Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 24. junija 2015*

„Državne pomoči — Dajatev na mleko — Pomoči, ki jih je Italija odobrila proizvajalcem mleka — Shema pomoči v zvezi z vračilom dajatve na mleko — Pogojna odločba — Nespoštovanje enega od pogojev, zaradi katerih je lahko bila razglašena združljivost pomoči z notranjim trgom — Pomoč de minimis — Obstoječa pomoč — Nova pomoč — Sprememba obstoječe pomoči — Postopek nadzora državnih pomoči — Obveznost obrazložitve — Dokazno breme“

V zadevi T-527/13,

Italijanska republika, ki jo zastopajo G. Palmieri, zastopnica, skupaj s S. Fiorentinom in P. Grassom, avvocati dello Stato,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo D. Grespan, D. Nardi in P. Němečková, zastopniki,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije z dne 17. julija 2013 o državni pomoči SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)], ki jo je odobrila Italija (odlog plačila dajatev na mleko v Italiji) (2013/665/EU) (UL L 309, str. 40),

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi S. Papasavvas, predsednik, N. J. Forwood (poročevalec) in E. Bieliūnas, sodnika,

sodni tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. januarja 2015

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

Dejansko stanje

1 Da bi italijanskim proizvajalcem mleka omogočila plačilo dodatne dajatve v višini 1.386.475.000 EUR, dolgovane Evropski uniji zaradi prekoračitve mlečne kvote, odobrene Italijanski republiki za obdobje od 1995/1996 do 2001/2002, je ta država članica Svetu Evropske unije predlagala, naj ji dovoli uvesti shemo državne pomoči na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES.

2 Svet je z Odločbo 2003/530/ES z dne 16. julija 2003 o združljivosti pomoči, ki jo namerava Italijanska republika dodeliti svojim proizvajalcem mleka, s skupnim trgom (UL L 184, str. 15, v nadaljevanju: Odločba Sveta) tej državi članici dovolil, da „[Uniji] sama izplača njihov dolgovani znesek dodatne dajatve na mleko in mlečne proizvode za obdobje od 1995/1996 do 2001/2002“ (člen 1 Odločbe Sveta). Prav tako ji je dovolil, da „[zainteresiranim osebam] […] omogoči, da dolg [do Italijanske republike] v obliki odloženega plačila odplačajo v več letih brez obresti“ (člen 1 Odločbe Sveta).

3 Ta razglasitev združljivosti je bila pogojena z dvema vrstama pogojev. Prvič, Svet je italijanskim organom naložil, na eni strani, da znesek dodatne dajatve, ki jo dolgujejo proizvajalci mleka, prijavijo Evropskemu kmetijskemu usmerjevalnemu in jamstvenemu skladu (EKUJS), in na drugi strani, da njihov neporavnani dolg do Unije in obresti v zvezi z njim odbijejo od izdatkov, ki jih financira EKUJS (člen 2 Odločbe Sveta). Drugič, zahteval je, na eni strani, da proizvajalci mleka svoj dolg do Italijanske republike povrnejo v celoti z enako velikimi letnimi obroki, in na drugi strani, da obdobje odplačevanja, ki se je začelo 1. januarja 2004, ni daljše od 14 let (člen 1 Odločbe Sveta).

4 V tem okviru so italijanski organi sprejeli decreto-legge n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (uredba-zakon št. 49 o reformi ureditve uporabe dodatne dajatve v sektorju mleka in mlečnih izdelkov) z dne 28. marca 2003 (GURI št. 75 z dne 31. marca 2003, str. 4) ter 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 (ministrska uredba z dne 30. julija 2003 o določbah za plačilo dodatne dajatve, dolgovane in neplačane za obdobje od 1995/1996 do 2001/2002 iz člena 10(34) zakona št. 119/2003) (GURI št. 183 z dne 8. avgusta 2003, str. 33). Povezane določbe obeh teh aktov so v bistvu določile, da bodo proizvajalci mleka v celoti povrnili znesek dodatne dajatve, ki ga je krila Italijanska republika, brez obresti z enako velikimi letnimi obroki v obdobju, ki ni daljše od 14 let (v nadaljevanju: sistem obročnega plačevanja).

5 Potem ko so te določbe večkrat spremenili, zlasti da bi zadevnim osebam omogočili zaprositi za obročno plačevanje dolga v obdobju do trideset let, in za šest mesecev odložili plačilo letnega obroka, ki je zapadel 30. junija 2010, so italijanski organi sprejeli 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 (zakon št. 10, ki uredbo-zakon št. 225 z dne 29. decembra 2010 o podaljšanju rokov iz zakonskih določb za nujno posredovanje na davčnem področju in področju podpore podjetjem in družinam s spremembami preoblikuje v zakon) z dne 26. februarja 2011 (GURI št. 47 z dne 26. februarja 2011, redni dodatek št. 53), ki je začel veljati naslednji dan. Med drugim je v člen 1 decreto-legge št. 225 dodal odstavek 12k, ki določa, da „se zaradi hude krize v sektorju mleka roki za plačilo zneskov, ki zapadejo 31. decembra 2010, iz načrtov obročnega plačevanja iz uredbe-zakona št. 49 odložijo do 30. junija 2011“, in nadaljnje določbe (v nadaljevanju: odlog plačila).

6 Italijanski organi so Evropsko komisijo obvestili, da se je „ekvivalent subvencije“ za ta ukrep prištel k pomoči *de minimis* za to državo članico iz Priloge k Uredbi Komisije (ES) št. 1535/2007 z dne 20. decembra 2007 o uporabi členov [107 PDEU] in [108 PDEU] pri pomočeh *de minimis* v sektorju kmetijske proizvodnje (UL L 337, str. 35). V skladu z njimi je ta ukrep koristil 1291 proizvajalcem

mleka od 11.271 upravičencev iz sistema obročnega plačevanja, kar je 11,45 %. Poleg tega se je individualna pomoč, pridobljena iz tega naslova, gibala v razponu od 0,08 do 694,19 EUR. Nazadnje, za 1187 od 1291 zadevnih proizvajalcev mleka je bila manjša od 100 EUR in za 559 od njih manjša od 12 EUR.

7 Komisija je s Sklepom C(2011) 10055 final z dne 11. januarja 2012 o državni pomoči SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) – Odlog plačila dajatev na mleko v Italiji, katerega povzetek je bil objavljen v *Uradnem listu Evropske unije* z dne 10. februarja 2012 (UL C 37, str. 30), začela postopek na podlagi člena 108(2) PDEU. Prvič, v bistvu je navedla, da ima dvome o opredelitvi odloga plačila glede na člen 107 PDEU ter o združljivosti tega ukrepa z notranjim trgom. Drugič, navedla je, da ta odlog plačila krši enega od pogojev iz Odločbe Sveta, da ta kršitev spreminja celoten sistem obročnega plačevanja, ki so ga uvedli italijanski organi, v delu, v katerem se nanaša na proizvajalce mleka, ki so izkoristili odlog plačila, v novo pomoč in da združljivost te nove pomoči z notranjim trgom ni bila ugotovljena.

8 Komisija je po koncu izmenjav dopisov z italijanskimi organi med upravnim postopkom s Sklepom z dne 17. julija 2013 o državni pomoči SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)], ki jo je odobrila Italija (odlog plačila dajatev na mleko v Italiji) (2013/665/EU) (UL L 309, str. 40, v nadaljevanju: izpodbijani sklep) ugotovila, da je vsak od dveh zadevnih ukrepov, in sicer odlog plačila in sistem obročnega plačevanja, nova pomoč, ki ni zakonita in ni združljiva z notranjim trgom (člen 1 izpodbijanega sklepa). Zato je Italijanski republiki naložila, da mora takoj in učinkovito izterjati zneske, ki jih je odobrila proizvajalcem mleka, ki so izkoristili odlog plačila, skupaj z obrestmi (člena 2 in 3 izpodbijanega sklepa).

Postopek in predlogi strank

9 Italijanska republika je 30. septembra 2013 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

10 Italijanska republika Splošnemu sodišču v bistvu predlaga, naj:

— primarno, razglasi izpodbijani sklep za ničen v celoti;

— podredno, razglasi izpodbijani sklep za ničen v delu, v katerem ji je z njim naložena izterjava individualnih pomoči, odobrenih na podlagi sheme pomoči, predhodno odobrene z Odločbo Sveta, italijanskim proizvajalcem mleka, ki so izkoristili odlog plačila;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

11 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrne;

— Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.

Pravo

12 Italijanska republika v podporo svojim predlogom navaja dva tožbena razloga. Prvi tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 3(7) Uredbe št. 1535/2007. Drugi tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 3(2) iste uredbe, kršitev člena 1(c) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini,

poglavje 8, zvezek 1, str. 339), kršitev člena 4(1) Uredbe Komisije (ES) št. 794/2004 dne 21. aprila 2004 o izvajanju Uredbe št. 659/1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 4, str. 3) in pomanjkljivo obrazložitev.

Prvi tožbeni razlog

13 Italijanska republika trdi, da se z izpodbijanim sklepom krši člen 3(7) Uredbe št. 1535/2007, v skladu s katerim se „[p]oleg pomoči *de minimis* […] v zvezi z istimi upravičenimi stroški ne sme dodeliti še državna pomoč, če bi takšno seštevanje povzročilo intenzivnost pomoči, ki bi presegala intenzivnost, določeno za posebne okoliščine vsakega primera v predpisih [Unije]." Komisija naj bi namreč sklepala, da odobritev odloga plačila krši to določbo, ker je izhajala iz tega, da je sistem obročnega plačevanja, ki ga je predhodno odobril Svet, maksimalna raven pomoči, ki jo je mogoče odobriti proizvajalcem mleka. Z Odločbo Sveta pa naj italijanskim organom nikakor ne bi bilo prepovedano, da po potrebi uvedejo nove ukrepe podpore v njihovo korist. Zato naj bi Komisija napačno menila, da zadevna določba nasprotuje temu, da se jim odobri nova pomoč. Poleg tega naj bi sama priznala, da je treba to pomoč šteti za pomoč *de minimis*.

14 Komisija prereka utemeljenost te argumentacije.

15 Člen 3(1) Uredbe št. 1535/2007 določa, da se „[z]a pomoči […] šteje, da ne izpolnjujejo vseh meril člena [107(1) PDEU] in da so zato izvzete iz obveznosti priglasitve iz člena [108(3) PDEU], če izpolnjujejo pogoje, določene v odstavkih 2 do 7 tega člena."

16 V zvezi s tem je treba navesti, da čeprav mora Komisija dokazati, da ukrep izpolnjuje pogoje za opredelitev kot državno pomoč, pa mora država članica, ki je to pomoč dodelila ali jo namerava dodeliti, dokazati, da ta ukrep ne spada pod tako opredelitev ali da je združljiv z notranjim trgom.

17 V zvezi s tem je treba navesti, da mora v skladu z ustaljeno sodno prakso država članica Komisiji zlasti predložiti vse elemente, na podlagi katerih lahko ta institucija preveri, ali so izpolnjeni vsi pogoji za odstopanje, za katero je zaprosila (sodbi z dne 28. aprila 1993, Italija/Komisija, C-364/90, Recueil, EU:C:1993:157, točka 20, in z dne 29. aprila 2004, Italija/Komisija, C-372/97, Recueil, EU:C:2004:234, točka 81), in ki dokazujejo, bodisi da je mogoče šteti, da je zadevni ukrep združljiv z notranjim trgom na podlagi določb člena 107(3) PDEU (sodbi z dne 15. decembra 1999, Freistaat Sachsen in drugi/Komisija, T-132/96 in T-143/96, Recueil, EU:T:1999:326, točka 140, in z dne 15. junija 2005, Regione Autonoma della Sardegna/Komisija, T-171/02, ZOdl., EU:T:2005:219, točka 129), bodisi da ga ni mogoče opredeliti za državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU (sodbi z dne 29. aprila 2004, Nizozemska/Komisija, C-159/01, Recueil, EU:C:2004:246, točka 43, in z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Government of Gibraltar in Združeno kraljestvo, C-106/09 P in C-107/09 P, ZOdl., EU:C:2011:732, točke od 143 do 152).

18 Kadar zadevna država članica ne predloži dokaza o utemeljenosti odstopanja, za katero je zaprosila, in še bolj kadar ne izpolni svoje obveznosti predložitve upoštevnih informacij v zvezi s tem, ki, kot spominja člen 4(6) Uredbe št. 1535/2007, velja zlasti v primeru, ko države članice trdijo, da so pomoči, odobrene podjetjem v kmetijskem sektorju, pomoči *de minimis*, lahko Komisija upravičeno sklepa, da odobritev tega odstopanja ni utemeljena (glej v tem smislu sodbo z dne 13. junija 2002, Nizozemska/Komisija, C-382/99, Recueil, EU:C:2002:363, točke od 77 do 80).

19 V obravnavanem primeru je bilo v izpodbijanem sklepu ugotovljeno, da je odlog plačila državna pomoč (točke od 28 do 32 obrazložitve) in da ga ni mogoče šteti za pomoč *de minimis* (točke od 33 do 42 obrazložitve) v nasprotju s trditvami italijanskih organov (točke od 14 do 20 obrazložitve).

20 Ta ugotovitev temelji na treh vrstah preudarkov.

21 Prvič, Komisija je ugotovila, da čeprav je mogoče individualne pomoči, povezane z odlogom plačila in analizirane ločeno, obravnavati kot pomoči *de minimis*, pa ji Italijanska republika ni predložila dokazov za ugotovitev utemeljenosti njene trditve, da proizvajalci mleka, ki so izkoristili ta odlog, niso prejeli drugih pomoči *de minimis*, zaradi česar bi dobili znesek pomoči, ki je višji od zgornje meje, določene s členom 3(2) Uredbe št. 1535/2007 (točki 34 in 35, prvi do tretji stavek, izpodbijanega sklepa), katerega drugi pododstavek določa, da „[č]e skupni znesek pomoči, dodeljen za posamezen ukrep pomoči, preseže zgornjo mejo [7500 EUR v obdobju treh proračunskih let] iz prvega pododstavka, za ta znesek pomoči in tudi za tisti njegov del, ki navedene zgornje meje ne presega, ta uredba ne velja.“

22 Drugič, Komisija je kot dopolnitev, na kar kaže uporaba izraza „tudi“ (točka 35 obrazložitve, četrti stavek, izpodbijanega sklepa), ugotovila, da te pomoči niso edini ukrepi, ki jih je treba upoštevati za preveritev spoštovanja zadevne zgornje meje. Menila je namreč, da odlog plačila krši Odločbo Sveta, da je zaradi te kršitve del individualnih pomoči, odobrenih proizvajalcem mleka na podlagi sistema obročnega odplačevanja, ki ga je odobril Svet, nezakonit in da je v okviru navedene preveritve treba upoštevati tudi te (točka 35, konec četrtega stavka in peti stavek, ter točka 50 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

23 Tretjič in še vedno kot dopolnitev, na kar kaže uporaba izraza „[poleg tega]“ (točka 36 obrazložitve izpodbijanega sklepa), je Komisija pojasnila, da je odlog plačila zaradi kumulacije s sistemom obročnega odplačevanja vodil do tega, da so bile proizvajalcem mleka odobrene pomoči z „intenzivnostjo“, ki presega raven, ki velja za posebne okoliščine tega primera (točke od 36 do 42 obrazložitve izpodbijanega sklepa), v nasprotju s členom 3(7) Uredbe št. 1535/2007.

24 Italijanska republika kritizira ta tretji preudarek, ki temelji na členu 3(7) Uredbe št. 1535/2007, vendar ne navaja argumentov, ki bi omogočali izpodbiti analizo, ki jo je Komisija opravila vzporedno glede na odstavek 2 tega člena (glej točko 21 zgoraj).

25 V okviru tega tožbenega razloga namreč zgolj trdi, da je Komisija v izpodbijanem sklepu priznala, da je mogoče individualne pomoči, povezane z odlogom plačila, šteti za pomoči *de minimis*, če se preučijo ločeno (točka 46 tožbe). Vendar je Komisija dodala, da je treba te pomoči obravnavati v povezavi z drugimi pomočmi *de minimis*, ki so jih lahko koristili proizvajalci mleka, in ne ločeno (glej točko 21 zgoraj).

26 Nato Italijanska republika v okviru drugega tožbenega razloga sama priznava, da člen 3(2), drugi pododstavek, Uredbe št. 1535/2007 prepoveduje, da bi bilo mogoče različne pomoči *de minimis*, ki se seštevajo, skupaj opredeliti kot pomoč *de minimis*, kadar njihov skupni znesek presega zgornjo mejo iz tega člena (točka 53 tožbe).

27 Nazadnje, Italijanska republika v okviru drugega tožbenega razloga trdi, da „kot je dokazano v okviru prvega tožbenega razloga, pogoji [iz člena 3(2) Uredbe št. 1535/2007] niso izpolnjeni“, da „ni bil namreč predložen dokaz, da je sporni ukrep vodil do tega, da bi bil skupni znesek odobrene pomoči višji od zgornje meje iz [tega člena]“, in da „nasprotno obstajajo podatki, ki dokazujejo ravno nasprotno“ (točka 52 tožbe). Vendar, kot pravilno trdi Komisija, Italijanska republika v okviru te tožbe ne navaja niti ne dokazuje, da je v okviru upravnega postopka navedla argumente ali predložila dokaze, na podlagi katerih bi bilo mogoče sklepati, ali vsaj preveriti, da ni odobrila drugih pomoči *de minimis*, ki bi vodile do preseganja zgornje meje iz te določbe. Nasprotno, kot odgovor na vprašanja, ki jih je postavilo Splošno sodišče kot ukrep procesnega vodstva, ter nato na obravnavi je v bistvu zgolj navedla, da so pomoči, ki izhajajo iz odloga plačila, tako majhne, da je treba domnevati, da zadevna zgornja meja ni bila presežena. S takim argumentom pa ob neobstoju vsakršnih informacij o drugih pomočeh, ki bi jih lahko bili koristili zadevni proizvajalci mleka, in ob upoštevanju dokaznih zahtev, ki izhajajo iz sodne prakse (glej točki 17 in 18 zgoraj), ter določb člena 3(1) in (2) v povezavi s členom 4(6) Uredbe št. 1535/2007 ni mogoče uspeti.

28 Ker je Komisija v okviru analize, navedene v točki 21 zgoraj, lahko upravičeno ugotovila, da za pomoči, povezane z odlogom plačila, ni mogoče šteti, da so bile odobrene v skladu s členom 3(2) Uredbe št. 1535/2007, ker italijanski organi niso pravno zadostno dokazali spoštovanja te določbe, ni pomembno, ali je Komisija v okviru analize, navedene v točki 23 zgoraj, napačno ali pravilno ugotovila, da je odobritev teh pomoči poleg tega v nasprotju s členom 3(7) te uredbe.

29 Zato se lahko ta tožbeni razlog zgolj zavrne kot brezpredmeten.

Drugi tožbeni razlog

30 Italijanska republika v okviru drugega tožbenega razloga navaja dve vrsti očitkov.

31 Prvič, trdi, da se z izpodbijanim sklepom krši člen 3(2) Uredbe št. 1535/2007. Najprej naj ne bi bilo dokazano, da so proizvajalci mleka, ki so izkoristili odlog plačila, zaradi kumulacije tega ukrepa z drugimi ukrepi dobili skupen znesek pomoči, ki presega zgornjo mejo iz tega člena. Dalje, ta člen naj bi se uporabljal izključno v primerih, v katerih kopičenje različnih ukrepov, od katerih je vsak pomoč *de minimis*, vodi do skupnega zneska pomoči, ki je višji od zgornje meje iz tega člena. Končno, tudi ob predpostavki, da se člen 3(2) Uredbe št. 1535/2007 uporablja za vsak položaj kopičenja pomoči ne glede na to, ali so te pomoči *de minimis* ali ne, naj ne bi bil pravna podlaga, ki bi Komisiji omogočala, da državi članici, ki je odobrila pomoč *de minimis*, naloži izterjavo ne samo te pomoči, kadar je bila odobrena nezakonito, ampak tudi zneska prejšnje pomoči, v zvezi s katero je bila izdana odločba o odobritvi.

32 Drugič, v izpodbijanem sklepu naj bi bilo pravo napačno uporabljeno in ta naj bi bil vsaj pomanjkljivo obrazložen v delu, v katerem je Komisija Italijanski republiki naložila, naj izterja ne samo individualne pomoči, povezane z odlogom plačila, ampak tudi del pomoči, ki so bile odobrene pred tem na podlagi sistema obročnega plačevanja. Glede na omejen obseg tega odloga bi ga Komisija namreč morala analizirati ločeno kot novo pomoč v smislu člena 1(c) Uredbe št. 659/1999, namesto da je menila, da vpliva na samo bistvo sheme pomoči, ki jo je pred tem odobril Svet, in da je posledično odločila, da je treba celoto te obstoječe sheme pomoči opredeliti za novo pomoč, ki je nezakonita glede proizvajalcev mleka, ki so izkoristili odlog plačila. Poleg tega bi Komisija morala ugotoviti, da za to novo pomoč v skladu s členom 4(1) Uredbe št. 794/2004 ne velja obveznost priglasitve iz Pogodbe DEU.

33 V repliki Italijanska republika v bistvu dodaja, da argumenti, ki jih je v obrambo navedla Komisija, potrjujejo utemeljenost njenih očitkov.

34 Komisija v bistvu meni, da je prva vrsta očitkov neutemeljena, druga pa brezpredmetna.

35 Prvič, italijanski organi naj med upravnim postopkom ne bi dokazali utemeljenosti svoje trditve, da pomoči, povezane z odlogom plačila, niso povzročile prekoračenja zgornje meje iz člena 3(2) Uredbe št. 1535/2007, tako da naj Komisija ne bi storila napake, ko ni uporabila te določbe.

36 Drugič, Italijanska republika naj bi napačno razumela izpodbijani sklep. Iz obrazložitve in izreka tega akta in tudi predhodnega sklepa o začetku postopka iz člena 108(2) PDEU naj bi namreč jasno izhajalo, da je Komisija preučila dva ločena ukrepa, nato pa je vsakega od njiju opredelila kot novo pomoč, ki je nezakonita in nezdružljiva z notranjim trgom. Prvi od njiju naj bi bila „pomoč, povezana z odlogom plačila“ (točke 13, prva in druga alinea, 45 in 57 obrazložitve izpodbijanega sklepa). Drugi naj bila „nova shema pomoči, ki krši Odločbo [izvira iz kršitve Odločbe] [Sveta]“ (točki 13, tretja alinea, in 57 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

37 V zvezi s tem drugim ukrepom naj bi Komisija pravilno ugotovila, da so italijanski organi kršili enega od pogojev iz Odločbe Sveta s tem, da so proizvajalcem mleka odobrili odlog plačila, da je bil ta pogoj element *sine qua non* za odobritev Sveta in da zaradi njegove kršitve celoten sistem obročnega

plačevanja ni v skladu z navedeno odločbo v delu, ki se nanaša na proizvajalce mleka, ki so izkoristili odlog. Pravilno naj bi sklepala, da je treba ta sistem v tem delu opredeliti za novo shemo pomoči, ki je nezakonita in nezdružljiva z notranjim trgom, in da je treba individualne pomoči, odobrene iz tega naslova, izterjati skupaj s tistimi, povezanimi z odlogom plačila. V okviru te analize naj ne bi bilo treba preučiti, ali je odlog plačila vplival na bistvo sistema obročnega plačevanja in ali zanj zaradi opredelitve kot pomoč *de minimis* ne velja obveznost priglasitve iz Pogodbe DEU. Končno, Komisija naj bi dovolj obrazložila svoj sklep glede vseh teh točk.

38 Glede na argumente, ki sta jih izmenjali stranki med postopkom, je treba pred preučitvijo očitka glede obrazložitve izpodbijanega sklepa in nato očitkov glede njegove utemeljenosti pojasniti obseg tega tožbenega razloga.

Obseg tožbenega razloga

39 Prvič, ugotoviti je treba, da čeprav vsak od očitkov, ki jih Italijanska republika navaja v okviru tega tožbenega razloga, temelji na kršitvi druge določbe, pa jim je skupno, da se z njimi v bistvu očita, da izpodbijani sklep ne temelji na nobeni veljavni pravni podlagi v delu, v katerem opredeljuje sistem obročnega plačevanja za nezakonito novo pomoč (člen 1(2) izpodbijanega sklepa), in v delu, v katerem ji je naložena izterjava te pomoči (člen 2(1) in (4), od (a) do (d), izpodbijanega sklepa).

40 Drugič, ta kritika je bila formulirana že v tožbi, tudi če se izraza „normativne reference“ in „pozitivni temelj, na katerem bi lahko načeloma temeljil sklep [Komisije]“ pojavita šele v repliki kot odgovor na argumente, ki jih je Komisija navedla v svojo obrambo.

41 Tako Italijanska republika v prvi vrsti očitkov navaja, da „bi neuporaba spornega ukrepa s strani pristojne uprave, z drugimi besedami zahteva po obrestih za obdobje zamude pri plačilu […] pomenila največjo posledico, ki jo določa Pogodba za neodobrene pomoči, to je odpravo odobrene pomoči“, da „odprava pomoči *de minimis* ne bi smela povzročiti tudi razglasitve ničnosti zakonito odobrene pomoči“ in da „ni elementov, s katerimi bi bilo mogoče utemeljiti, da morajo prejemniki obstoječe pomoči, ki so izkoristili sporni ukrep, vrniti ne samo znesek, ki ustreza spornemu ukrepu, ampak tudi znesek, ki so ga prejeli iz naslova obstoječe pomoči“ (točke od 54 do 56 tožbe).

42 Prav tako v drugi vrsti očitkov trdi, da „ni mogoče šteti, da lahko razširitev sklepa o izterjavi tudi na obstoječo pomoč legitimno izvira iz obstoja bistvene spremembe te pomoči, na podlagi katere naj bi bilo treba oba ukrepa obravnavati kot enotno novo pomoč, ki ni bila priglašena Komisiji in je zato nezakonita“, da „bi bil tak zaključek očiten rezultat izkrivljanja pojma ‚sprememba obstoječe pomoči‘“ in da „Komisija nikakor ni dovolj obrazložila tega, da naj bi bili dejanski pogoji za uporabo tega pojma izpolnjeni“ (točki 57 in 58 tožbe).

43 Tretjič in končno, vsekakor je v skladu z ustaljeno sodno prakso, da je tožbeni razlog ali trditev, ki pomeni neposredno ali implicitno razširitev predhodno navedenega razloga in je z njim v tesni zvezi, treba razglasiti za dopusten (sodbi z dne 30. septembra 1982, Amylum/Svet, 108/81, Recueil, EU:C:1982:322, točka 25, in z dne 14. marca 2007, Aluminium Silicon Mill Products/Svet, T-107/04, ZOdl., EU:T:2007:85, točka 60).

44 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da argumenti Italijanske republike – v skladu s katerimi obramba Komisije potrjuje, da „v njenem sklepu ni normativnih referenc, ki bi ga lahko utemeljile“, ker, na eni strani, „je člen 3(2), drugi pododstavek, Uredbe št. 1535/2007 […] edini pozitivni temelj, na katerem bi lahko načeloma temeljil sklep“, in na drugi strani, „ni mogoče šteti, da je [odlog plačila] element nove pomoči, zaradi česar bi upravičenci prav tako izgubili pravico do pomoči, ki jo je odobril Svet“, saj Komisija ni „dokazala, da so bila upoštevana merila v zvezi s pojmom spremembe obstoječe pomoči“ (točke 16, 17, 21 in 23 replike) – ob upoštevanju odgovora na tožbo pomenijo razširitev argumentacije, predstavljene že v fazi tožbe.

Očitek glede obrazložitve izpodbijanega sklepa

45 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti obrazložitev, ki se zahteva s členom 296 PDEU, prilagojena vrsti zadevnega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je akt izdala, tako da se lahko zadevne osebe seznanijo z utemeljitvijo in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor glede utemeljenosti. Obveznost obrazložitve je treba presojati glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino zadevnega akta, lastnosti podanih razlogov in interes za pojasnitev, ki ga lahko imajo naslovniki ali druge zadevne osebe. Ne zahteva pa se, da morajo biti v obrazložitvi natančno navedeni vsi upoštevni dejanski in pravni elementi, saj je treba vprašanje, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz člena 296 PDEU, presojati ne le glede na besedilo tega akta, ampak tudi glede na njegov pravni in dejanski kontekst (sodbi z dne 13. marca 1985, Nizozemska in Leeuwarder Papierwarenfabriek/Komisija, 296/82 in 318/82, EU:C:1985:113, točka 19, in z dne 21. julija 2011, Alcoa Trasformazioni/Komisija, C-194/09 P, ZOdl., EU:C:2011:497, točka 96). Zadošča torej, da institucija, ki je akt izdala, navede dejstva in pravne preudarke, ki so v okviru odločbe bistveni (sodbi z dne 14. julija 1972, Cassella Farbwerke Mainkur/Komisija, 55/69, Recueil, EU:C:1972:76, točki 22 in 23, in z dne 6. marca 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale in Land Nordrhein-Westfalen/Komisija, T-228/99 in T-233/99, Recueil, EU:T:2003:57, točka 280).

46 V obravnavanem primeru so v izpodbijanem sklepu sedemkrat jasno in nedvoumno navedeni razlogi, iz katerih je Komisija ob začetku postopka iz člena 108(2) PDEU in ob njegovem koncu ugotovila, na eni strani, da je do odloga plačila prišlo ob kršitvi enega od pogojev, s katerimi je Svet pogojil svojo odločbo, s katero je bil sistem obročnega plačevanja razglašen za združljiv z notranjim trgom, in na drugi strani, da ta kršitev v zvezi s podjetji, ki so izkoristila navedeni odlog, „spreminja“ to celotno obstoječo shemo pomoči v nezakonito novo pomoč ali da taka pomoč iz nje „izvira“ (točke 13, tretja alinea, 28, 35, tretji do peti stavek, 42 na koncu, 45, drugi stavek, 50 in 57 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

47 Iz teh razlogov so dovolj razvidni dejanski in pravni preudarki, ki so v okviru izpodbijanega sklepa bistveni. Poleg tega so Italijanski republiki omogočili, da se je seznanila z utemeljitvijo, na kateri temelji razlogovanje te institucije, ob upoštevanju konteksta tega razlogovanja in pravnih pravil na zadevnem področju in nato da jih je lahko učinkovito izpodbijala pred sodiščem Unije, kot je razvidno iz vsebine tožbe in replike. Nazadnje, navedeni preudarki zadostujejo, da je Splošnemu sodišču omogočen nadzor glede utemeljenosti tega razlogovanja.

48 Zato je treba preučiti očitke v zvezi z utemeljenostjo izpodbijanega sklepa.

Očitki glede utemeljenosti izpodbijanega sklepa

49 Na prvem mestu, glede na razlogovanje, na katerem temelji izpodbijani sklep in na katero je Komisija spomnila pred Splošnim sodiščem, je treba ugotoviti štiri stvari.

50 Prvič, gotovo je, da dokler ni Komisija ugotovila, da je treba sistem obročnega plačevanja šteti za novo pomoč, je bil ta ukrep obstoječa shema pomoči, tudi če je ta opredelitev v izpodbijanem sklepu navedena le implicitno v točkah 4 in 13, tretja alinea, obrazložitve, v skladu s katerima je bila pomoč, „ki jo je odobril Svet“, „spremenjena“ v „novo pomoč“ zaradi odloga plačila.

51 Drugič, gotovo je, da razglasitev združljivosti te obstoječe sheme pomoči ni bila absolutna, ker je Svet za odobritev določil nekatere pogoje.

52 Tretjič, ni sporno, da je do odloga plačila prišlo v nasprotju z enim od teh pogojev in da obravnavano ločeno pomeni novo pomoč. V okviru svojega prvega tožbenega razloga Italijanska republika namreč trdi, da ji Odločba Sveta in pravilo *de minimis* dovoljujeta dodelitev take nove pomoči. V okviru drugega tožbenega razloga podredno izpodbija pravne posledice, ki jih je Komisija pripisala

nespoštovanju Odločbe Sveta, to je uporaba opredelitve kot novo pomoč za celoten sistem obročnega plačevanja v delu, v katerem velja za proizvajalce, ki so izkoristili odlog plačila, ter naložitev italijanskim organom, da izterjajo individualne pomoči, dodeljene iz tega naslova. Vendar pa ne izpodbija obstoja te kršitve.

53 Četrtič, ni sporno niti izpodbojno, da je Komisija pristojna za nadzor nad izvajanjem sheme pomoči, ki jo je odobril Svet, zlasti s preverjanjem spoštovanja pogojev, zaradi katerih jo je lahko razglasil za združljivo z notranjim trgom, in po potrebi z izpeljavo posledic njihovega nespoštovanja, kot je opozorjeno v sami Odločbi Sveta (točki 8 in 9 obrazložitve in člen 3).

54 Pogodba namreč organizira redno preverjanje državnih pomoči in nadzor nad njimi pod odgovornostjo Komisije in člena 107 PDEU in 108 PDEU dajeta tej instituciji glavno vlogo pri izrekanju o združljivosti teh ukrepov z notranjim trgom z odstopanjem od splošnega načela nezdružljivosti, ki ga določata, pri tem pa Svetu dajeta v zvezi s tem pristojnost, ki je izjema in jo je kot tako treba razlagati ozko (sodbi z dne 29. junija 2004, Komisija/Svet, C-110/02, ZOdl., EU:C:2004:395, točke od 29 do 31, in z dne 10. decembra 2013, Komisija/Irska in drugi, C-272/12 P, ZOdl., EU:C:2013:812, točka 48). Ta izjema Svetu zgolj omogoča, da odloči, če to upravičujejo izjemne okoliščine, da se državna pomoč, ki jo država članica dodeli ali jo ima namen dodeliti, šteje za združljivo z notranjim trgom. Tako je zgolj Komisija pristojna za nadzor nad pravilnim izvajanjem obstoječih pomoči ali shem pomoči, ne glede na to, ali jih je odobrila sama ali Svet.

55 Na drugem mestu, ob upoštevanju argumentov Italijanske republike je treba ugotoviti, ali je Komisija v obravnavanem primeru to pristojnost izvajala tako, kot je določeno v Pogodbi, in v skladu s podrobnimi pravili za njeno izvajanje.

56 V zvezi s tem ji člen 108 PDEU in Uredba št. 659/1999 dajeta možnost, da izpelje več posledic nespoštovanja odločbe, s katero je bila pomoč ali shema pomoči razglašena za združljivo z notranjim trgom s pridržkom spoštovanja nekaterih pogojev.

57 Na eni strani, iz člena 108(2), drugi pododstavek, PDEU in člena 23 Uredbe št. 659/1999 je razvidno, da če Komisija meni, da država članica ne spoštuje take odločbe, lahko zadevo neposredno predloži Sodišču Evropske unije z odstopanjem od členov 258 PDEU in 259 PDEU (sodbi z dne 12. oktobra 1978, Komisija/Belgija, 156/77, Recueil, EU:C:1978:180, točka 22, in z dne 4. februarja 1992, British Aerospace in Rover/Komisija, C-294/90, Recueil, EU:C:1992:55, točka 11).

58 Ti določbi sicer to možnost izrecno določata le za primer, v katerem je odločbo, ki naj se ne bi upoštevala, sprejela Komisija. Vendar je treba ugotoviti, da jo je mogoče uporabiti tudi v primeru, ko je Svet na podlagi člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU razglasil pomoč ali shemo pomoči za združljivo z notranjim trgom. Ni namreč mogoče sprejeti, da Komisija ne bi bila upravičena zadeve predložiti neposredno Sodišču Evropske unije, da bi se ugotovilo, da država članica ni spoštovala odločbe, sprejete iz naslova nadzora državnih pomoči, v primeru, ko je Svet izjemoma uporabil pristojnost, ki jo običajno izvršuje Komisija. Nasprotno, iz bistva in sistematike člena 108 PDEU izhaja, da v takem primeru načini ukrepanja Komisije niso omejeni na kompleksnejši postopek, določen v členu 258 PDEU (glej po analogiji sodbo z dne 2. julija 1974, Italija/Komisija, 173/73, Recueil, EU:C:1974:71, točki 16 in 17). Torej mora biti mogoče, da se v podobnem primeru uporabi pravno sredstvo iz člena 108(2), drugi pododstavek, PDEU, ki je različica tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je posebej prilagojena za posebne težave, ki se pojavijo v zvezi z državnimi pomočmi (sodbi z dne 14. februarja 1990, Francija/Komisija, C-301/87, Recueil, EU:C:1990:67, točka 23, in z dne 12. decembra 1996, Air France/Komisija, T-358/94, Recueil, EU:T:1996:194, točka 60).

59 Kadar Komisija tako ravna, ji niti člen 108(2), drugi pododstavek, PDEU niti člen 23 Uredbe št. 659/1999 ne nalagata druge obveznosti, kot da pravno zadostno dokaže, da zadevna država članica v celoti ali deloma ni spoštovala pogojev, na podlagi katerih sta lahko Komisija ali Svet zadevno pomoč ali shemo pomoči razglasila za združljivo z notranjim trgom.

60 Na drugi strani, iz sodne prakse je razvidno, da če Komisija ugotovi, da država članica, ki ji je bilo odobreno izvajati pomoč ali shemo pomoči, pozneje ni izpolnila svoje obveznosti spoštovanja pogojev v zvezi s to odobritvijo, ni v vsakem primeru zavezana zadevo predložiti neposredno Sodišču Evropske unije.

61 Zlasti kadar je, kot v obravnavanem primeru, neizpolnitev obveznosti, ki je po mnenju Komisije podana, povezana z dodelitvijo nove pomoči, je Sodišče presodilo, da je upravičena izvrševati pristojnosti, ki ji jih daje člen 108 PDEU za nadzor nad združljivostjo te pomoči z notranjim trgom. V tem okviru mora Komisija upoštevati vse upoštevne elemente, po potrebi vključno s kontekstom, ki je že bil preučen v prejšnji odločbi, in s pogoji, ki so bili morebiti s to odločbo naloženi zadevni državi članici. Poleg tega lahko upošteva vsak nov element, ki bi lahko spremenil prej opravljeno analizo. Če takih elementov ni, lahko svojo novo odločbo utemelji na preudarkih iz prejšnje odločbe in na nespoštovanju pogojev, določenih z njo (sodba z dne 3. oktobra 1991, Italija/Komisija, C-261/89, Recueil, EU:C:1991:367, točke od 2 do 4, 17 in od 20 do 23, ter zgoraj v točki 57 navedena sodba British Aerospace in Rover/Komisija, EU:C:1992:55, točke od 11 do 14; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 13. septembra 1995, TWD/Komisija, T-244/93 in T-486/93, Recueil, EU:T:1995:160, točke od 51 do 52, 56 in od 59 do 60, in sodbo, izdano v pritožbenem postopku, z dne 15. maja 1997, TWD/Komisija, C-355/95 P, Recueil, EU:C:1997:241, točke od 25 do 27).

62 Vendar če Komisija izvršuje svoja nadzorna pooblastila, mora to delati ob spoštovanju postopkov iz Pogodbe in pravil, sprejetih za njeno izvajanje, na eni strani (zgoraj v točki 57 navedena sodba British Aerospace in Rover/Komisija, EU:C:1992:55, točka 14, in zgoraj v točki 61 navedena sodba TWD/Komisija, EU:T:1995:160, točki 57 in 58) ter vsebinskih zahtev, ki veljajo za izvajanje teh pooblastil, na drugi strani.

63 V obravnavani zadevi je ob upoštevanju ugotovitev iz točk od 49 do 53 zgoraj in sistematike Uredbe št. 659/1999, kakor je pojasnjena v sodni praksi, Komisija lahko uporabila več procesnih možnosti.

64 Prvič, ker je bil po eni strani sistem obročnega plačevanja odobren z Odločbo Sveta in je torej pomenil obstoječo shemo pomoči v smislu člena 1(b) Uredbe št. 659/1999 in je po drugi strani do odloga plačila prišlo v nasprotju z enim od pogojev za to odobritev, je bila Komisija v okviru rednega preverjanja obstoječih shem pomoči iz člena 108(1) PDEU upravičena preveriti, ali je navedena shema zaradi take kršitve še vedno združljiva z notranjim trgom ali ne, in če je tako, ugotoviti njeno nezdružljivost. V zvezi s tem je treba, ker Italijanska republika v obravnavanem primeru ni izpodbijala sorazmernosti izpodbijanega sklepa in tako ni treba preučiti tega vprašanja, kot dodatno pojasnitev navesti, da mora odločba, sprejeta ob koncu tega postopka, spoštovati splošna pravna načela in zlasti načelo sorazmernosti, ki velja za vse akte institucij Unije (sodbi z dne 29. junija 2010, Komisija/Alrosa, C-441/07 P, ZOdl., EU:C:2010:377, točki 36 in 37, in z dne 17. julija 2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Komisija, T-457/09, ZOdl., EU:T:2014:683, točki 346 in 347).

65 Zato je Komisija lahko uporabila „postopek v zvezi z veljavnimi [obstoječimi] sistemi pomoči“ iz poglavja V Uredbe št. 659/1999. Vendar je gotovo, da je bil izpodbijani sklep sprejet na podlagi člena 108(2) PDEU, kot je to razvidno tako iz navedene pravne podlage kot tudi njegove obrazložitve (točke 4, 8, 13, 28, 33, 35, 37, 45 in 57 obrazložitve izpodbijanega sklepa) in kot je to potrdila Komisija v odgovoru na pisno vprašanje, ki ga je postavilo Splošno sodišče.

66 Drugič, ker je do odloga plačila prišlo v nasprotju z Odločbo Sveta, je bila Komisija v skladu s členom 108(2), prvi pododstavek, PDEU upravičena ugotoviti, ali je treba šteti, da je zaradi take kršitve pri uporabi sistema obročnega plačevanja, ki ga je odobril Svet, prišlo do zlorabe. V zvezi s tem je lahko uporabila „postopek v zvezi z zlorabo pomoči“ iz poglavja IV Uredbe št. 659/1999.

67 Čeprav člen 1(g) Uredbe št. 659/1999 „zlorabo pomoči“ opredeljuje „[v] tej uredbi“ zgolj kot „pomoč, ki jo [je] upravičenec uporabi[l]“ v nasprotju z med drugim „pogojno odločbo“, sprejeto na podlagi člena 7(4) te uredbe, in Komisiji omogoča, da naloži odpravo ali spremembo te pomoči (glej v tem

smislu sodbo z dne 11. maja 2005, Saxonia Edelmetalle in ZEMAG/Komisija, T-111/01 in T-133/01, ZOdl., EU:T:2005:166, točke od 84 do 86 in od 95 do 97), pa je iz sodne prakse razvidno, da mora imeti pojem „pomoč, ki se zlorablja“ iz člena 108(2), prvi pododstavek, PDEU širši obseg kot opredelitev iz člena 1(g) Uredbe št. 659/1999, saj je to, da država članica ne spoštuje pogojev, določenih ob odobritvi take pomoči, prav tako eden od načinov zlorabe (sodba z dne 15. marca 2012, Ellinika Nafpigeia/Komisija, T-391/08, EU:T:2012:126, točka 165, ki se glede tega ni izpodbijala v okviru pritožbe, v zvezi s katero je bila izdana sodba z dne 28. februarja 2013, Ellinika Nafpigeia/Komisija, C-246/12 P, EU:C:2013:133).

68 Vendar je gotovo, da Komisija svojega sklepa ni utemeljila na teh določbah, kot je potrdila v odgovoru na pisno vprašanje, ki ga je postavilo Splošno sodišče, ampak je menila, da je zaradi odloga plačila sistem obročnega plačevanja postal nova pomoč v delu, v katerem se uporablja za proizvajalce mleka, ki so izkoristili ta odlog. Ta opredelitev in opredelitev kot pomoč, ki se zlorablja, pa se izključujeta, saj se lahko samo pomoč, ki že obstaja, zlorablja, kot je opozorjeno v uvodni izjavi 15 Uredbe št. 659/1999.

69 Tretjič, ker je bila kršitev, ki se je očitala Italijanski republiki, odobritev ukrepa, ki ga je mogoče opredeliti za novo pomoč, je bila Komisija upravičena uporabiti „postopek v zvezi z nezakonito pomočjo“ iz poglavja III Uredbe št. 659/1999 za preučitev tega ukrepa, kot se je v obravnavanem primeru odločila storiti.

70 Vendar je v tem okviru morala spoštovati vsebinske pogoje, da bi lahko kot novo in nezakonito pomoč ali shemo pomoči opredelila ne le odlog plačila, obravnavan ločeno, ampak tudi celoten sistem obročnega plačevanja, ki je obstajal že pred tem.

71 V zvezi s tem člen 1(b) in (c) Uredbe št. 659/1999 kot obstoječo pomoč opredeljuje „odobreno pomoč, to je sheme pomoči in individualno pomoč, ki sta jo [jih] odobrila Komisija ali Svet“, in kot novo pomoč „vsako pomoč, to je sheme pomoči ali individualno pomoč, ki ni veljavna [obstoječa] pomoč, vključno s spremembami veljavne [obstoječe] pomoči“.

72 V skladu s Pogodbo in določbami poglavja II Uredbe št. 659/1999 o „postopku v zvezi s prijavljeno pomočjo“ je treba take spremembe priglasiti Komisiji pred njihovo izvršitvijo, razen primerov oprostitve priglasitve iz člena 4(1) Uredbe št. 794/2004, te spremembe pa so lahko ob koncu formalnega postopka preiskave predmet razglasitve nezdružljivosti ali „negativne odločbe“ na podlagi člena 7(5) Uredbe št. 659/1999.

73 Če niso priglašene, pomenijo nezakonite pomoči in so lahko ob koncu „postopka v zvezi z nezakonito pomočjo“, ki je urejen v poglavju III Uredbe št. 659/1999, predmet ne le „negativne odločbe“, kot določa člen 13 te uredbe, ampak tudi „odločbe o [zagotovitvi] vračil[a]“ na podlagi njenega člena 14.

74 V vseh teh primerih pa v skladu z nedvoumnim besedilom člena 1(c) Uredbe št. 659/1999, in kot je razvidno iz sodne prakse, ni mogoče „vsako spremenjeno obstoječo pomoč“ opredeliti za novo pomoč, ampak zgolj spremembo kot tako (sodbi z dne 30. aprila 2002, Government of Gibraltar/Komisija, T-195/01 in T-207/01, Recueil, EU:T:2002:111, točki 109 in 110, in z dne 16. decembra 2010, Nizozemska in NOS/Komisija, T-231/06 in T-237/06, ZOdl., EU:T:2010:525, točka 177; glej tudi v tem smislu sodbo z dne 20. maja 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, ZOdl., EU:C:2010:291, točke od 42 do 49). Prejšnji ukrep, ki se je lahko zakonito izvajal, je obravnavan kot obstoječa pomoč ali shema pomoči (sodbi z dne 9. avgusta 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Recueil, EU:C:1994:311, točka 13, in z dne 17. junija 1999, Piaggio, C-295/97, Recueil, EU:C:1999:313, točka 48).

75 Izjemoma, kadar sprememba vpliva na samo bistvo obstoječe pomoči ali sheme pomoči, se ta ukrep v celoti spremeni v novo pomoč ali shemo pomoči. Vendar pa ne gre za tako bistveno spremembo, kadar je mogoče nov element jasno ločiti od že obstoječega ukrepa (zgoraj v točki 74 navedena sodba Government of Gibraltar/Komisija, EU:T:2002:111, točki 111 in 114, in sodba z dne 25. marca 2009,

Alcoa Trasformazioni/Komisija, T-332/06, EU:T:2009:79, točka 128; glej tudi v tem smislu zgoraj v točki 45 navedeno sodbo, izdano v pritožbenem postopku, Alcoa Trasformazioni/Komisija, EU:C:2011:497, točki 111 in 112) ali pa je navedeni element zgolj formalen ali upraven in ne more vplivati na presojo združljivosti tega ukrepa z notranjim trgom (sodba z dne 20. marca 2014, Rousse Industry/Komisija, C-271/13 P, EU:C:2014:175, točke od 31 do 38).

76 Iz tega izhaja, da je možnost Komisije, da opredeli kot novo pomoč, in glede na okoliščine kot nezakonito pomoč, ne samo spremembo obstoječe pomoči, ampak tudi celotno obstoječo pomoč, na katero se ta sprememba nanaša, vsebinsko pogojena s tem, da ta institucija dokaže, da navedena sprememba vpliva na samo bistvo že obstoječega ukrepa. Poleg tega, če zadevna država članica med upravnim postopkom trdi, bodisi da je mogoče to spremembo jasno ločiti od že obstoječega ukrepa, bodisi da je zgolj formalna ali upravna in da ne more vplivati na presojo združljivosti tega ukrepa z notranjim trgom, mora Komisija navesti razloge, iz katerih se ji ti argumenti ne zdijo utemeljeni.

77 V obravnavanem primeru je treba v zvezi s tem ugotoviti tri stvari.

78 Najprej, v edinih točkah obrazložitve izpodbijanega sklepa, ki bi se lahko nanašale na vprašanje, ali odlog plačila vpliva na samo bistvo sistema obročnega plačevanja, je navedeno le, da se „Komisija […] ne strinja“ z mnenjem italijanskih organov, da „je treba odlog plačila […] obravnavati kot samostojen ukrep“, ker je „neposredno povezan“ s pomočjo, ki jo je pred tem odobril Svet, in ga „ni mogoče obravnavati kot popolnoma nepovezanega“ z njo (točki 38 in 39 obrazložitve). Čeprav ni mogoče izpodbijati obstoja „neposredne povezave“ in „povezanosti“ med odlogom plačila in sistemom obročnega plačevanja, pa to samo po sebi ne pomeni, da drugi od teh ukrepov bistveno spreminja prvega.

79 Dalje, to presojo je Komisija opravila v okviru preučitve drugega vprašanja, ki se je nanašalo na to, ali je treba za namene preveritve spoštovanja zgornje meje *de minimis* iz člena 3(2) Uredbe št. 659/1999 pomoč, ki izhaja iz odloga plačila, obravnavati ločeno od drugih pomoči, ki so jih lahko bili izkoristili proizvajalci mleka.

80 Nazadnje, Komisija je v odgovoru na tožbo (točke 24, 32, 35 in 39) in v dupliki (točka 10) sama potrdila, da nikakor ni skušala preveriti, ali je odlog plačila bistveno spremenil sistem obročnega plačevanja in ali ga je, nasprotno, od njega mogoče ločiti, saj je menila, da je to vprašanje „neupoštevno“ in „brezpredmetno“.

81 Tako, kot trdi Italijanska republika, Komisija ni samo neupoštevala pojma „nova pomoč“ s tem, da je prekvalificirala obstoječo shemo pomoči v novo nezakonito pomoč, ne da bi upoštevala vsebinske pogoje iz Uredbe št. 659/1999 in sodno prakso v zvezi s tem.

82 Komisija je prav tako in posledično napačno naložila, da se pri proizvajalcih mleka, ki so izkoristili odlog plačila, izterja ne samo ta nova in nezakonita pomoč, ampak da se izterjajo tudi druge individualne pomoči, odobrene na podlagi navedene obstoječe sheme pomoči, kot prav tako trdi Italijanska republika.

83 Te ugotovitve ne more izpodbiti nobeden od argumentov Komisije.

84 Zlasti ne more utemeljeno trditi, da to, da italijanski organi niso spoštovali enega od pogojev za razglasitev združljivosti s strani Sveta, v bistvu vodi do „prekvalifikacije“ obstoječe sheme pomoči, za katero je do tedaj veljala ta pogojna odobritev, v novo in nezakonito pomoč.

85 Kot je namreč razvidno iz sodne prakse, navedene v točkah od 57 do 62 ter 74 in 75 zgoraj, kadar Komisija ugotovi nespoštovanje odločbe, s katero je bila pomoč ali shema pomoči razglašena za združljivo z notranjim trgom pod nekaterimi pogoji, lahko bodisi zadevo neposredno predloži Sodišču, da ugotovi to neizpolnitev obveznosti, bodisi če ta neizpolnitev zajema dodelitev nove pomoči, uporabi

pooblastila, ki ji omogočajo njen nadzor, če spoštuje s tem povezane postopkovne in materialnopravne zahteve. Če se Komisija odloči za uporabo svojih nadzornih pooblastil, se mora načeloma omejiti na preučitev nove pomoči. Samo če dokaže, da je ta spremenila samo bistvo obstoječe pomoči ali sheme pomoči, je Komisija izjemoma upravičena razglasiti, da je celoten ta že obstoječi ukrep, ki je bil tako spremenjen, nezdružljiv z notranjim trgom, ugotoviti, da je nezakonit, če o navedeni spremembi ni bila obveščena, preden je bila izvršena, in posledično naložiti odpravo ali spremembo tako spremenjene pomoči ali sheme pomoči.

86 Komisija pa ni upravičena ugotoviti, da nespoštovanje pogoja, določenega ob odobritvi obstoječe sheme pomoči, *ipso facto* povzroči „prekvalifikacijo“ tega ukrepa v novo pomoč, in še manj šteti, da je ta že od začetka nezakonita, in naložiti njeno izterjavo, kot če bi šlo za pomoč, ki se je nezakonito izvrševala, in ne za predhodno odobreno pomoč.

87 Kot je razvidno iz sodne prakse, je namreč vsaka obstoječa pomoč krita z odločbo o odobritvi, katere predmet je bila, razen če je Komisija ugotovila, da je bila zlorabljena (glej sodbo z dne 29. aprila 2004, Italija/Komisija, C-298/00 P, Recueil, EU:C:2004:240, točka 47 in navedena sodna praksa) ali da je nova pomoč spremenila njeno samo bistvo (glej točki 74 in 75 zgoraj). S pridržkom teh dveh primerov je treba torej šteti, da je taka pomoč zakonita, dokler Komisija ne ugotovi njene nezdružljivosti z notranjim trgom (sodba z dne 18. julija 2013, P, C-6/12, ZOdl., EU:C:2013:525, točki 40 in 41; glej tudi v tem smislu sodbo z dne 4. marca 2009, Tirrenia di Navigazione in drugi/Komisija, T-265/04, T-292/04 in T-504/04, EU:T:2009:48, točka 75).

88 Dalje, da bi se Komisiji – ali izjemoma Svetu – omogočilo, da se pomoč „šteje za združljiv[o] z [notranjim] trgom“, lahko ta institucija „pozitivni odločbi priloži pogoje“ in obveznosti, kot je to razvidno iz samega besedila člena 7(4) Uredbe št. 659/1999 ter sodne prakse pred sprejetjem te uredbe (zgoraj v točki 61 navedeni sodbi TWD/Komisija, EU:T:1995:160, točka 55, in TWD/Komisija, EU:C:1997:241, točka 25). V obravnavanem primeru je tako ta institucija, „dokler se pogoji iz [Odločbe Sveta]“ spoštujejo, „štela za združljivo“ „pomoč, ki jo namerava Italijanska republika dodeliti [svojim] proizvajalcem mleka“ (točka 8 Odločbe Sveta in točka 10 obrazložitve izpodbijanega sklepa). Glede na cilj, ki se uresničuje s takimi pogoji, lahko njihovo poznejše nespoštovanje vodi Komisijo le do tega, da z eno od postopkovnih možnosti iz Pogodbe DEU in Uredbe št. 659/1999 ovrže razglasitev združljivosti zadevnega ukrepa z notranjim trgom in ne njegove opredelitve kot obstoječo pomoč, s pridržkom izjeme, navedene v točki 85 zgoraj.

89 Poleg tega, ker se lahko v skladu s členom 108(1) PDEU obstoječe pomoči zakonito izvajajo, dokler Komisija ne ugotovi njihove nezdružljivosti (sodbi z dne 15. marca 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Recueil, EU:C:1994:100, točka 20, in z dne 29. novembra 2012, Kremikovtzi, C-262/11, ZOdl., EU:C:2012:760, točka 49), ima lahko taka razglasitev nezdružljivosti učinke samo v prihodnje (glej v tem smislu sodbi z dne 15. septembra 1998, Ryanair/Komisija, T-140/95, Recueil, EU:T:1998:201, točka 86, glede nespoštovanja odločbe, s katero je bila pod pogoji odobrena pomoč, ki jo je bilo treba izplačati v zaporednih obrokih, in z dne 6. marca 2002, Diputación Foral de Álava in drugi/Komisija, T-127/99, T-129/99 in T-148/99, Recueil, EU:T:2002:59, točka 172).

90 V nasprotnem primeru bi se shema pomoči, ki se zakonito izvaja, in individualne pomoči, zakonito odobrene na njeni podlagi, preden zadevna država članica krši svoje obveznosti, retroaktivno štele za pomoči, ki so nezakonite in niso združljive z notranjim trgom. Tak rezultat bi bil enak razveljavitvi odločbe, s katero je bilo izvajanje teh ukrepov odobreno. Kot pa je razvidno iz uvodne izjave 10 in člena 9 Uredbe št. 659/1999, je zakonodajalec tako sankcijo določil le v posebnem primeru, ko odločba, sprejeta iz naslova nadzora državnih pomoči, temelji na napačnih podatkih.

91 Končno, poudariti je treba, na eni strani, da je bila Uredba št. 659/1999 sprejeta zlasti za zagotovitev pravne varnosti na postopkovnem področju, posebej glede obravnavanja obstoječih pomoči in nezakonitih pomoči (uvodne izjave 3, 4, 11, 14 in 17 Uredbe št. 659/1999). Na drugi strani, ta uredba določa celoto pravil, ki Komisiji omogočajo, da zagotavlja spoštovanje odločb, sprejetih iz naslova

nadzora državnih pomoči, in zlasti da se sooča s primeri, kot je ta iz obravnavane zadeve, ter izpelje vse pravne posledice (glej točke 57, 64, 66, 67 in od 69 do 75 zgoraj). V tem okviru bi priznanje teorije, ki jo v obravnavani zadevi zagovarja Komisija, pomenilo, da se ji omogoči zaobiti postopke, ki jih je določil zakonodajalec za zagotovitev učinkovitosti nadzora državnih pomoči ob spoštovanju načela pravne varnosti.

92 Glede na zgornje ugotovitve je treba obravnavani tožbeni razlog sprejeti.

93 Zato je treba, prvič, zavrniti primarni predlog Italijanske republike, in drugič, ugoditi njenemu podrednemu predlogu in razglasiti člen 1(2) izpodbijanega sklepa ter člene od 2 do 4 v delu, v katerem se nanašajo na shemo pomoči iz člena 1(2) in individualne pomoči, odobrene na njeni podlagi, za nične.

Stroški

94 V skladu s členom 87(2) Poslovnika Splošnega sodišča se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker v obravnavanem primeru obe stranki nista uspeli z nekaterimi predlogi, vsaka nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji senat)

razsodilo:

1. **Člen 1(2) Sklepa Komisije z dne 17. julija 2013 o državni pomoči SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)], ki jo je odobrila Italija (odlog plačila dajatev na mleko v Italiji) (2013/665/EU) se razglasi za ničen.**

2. **Členi od 2 do 4 tega sklepa se razglasijo za nične v delu, v katerem se nanašajo na shemo pomoči iz njegovega člena 1(2) in individualne pomoči, odobrene na podlagi te sheme pomoči.**

3. **V preostalem se tožba zavrne.**

4. **Italijanska republika in Evropska komisija nosita vsaka svoje stroške.**

Papasavvas Forwood Bieliūnas

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 24. junija 2015.

Podpisi