, T-292/04 a T-504/04, EU:T:2009:48, bod 75).

88 Ďalej Komisia „môže pripojiť ku kladnému rozhodnutiu podmienky“ a povinnosti, a to s cieľom umožniť Komisii – alebo výnimočne Rade – „považovať [pomoc] za zlučiteľnú [s vnútorným] trhom“, ako vyplýva zo samotného znenia článku 7 ods. 4 nariadenia č. 659/1999, ako aj z judikatúry predchádzajúcej prijatiu tohto nariadenia (rozsudky TWD/Komisia, už citovaný v bode 61 vyššie, EU:T:1995:160, bod 55, a TWD/Komisia, už citovaný v bode 61 vyššie, EU:C:1997:241, bod 25). V tejto veci tak táto inštitúcia „považ[ovala] za zlučiteľnú“ „pomoc, ktorú chce[la] Talianska republika poskytnúť [svojim] výrobcom mlieka“, „za predpokladu, že“ sú dodržané podmienky uvedené v rozhodnutí Rady (odôvodnenie 8 rozhodnutia Rady a odôvodnenie 10 napadnutého rozhodnutia). Vzhľadom na cieľ sledovaný takýmito podmienkami môže ich neskoršie nedodržanie viesť Komisiu len k spochybneniu uplatňovania vyhlásenia o zlučiteľnosti s vnútorným trhom priznaného predmetnému opatreniu, a to prostredníctvom využitia niektorého z rôznych procesných prostriedkov upravených Zmluvou o FEÚ a nariadením č. 659/1999, ale nie jeho posúdenia ako existujúcej pomoci, s výhradou výnimky pripomenutej v bode 85 vyššie.

89 Okrem toho keďže existujúca pomoc môže byť v súlade s článkom 108 ods. 1 ZFEÚ regulárne poskytovaná dovtedy, kým Komisia nerozhodne o jej nezlučiteľnosti (rozsudky z 15. marca 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Zb., EU:C:1994:100, bod 20, a z 29. novembra 2012, Kremikovtzi, C-262/11, Zb., EU:C:2012:760, bod 49), toto vyhlásenie o nezlučiteľnosti môže vyvolávať svoje účinky len do budúcna (pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. septembra 1998, Ryanair/Komisia, T-140/95, Zb., EU:T:1998:201, bod 86, v súvislosti s nedodržaním rozhodnutia, ktorým bola za určitých podmienok schválená pomoc, ktorá sa mala uvoľňovať postupne po častiach, a zo 6. marca 2002, Diputación Foral de Álava a i./Komisia, T-127/99, T-129/99 a T-148/99, Zb., EU:T:2002:59, bod 172).

90 Ak by to tak nebolo, regulárne vykonávaná schéma pomoci a individuálna pomoc poskytovaná na základe tejto schémy v súlade s právom predtým, ako dotknutý členský štát poruší svoje povinnosti, by boli retroaktívne považované za protiprávnu pomoc nezlučiteľnú s vnútorným trhom. Takýto výsledok by sa rovnal späťvzatiu rozhodnutia, ktoré povolilo vykonávanie týchto opatrení. Ako však vyplýva z odôvodnenia 10 a článku 9 nariadenia č. 659/1999, normotvorca upravil takúto sankciu len pre osobitný prípad, keď je rozhodnutie prijaté v rámci kontroly štátnej pomoci založené na nepresných informáciách.

91 Napokon treba na jednej strane uviesť, že nariadenie č. 659/1999 bolo prijaté okrem iného s cieľom zabezpečiť právnu istotu v procesnej oblasti, najmä pokiaľ ide o zaobchádzanie s existujúcou pomocou a protiprávnou pomocou (odôvodnenia 3, 4, 11, 14 a 17 nariadenia č. 659/1999). Na druhej strane toto nariadenie upravuje súbor pravidiel umožňujúcich Komisii ubezpečiť sa o dodržiavaní rozhodnutí prijatých v rámci kontroly štátnej pomoci, a najmä čeliť konkrétnym prípadom, akým je ten, ktorý riešila v tejto veci, a vyvodiť z toho všetky právne dôsledky (pozri body 57, 64, 66 až 67 a 69 až 75 vyššie). V tomto kontexte by pripustenie teórie, ktorú predložila Komisia v tejto veci, znamenalo, že by sa Komisii umožnilo obísť procesy zavedené normotvorcom s cieľom zabezpečiť účinnosť kontroly štátnej pomoci pri dodržiavaní zásady právnej istoty.

92 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba tomuto žalobnému dôvodu vyhovieť.

93 V dôsledku toho treba v prvom rade zamietnuť hlavný návrh Talianskej republiky a v druhom rade vyhovieť jej subsidiárnemu návrhu tak, že sa zruší článok 1 ods. 2 napadnutého rozhodnutia, ako aj jeho články 2 až 4 v rozsahu, v akom sa na jednej strane týkajú schémy pomoci uvedenej v článku 1 ods. 2 a na strane druhej individuálnej pomoci poskytnutej na základe tejto schémy pomoci.

O trovách

94 Podľa článku 87 ods. 2 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu je účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže v tejto veci obaja účastníci nemali úspech v niektorých častiach svojich návrhov, každý z nich znáša svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (tretia komora)

rozhodol a vyhlásil:

1. **Článok 1 ods. 2 rozhodnutia Komisie 2013/665/EÚ zo 17. júla 2013 o štátnej pomoci SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] – poskytnutej Talianskom (odloženie úhrady odvodu za mlieko v Taliansku) sa zrušuje.**

2. **Články 2 až 4 tohto rozhodnutia sa zrušujú v rozsahu, v akom sa na jednej strane týkajú schémy pomoci uvedenej v jeho článku 1 ods. 2 a na strane druhej individuálnej pomoci poskytnutej na základe tejto schémy pomoci.**

3. **V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.**

4. **Talianska republika a Európska komisia znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Papasavvas Forwood Bieliūnas

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 24. júna 2015.

Podpisy