Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tredje avdelningen)

den 24 juni 2015 *

”Statligt stöd — Mjölkavgifter — Stöd som Italien har beviljat mjölkproducenter — Stödordning avseende återbetalning av mjölkavgifter — Villkorligt beslut — Åsidosättande av ett villkor för godkännande av stödets förenlighet med den inre marknaden — Stöd av mindre betydelse — Befintligt stöd — Nytt stöd — Ändring av ett befintligt stöd — Förfarandet för kontroll av statligt stöd — Motiveringsskyldighet — Bevisbörda”

I mål T-527/13,

Republiken Italien, företrädd av G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fiorentino och P. Grasso, avvocati dello Stato,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av D. Grespan, D. Nardi och P. Němečková, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 17 juli 2013 om det statliga stöd SA.33726 (11/C) [f.d. SA.33726 (11/NN)] som Italien har genomfört (uppskov med mjölkavgiften i Italien) (EUT L 309, s. 40),

meddelar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen),

sammansatt av ordföranden S. Papasavvas, samt domarna N. J. Forwood (referent) och E. Bieliūnas,

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 januari 2015,

följande

* Rättegångsspråk: italienska.

Dom

Bakgrund till målet

1 För att italienska mjölkproducenter skulle kunna betala den tilläggsavgift på 1 386 475 000 euro som de var skyldiga Europeiska unionen på grund av att de mjölkkvoter som tilldelats Italien för perioden 1995/1996 – 2001/2002 hade överskridits, ansökte denna medlemsstat om att Europeiska unionens råd skulle godkänna beviljandet av ett statligt stöd med tillämpning av artikel 88.2 tredje stycket EG.

2 Genom beslut av den 16 juli 2003 om huruvida det stöd som Republiken Italien hade för avsikt att bevilja sina mjölkproducenter var förenligt med den gemensamma marknaden (EUT L 184, s. 15), nedan kallat rådets beslut, medgav rådet Italien ”att träda in och till [unionen] betala det belopp som dessa producenter är skyldiga [unionen] på grundval av tilläggsavgiften på mjölk och mjölkprodukter för perioden från 1995/1996 till 2001/2002”(artikel 1 i rådets beslut). Rådet tillät även”att låta [berörda parter] betala tillbaka sin skuld [till Republiken Italien] genom uppskjuten betalning utan ränta över ett antal år” (artikel 1 i rådets beslut).

3 Två grupper av villkor uppställdes för denna förklaring om förenlighet. Rådet har för det första krävt att italienska myndigheter ska anmäla det belopp som motsvarar tilläggsavgiften som mjölkproducenterna är skyldiga Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), dels dra av den kvarstående skulden till unionen samt ränta på detta från de utgifter som finansieras av EUGFJ (artikel 2 i rådets beslut). Rådet har för det andra krävt att mjölkproducenterna fullständigt betalar av sin skuld till Republiken Italien genom årliga amorteringar, dels gör detta inom en period som inte överstiger 14 år, med början den 1 januari 2004 (artikel 1 i rådets beslut).

4 De italienska myndigheterna antog därför lagdekret nr 49 om ändring av lagstiftningen gällande påförande av tilläggsavgifter inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (decreto-legge n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari) av den 28 mars 2003 (GURI nr 75, av den 31 mars 2003, s. 4), och ministerdekretet av den 30 juli 2003 om betalning av tilläggsavgifter som förfallit till betalning men inte betalats för perioden från 1995/1996 till 2001/2002 enligt artikel 10, stycke 34, i lag nr 119/2003 (decreto ministeriale del 30 luglio 2003,disposizioni per il versamento del prelievo supplementare, dovuto e non versato per i periodi dal 1995/1996 al 2001/2002 di cui all’art. 10, comma 34, della legge n. 119/2003) (GURI nr 183, av den 8 augusti 2003, s. 33). Bestämmelserna i dessa två rättsakter innebär sammantaget att tilläggsavgiftens belopp som Republiken Italien har åtagit sig att betala ska återbetalas i sin helhet av mjölkproducenterna, utan ränta, genom årliga avbetalningar av delar av detta belopp fördelade under en period som inte överstiger 14 år (nedan kallat avbetalningsplanen).

5 Efter att ha ändrat dessa bestämmelser åtskilliga gånger, bland annat för att tillåta berörda parter att ansöka om att avbetalningen av deras skuld skulle fördelas på en period som kunde uppgå till 30 år, därefter för att meddela uppskov om sex månader för betalning av den första amorteringen som förföll den 30 juni 2010, antog de italienska myndigheterna lag nr 10 om omvandling till lag av lagdekret nr 225 av den 29 december 2010 avseende förlängning av de frister som anges i rättsliga bestämmelser och akuta skatteåtgärder samt stöd till företag och familjer (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), av den 26 februari 2011 (GURI nr 47, av den 26 februari 2011, ordinarie tillägg nr 53), vilken trädde i kraft följande dag. Därigenom infördes bland annat en punkt 12k i artikel 1 i lagdekret nr 225. I denna punkt föreskrevs att ”[f]ör att kunna hantera den allvarliga kris som drabbat mjölksektorn ska uppskov med betalningsfristerna meddelas fram till den 30 juni 2011 för de belopp som förföll till betalning den 31 december 2010 enligt de avbetalningsplaner som föreskrevs i lagdekret nr 49” och senare lagstiftning (nedan kallat betalningsuppskovet).

6 De italienska myndigheterna meddelade kommissionen att bidragsekvivalenten för denna åtgärd skulle anses ingå i det stöd av mindre betydelse för Italien som ges med stöd av bilagan till kommissionens förordning (EG) nr 1535/2007 av den 20 december 2007 om tillämpningen av artiklarna [107 FEUF] och [108 FEUF] på stöd av mindre betydelse inom sektorn för produktion av jordbruksprodukter (EUT L 337, s. 35). Enligt de italienska myndigheterna hade 1 291 mjölkproducenter av de 11 271 producenter som utnyttjade avbetalningsplanen dragit förmån av denna åtgärd, vilket motsvarade en andel på 11,45 procent. Det enskilda stöd som erhölls på detta sätt uppgick till mellan 0,08 och 694,19 euro. För 1 187 av de 1 291 berörda mjölkproducenterna blev det beviljade stödet mindre än 100,00 euro och för 559 av mjölkproducenterna blev stödet mindre än 12 euro.

7 Genom beslut C (2011) 10055 slutlig, av den 11 januari 2012 avseende statligt stöd SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) – Uppskov med mjölkavgiften i Italien, varav en sammanfattning har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* den 10 februari 2012 (EUT C 37, s. 30) inledde kommissionen det förfarande som anges i artikel 108.2 FEUF. Kommissionen uppgav att den hyste tvivel angående betalningsuppskovets kvalificering enligt artikel 107 FEUF och huruvida åtgärden var förenlig med den inre marknaden. Kommissionen anförde vidare att uppskovet medförde ett åsidosättande av ett av de villkor som angetts i rådets beslut, att detta åsidosättande innebar att den avbetalningsplan som upprättats av italienska myndigheter i sin helhet skulle betraktas som ett nytt stöd, i den mån åsidosättandet avsåg mjölkproducenter som hade utnyttjat betalningsuppskovet, och att detta nya stöds förenlighet med den inre marknaden inte heller hade fastställts.

8 Genom beslut 2013/665/EU av den 17 juli 2013 om det statliga stöd SA.33726 (11/C) [f.d. SA.33726 (11/NN)] som Italien har genomfört (uppskov med mjölkavgiften i Italien) (EUT L 309, s. 40), nedan kallat det angripna beslutet, bedömde kommissionen till följd av skriftväxlingen med italienska myndigheter under det administrativa förfarandet att var och en av de två ifrågavarande åtgärderna, nämligen dels betalningsuppskovet, dels avbetalningsplanen, utgjorde ett nytt stöd som var olagligt och oförenligt med den inre marknaden (artikel 1 i det angripna beslutet). Kommissionen förelade följaktligen Republiken Italien att utan dröjsmål verkställa återvinningen av de belopp som beviljats de mjölkproducenter som hade utnyttjat betalningsuppskovet, samt ränta på dessa belopp (artiklarna 2 och 3 i det angripna beslutet).

Förfarandet och parternas yrkanden

9 Republiken Italien väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 30 september 2013.

10 Republiken Italien har yrkat att tribunalen ska

— i första hand, ogiltigförklara det angripna beslutet i dess helhet,

— i andra hand, ogiltigförklara det angripna beslutet i den mån Republiken Italien föreläggs att återvinna beviljat enskilt stöd, med tillämpning av det system som tidigare godkänts genom rådets beslut, från de italienska mjölkproducenter som hade utnyttjat betalningsuppskovet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

11 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan och

— förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

12 Republiken Italien har till stöd för sin talan åberopat två grunder. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 3.7 i förordning nr 1535/2007. Den andra grunden avser åsidosättande av artikel 3.2 i samma förordning, av artikel 1 c i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, s. 1) och av artikel 4.1 i förordning (EG) nr 794/2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 (EUT L 140, s. 1) samt bristfällig motivering.

Den första grunden

13 Republiken Italien har anfört att det angripna beslutet medför ett åsidosättande av artikel 3.7 i förordning nr 1535/2007. I denna artikel föreskrivs att ”[s]töd av mindre betydelse … inte [får] kumuleras med statligt stöd för samma stödberättigande kostnader, om sådan kumulering leder till en högre stödnivå än den som gäller i varje enskilt fall enligt [unionslagstiftningen].” Kommissionen hade nämligen enligt nämnda medlemsstat bedömt att det beviljade betalningsuppskovet innebar ett åsidosättande av denna bestämmelse genom att utgå från antagandet att den avbetalningsplan som rådet hade godkänt utgjorde den maximala stödnivå som fick beviljas mjölkproducenterna. Rådets beslut innebär emellertid inte att det är förbjudet för italienska myndigheter att vid behov anta nya stödåtgärder till förmån för mjölkproducenterna. Kommissionen har således felaktigt antagit att den ifrågavarande bestämmelsen utgör hinder för att mjölkproducenterna beviljas nytt stöd. Kommissionen har för övrigt själv medgett att detta stöd ska anses vara av mindre betydelse.

14 Kommissionen anser att detta resonemang inte kan godtas.

15 I artikel 3.1 i förordning nr 1535/2007 föreskrivs att ”[s]tödåtgärder som uppfyller villkoren i punkterna 2–7 i denna artikel inte [ska] anses uppfylla samtliga kriterier i artikel [107.1 FEUF] och därför inte [ska] omfattas av anmälningsskyldigheten enligt artikel [108.3 FEUF]”.

16 Tribunalen erinrar härvidlag om även om att det ankommer på kommissionen att bevisa att en åtgärd uppfyller de föreskrivna kriterierna för att kvalificeras som statligt stöd, är det därefter den medlemsstat som har beviljat eller avser att bevilja detta stöd som ska visa att den ifrågavarande åtgärden kan undgå en sådan kvalificering eller är förenlig med den inre marknaden.

17 Det följer av fast rättspraxis att medlemsstaten är skyldig att tillhandahålla kommissionen alla uppgifter som denna institution behöver för att kunna kontrollera att villkoren för det begärda undantaget är uppfyllda (dom av den 28 april 1993 i mål C-364/90, Italien/kommissionen, REG, EU:C:1993:157, punkt 20, och beslut av den 29 april 2004 i mål C-372/97, Italien/kommissionen, REG, EU:C:2004:234, punkt 81), antingen genom att visa att den ifrågavarande åtgärden kan anses vara förenlig med den inre marknaden med tillämpning av artikel 107.3 FEUF (dom av den 15 december 1999, Freistaat Sachsen m.fl./kommissionen, T-132/96 och T-143/96, REG, EU:T:1999:326, punkt 140, och dom av den 15 juni 2005, Regione Autonoma della Sardegna/kommissionen, T-171/02, REG, EU:T:2005:219, punkt 129), eller genom att visa att åtgärden till och med kan undgå att kvalificeras som statligt stöd enligt artikel 107.1 FEUF (dom av den 29 april 2004, Nederländerna/kommissionen, C-159/01, REG, EU:C:2004:246, punkt 43, och dom av den 15 november 2011, kommissionen och Spanien/Government of Gibraltar och Förenade kungariket, C-106/09 P och C-107/09 P, REU, EU:C:2011:732, punkterna 143–152).

18 När den berörda medlemsstaten underlåter att inge bevisning för att det undantag som denna har ansökt om är motiverat, och i ännu högre grad när denna medlemsstat åsidosätter sin skyldighet att tillhandahålla relevanta uppgifter i detta avseende, vilket enligt artikel 4.6 i förordning nr 1535/2007 särskilt gäller i de fall då medlemsstaten har hävdat att de stöd som beviljats företag med verksamhet

inom jordbrukssektorn var av mindre betydelse, har kommissionen fog för sin bedömning att detta undantag inte förefaller vara berättigat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2002, Nederländerna/kommissionen, C-382/99, REG, EU:C:2002:363, punkterna 77–80).

19 I det angripna beslutet anges i förevarande fall att betalningsuppskovet utgör statligt stöd (skäl 28–32) och inte kan anses vara av mindre betydelse (skäl 33–42), i motsats till vad de italienska myndigheterna har gjort gällande (skäl 14–20).

20 Denna bedömning vilar på tre olika överväganden.

21 För det första har kommissionen bedömt att även om de enskilda stöd som betalningsuppskovet ger upphov till, i sig själva, kan anses vara av mindre betydelse, hade Republiken Italien inte tillhandahållit kommissionen den bevisning som krävdes för att underbygga dess påstående att de mjölkproducenter som hade utnyttjat detta uppskov inte hade erhållit andra stöd av mindre betydelse vilka kunde medföra att de beviljats ett sammanlagt stödbelopp som överskred det tak som föreskrivs i artikel 3.2 i förordning nr 1535/2007 (skäl 34 och 35, första till tredje meningen i det angripna beslutet). I det andra stycket i denna bestämmelse anges att om ”det sammanlagda stödbelopp som ges inom ramen för en stödåtgärd överskrider det tak [på 7 500 euro under en period på tre beskattningsår] som avses i första stycket, ska stödet inte omfattas av denna förordning, inte ens den del av stödbeloppet som inte överskrider taket”.

22 För det andra har kommissionen dessutom bedömt, vilket framgår av ordvalet ”även” (skäl 35, tredje meningen i det angripna beslutet), att dessa stöd inte var de enda åtgärder som skulle beaktas för att avgöra huruvida stöden inte överskred det ifrågavarande taket. Kommissionen ansåg nämligen att betalningsuppskovet hade beviljats i strid med rådets beslut, att detta åsidosättande innebar att en del av de enskilda stöd som beviljats mjölkproducenterna i enlighet med den avbetalningsplan som hade godkänts av rådet var olagligt och att detta stöd måste beaktas vid prövningen (skäl 35, tredje meningen in fine till femte meningen och skäl 50 i det angripna beslutet).

23 För det tredje har kommissionen, fortfarande komplementärt vilket framgår av ordvalet ”även”(skäl 36 i det angripna beslutet) gjort gällande att betalningsuppskovet, på grund av sin kumulering med avbetalningsplanen, medförde att mjölkproducenterna beviljades stöd till en högre ”stödnivå” än den som gäller i detta enskilda fall (skäl 36–42 i det angripna beslutet), i strid med artikel 3.7 i förordning nr 1535/2007.

24 Republiken Italien kritiserar detta tredje övervägande, som anförts med stöd av artikel 3.7 i förordning nr 1535/2007, men framför inga argument för att vederlägga den bedömning som kommissionen har gjort vad avser punkt 2 i denna artikel (se ovan i punkt 21).

25 Republiken Italien har nämligen endast anfört, inom ramen för förevarande grund, att kommissionen i det angripna beslutet har medgett att de enskilda stöd som betalningsuppskovet ger upphov till kan anses vara av mindre betydelse om de prövas var för sig (punkt 46 i ansökan). Kommissionen har emellertid även angett att dessa stöd ska bedömas tillsammans med de andra stöd av mindre betydelse som mjölkproducenterna har beviljats och inte var för sig (se ovan i punkt 21).

26 Vidare har Republiken Italien inom ramen för sin andra grund själv medgett att artikel 3.2 andra stycket i förordning nr 1535/2007 innebär ett förbud mot att olika stöd som var för sig är av mindre betydelse tillsammans kvalificeras som stöd av mindre betydelse när de adderas och deras totala summa överskrider det tak som föreskrivs i bestämmelsen (punkt 53 i ansökan).

27 Republiken Italien har slutligen genom sin andra grund hävdat att ”de villkor som föreskrivs i [artikel 3.2 i förordning nr 1535/2007], såsom visats genom den första grunden, inte är uppfyllda”, att ”någon bevisning för att den omstridda åtgärden skulle ha lett till att det sammanlagda stödbeloppet överskred det tak som angetts i [denna bestämmelse] inte har frambringats” och att det ”tvärtom

föreligger uppgifter som tyder på motsatsen” (punkt 52 i ansökan). Republiken Italien har emellertid, såsom kommissionen med fog har gjort gällande, inte till stöd för sin talan vid tribunalen framfört, eller visat att denna medlemsstat under det administrativa förfarandet har framfört argument eller bevisning för att det skulle kunna bedömas eller kontrolleras att stöd av mindre betydelse som kunde medföra att det föreskrivna taket överskreds inte hade beviljats. Som svar på de frågor som tribunalen har ställt i processledningssyfte och under förhandlingen har Republiken Italien tvärtom endast gjort gällande att de stöd som är knutna till betalningsuppskovet är så obetydliga att det kan antas att det föreskrivna taket inte hade överskridits. Detta argument kan emellertid inte vinna framgång eftersom det inte finns några uppgifter om de andra stöd som de berörda mjölkproducenterna kan ha beviljats och med beaktande av de beviskrav som följer av rättspraxis (se ovan i punkterna 17 och 18) samt artikel 3.1 och 3.2 jämförd med artikel 4.6 i förordning nr 1535/2007.

28 Kommissionen kunde således, mot bakgrund av de överväganden som redogjorts för ovan i punkt 21, bedöma att de stöd som är knutna till betalningsuppskovet inte kunde anses ha beviljats i enlighet med artikel 3.2 i förordning nr 1535/2007, eftersom de italienska myndigheterna inte i tillräcklig mån har kunnat visa att denna bestämmelse har efterlevts. Det saknar härvid betydelse huruvida kommissionen haft fog för sin bedömning, mot bakgrund av de överväganden som redogjorts för ovan i punkt 23, att beviljandet av dessa stöd även stred mot artikel 3.7 i denna förordning.

29 Förevarande grund saknar således verkan varför talan inte kan vinna bifall såvitt avser denna grund.

Den andra grunden

30 Republiken Italien har fört två olika resonemang inom ramen för sin andra grund.

31 För det första har Republiken Italien anfört att det angripna beslutet innebär ett åsidosättande av artikel 3.2 i förordning nr 1535/2007. Det har nämligen inte visats att de mjölkproducenter som hade utnyttjat betalningsuppskovet på grund av kumulering av denna åtgärd med andra åtgärder har beviljats ett totalt stödbelopp som överskrider det tak som föreskrivs i denna bestämmelse. Detta tak ska vidare endast tillämpas när kumuleringen av olika åtgärder som var för sig utgör stöd av mindre betydelse medför ett sammanlagt stödbelopp som överskrider det angivna taket. Även om det antas att artikel 3.2 i förordning nr 1535/2007 är tillämplig på varje kumulering av stöd oavsett om dessa är av mindre betydelse eller inte, utgör denna bestämmelse enligt Republiken Italien inte en rättslig grund för kommissionen att förelägga en medlemsstat som har beviljat stöd av mindre betydelse att återvinna inte bara detta stöd, när det beviljats olagligen, utan även beloppen för stöd vilka tidigare godkänts.

32 För det andra har Republiken Italien gjort gällande att det angripna beslutet utgör felaktig rättstillämplig eller åtminstone en bristfällig motivering i den mån kommissionen har förelagt Republiken Italien att inte endast återvinna de enskilda stöd som är knutna till betalningsuppskovet, utan även en del av de stöd som tidigare har beviljats enligt avbetalningsplanen. Med hänsyn till detta uppskovs begränsade räckvidd borde kommissionen ha bedömt det för sig såsom ett nytt stöd i den mening som avses i artikel 1 c i förordning nr 659/1999, istället för att bedöma att uppskovet påverkade det materiella innehållet i det stöd som rådet tidigare hade godkänt, och följaktligen ha beslutat att de sammanlagda befintliga stöden utgjorde ett nytt stöd som var olagligt i förhållande till de mjölkproducenter som hade utnyttjat betalningsuppskovet. Kommissionen borde för övrigt ha bedömt att detta nya stöd inte omfattades av den anmälningsskyldighet som följer av EUF-fördraget i enlighet med artikel 4.1 i förordning nr 794/2004.

33 I sin replik har Republiken Italien även anfört att de argument som kommissionen åberopat till sitt försvar bekräftar Republiken Italiens invändningar.

34 Kommissionen anser att dessa två invändningar dels saknar grund, dels är verkningslösa.

35 De italienska myndigheterna har för det första inte under hela det administrativa förfarandet kunnat bevisa sitt påstående att det stöd som är knutet till betalningsuppskovet inte har överskridit det tak som föreskrivs i artikel 3.2 i förordning nr 1535/2007. Kommissionen har således inte tillämpat denna bestämmelse felaktigt.

36 För det andra är Republiken Italiens tolkning av det angripna beslutet felaktig. Av skälen och artikeldelen i denna rättsakt – samt av beslutet att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF, vilket föregick det angripna beslutet – framgår nämligen tydligt att kommissionen har bedömt två separata åtgärder och därefter kvalificerat var och en av dem som ett nytt stöd som är olagligt och oförenligt med den inre marknaden. Den första åtgärden är ”det stöd som är knutet till betalningsuppskovet”(skäl 13, första och andra strecksatsen, skäl 45 och skäl 57 i det angripna beslutet). Den andra åtgärden är ”den nya stödordning som har uppstått genom överträdelsen av [rådets] beslut” (skäl 13, tredje strecksatsen, och skäl 57 i det angripna beslutet).

37 Vad beträffar denna andra åtgärd har kommissionen med fog bedömt att de italienska myndigheterna hade åsidosatt ett av villkoren i rådets beslut genom att bevilja ett betalningsuppskov till mjölkproducenterna, att detta villkor var nödvändigt för rådets godkännande av åtgärden och att dess åsidosättande innebar att avbetalningsplanen i dess helhet skulle anses stå i strid med detta beslut, i den mån det tillämpades på de mjölkproducenter som hade utnyttjat uppskovet. Kommissionen har med fog bedömt att nämnda stödordning i detta avseende borde kvalificeras som ett nytt stöd som var olagligt och oförenligt med den inre marknaden och att de enskilda stöd som därigenom hade beviljats borde återvinnas parallellt med de stöd som är knutna till betalningsuppskovet. Vid denna bedömning var det inte nödvändigt att pröva huruvida betalningsuppskovet påverkade det materiella innehållet i avbetalningsplanen eller om det var av en sådan begränsad betydelse att det inte omfattades av anmälningsskyldigheten enligt EUF-fördraget. Kommissionen har slutligen i tillräcklig mån motiverat sitt beslut på samtliga dessa punkter.

38 Med beaktande av de argument som utbytts mellan parterna under förfarandet är det nödvändigt att klargöra räckvidden av denna grund innan invändningen avseende motiveringen av det angripna beslutet prövas och därefter invändningarna avseende frågan huruvida beslutet är välgrundat.

Grundens räckvidd

39 Även om vart och ett av de invändningar som Republiken Italien har åberopat inom ramen för denna grund avser åsidosättande av olika bestämmelser har de det gemensamt att det därigenom även görs gällande att det angripna beslutet saknar rättslig grund i den mån avbetalningsplanen kvalificeras som ett nytt och olagligt stöd (artikel 1.2 i det angripna beslutet), och i den mån Republiken Italien därigenom föreläggs att återvinna stödet (artikel 2.1 och 2.4 a–d i det angripna beslutet).

40 Denna kritik har vidare redan formulerats i ansökan, även om uttrycken ”hänvisningar till lagrum”och ”det enda verkliga stöd som i princip kan utgöra grund för [kommissionens] beslut” först används i repliken som svar på de argument som kommissionen har åberopat till sitt försvar.

41 Republiken Italien har sålunda inom ramen sin första invändning anfört att ”den omständigheten att den omstridda åtgärden inte tillämpas av den behöriga myndigheten, med andra ord att ränta påförs som motsvarar den period som betalning försenats …, i sig motsvarar den maximala påföljd som föreskrivs i fördraget för icke-godkända stöd, nämligen återkallelse av det godkända stödet”, att ”återkallelse av stöd av mindre betydelse inte också borde medföra ogiltigförklaring av stöd som lagligen beviljats” och att ”det saknas uppgifter för att fastställa att de som utnyttjat befintligt stöd och dragit förmån av den omstridda åtgärden är skyldiga att återbetala inte enbart de belopp som motsvarar den omstridda åtgärden utan även de som erhållits genom befintligt stöd” (punkterna 54–56 i ansökan).

42 Inom ramen för sin andra invändning har Republiken Italien likaledes gjort gällande att ”det inte heller kan anses att utvidgningen av återvinningsbeslutet till att även omfatta befintligt stöd lagligen kan följa av en väsentlig ändring av detta stöd på så sätt att de två åtgärderna ska betraktas som ett enda nytt stöd, vilket inte har anmälts till kommissionen och således är olagligt”, att ”denna slutsats är den uppenbara följden av en felaktig tolkning av begreppet ändring av befintligt stöd” och att ”kommissionen under alla omständigheter långt ifrån har tillhandahållit en tillräcklig motivering till att de materiella villkoren för tillämpning av detta begrepp är uppfyllda” (punkterna 57 och 58 i ansökan).

43 Det följer slutligen under alla omständigheter av fast rättspraxis att en grund eller ett argument som utgör en utvidgning av en grund som tidigare – direkt eller underförstått – har åberopats och som har ett nära samband med denna kan prövas i sak (dom av den 30 september 1982 i mål 108/81, Amylum/rådet, REG, EU:C:1982:322, punkt 25, och dom av den 14 mars 2007, Aluminium Silicon Mill Products/rådet, T–107/04, REG, EU:T:2007:85, punkt 60).

44 Republiken Italiens resonemang enligt vilket kommissionens försvar bekräftar att ”dess beslut saknar hänvisningar till lagrum som kan utgöra grund för beslutet”eftersom ”artikel 3.2 andra stycket i förordning nr 1535/2007, … efter noggranna överväganden, utgör det enda verkliga stöd som i princip kan utgöra grund för beslutet”, å ena sidan, och att ”det inte är möjligt att betrakta [betalningsuppskovet] som en del av ett nytt stöd, vilket medför att stödmottagarna även förlorar rätten till stöd som rådet har godkänt”eftersom kommissionen inte har ”visat att de kriterier som motsvarar begreppet ändring av ett väsentligt stöd var uppfyllda”, å andra sidan (punkterna 16, 17, 21 och 23 i repliken), ska mot denna bakgrund anses utgöra en utvidgning, med hänsyn till svarsinlagan, av det resonemang som förts i ansökan.

Invändningen om bristfällig motivering av det angripna beslutet

45 Av fast rättspraxis framgår att den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det rättsliga och faktiska sammanhang i vilket den ingår (dom av den 13 mars 1985, Nederländerna och Leeuwarder Papierwarenfabriek/kommissionen, 296/82 och 318/82, EU:C:1985:113, punkt 19, och dom av den 21 juli 2011, Alcoa Trasformazioni/kommissionen, C-194/09 P, REU, EU:C:2011:497, punkt 96). Det är således tillräckligt att den institution som är rättsaktens upphovsman anger de faktiska omständigheter och rättsliga överväganden som är av särskild betydelse för det omtvistade beslutets systematik (dom av den 14 juli 1972, Cassella Farbwerke Mainkur/kommissionen, 55/69, REG, EU:C:1972:76, punkterna 22 och 23, och dom av den 6 mars 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen/kommissionen, T-228/99 och T-233/99, REG, EU:T:2003:57, punkt 280).

46 I förevarande fall anges vid sju olika tillfällen i det angripna beslutet klart och tydligt skälen till att kommissionen, både när det förfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF inleddes och när det avslutades, har bedömt att betalningsuppskovet hade beviljats i strid med ett av de villkor som rådet hade angett i sitt beslut där avbetalningsplanen förklarades förenlig med den inre marknaden och att detta åsidosättande innebar att den befintliga stödordningen i sin helhet ”blev till”ett nytt olagligt stöd

eller ”skapade” ett sådant stöd i förhållande till de företag som hade utnyttjat uppskovet (skäl 13, tredje strecksatsen, skäl 28, skäl 35, tredje till femte meningen, skäl 42 in fine, skäl 45, andra meningen, skäl 50 och skäl 57 i det angripna beslutet).

47 Av denna motivering framgår i tillräcklig utsträckning de faktiska omständigheter och rättsliga överväganden som är av särskild betydelse för det angripna beslutets systematik. Republiken Italien har vidare genom motiveringen fått kännedom om hur kommissionen har resonerat utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området, så att denna medlemsstat ändamålsenligt har kunnat väcka talan mot det vid unionsdomstolen, vilket framgår av innehållet i ansökan och repliken. Motiveringen var slutligen tillräcklig för att tribunalen ska kunna pröva huruvida beslutet var välgrundat.

48 Tribunalen ska följaktligen pröva invändningarna avseende grunden för det angripna beslutet.

Invändningarna huruvida det angripna beslutets var välgrundat

49 Med beaktande av det resonemang som ligger till grund för det angripna beslutet, vilket kommissionen har erinrat om under förhandlingen, gör tribunalen fyra konstateranden.

50 Tribunalen konstaterar för det första att det är utrett att avbetalningsplanen, fram tills att kommissionen bedömde att den skulle anses vara ett nytt stöd, utgjorde en befintlig stödordning även om denna kvalificering endast underförstått anges i det angripna beslutet, i skäl 4 och i skäl 13 tredje strecksatsen, enligt vilka det stöd som ”godkändes av”rådet ”blir” till ”en ny stödordning” på grund av uppskovet.

51 För det andra konstaterar tribunalen att det är utrett att förklaringen om den befintliga stödordningens förenlighet med den inre marknaden inte var absolut eftersom rådets godkännande var förenat med vissa villkor.

52 Tribunalen konstaterar för det tredje att det är ostridigt att betalningsuppskovet beviljades i strid med ett av dessa villkor och att det i sig utgör ett nytt stöd. Inom ramen för sin första grund har Republiken Italien nämligen gjort gällande att rådets beslut och regeln om stöd av mindre betydelse innebar att denna medlemsstat fick bevilja ett sådant nytt stöd. Inom ramen för sin andra grund har Republiken Italien i andra hand bestritt de rättsföljder som kommissionen har tillerkänt rådets beslut, nämligen att avbetalningsplanen i sin helhet skulle kvalificeras som ett nytt stöd, i den mån denna tillämpades på de mjölkproducenter som hade utnyttjat betalningsuppskovetet, samt föreläggandet att italienska myndigheter skulle återvinna de enskilda stöd som beviljats i detta avseende. Republiken Italien har däremot inte bestritt att detta åsidosättande skulle föreligga.

53 För det fjärde konstaterar tribunalen att det varken har bestritts eller kan bestridas att det ankom på kommissionen att övervaka genomförandet av den stödordning som rådet hade godkänt, bland annat genom att säkerställa att vissa villkor för att denna skulle kunna kvalificeras som förenlig med den inre marknaden uppfylldes och i förekommande fall bedöma följderna ifall de åsidosattes, såsom även erinrades om i rådets beslut (skäl 8 och 9 samt artikel 3).

54 Det är nämligen enligt fördraget kommissionen som åläggs att fortlöpande granska och övervaka stödåtgärder och det är denna institution som artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF ger en central roll när det gäller att avgöra huruvida sådana åtgärder är förenliga med den inre marknaden, med undantag från den huvudregel som föreskrivs i dessa artiklar att de ska anses vara oförenliga, samtidigt som rådet tillerkänns befogenheter som har karaktären av undantag varför en restriktiv tolkning av dessa är påbjuden (dom av den 29 juni 2004, kommissionen/rådet, C-110/02, REG, EU:C:2004:395, punkterna 29–31, och dom av den 10 december 2013, kommissionen/Irland m.fl., C-272/12 P, REU, EU:C:2013:812, punkt 48). Detta undantag innebär endast att rådet, om

exceptionella omständigheter motiverar det, kan besluta att en stödordning som har beviljats eller ska beviljas av en medlemsstat ska förklaras förenlig med den inre marknaden. Det ankommer således på kommissionen att själv säkerställa att stöd eller befintliga stödordningar genomförs korrekt, oavsett om dessa har godkänts av kommissionen eller av rådet.

55 Med beaktande av de argument som Republiken Italien har åberopat ska tribunalen i förevarande fall avgöra huruvida kommissionen har utövat denna befogenhet på så sätt som föreskrivs i fördraget och enligt de tillämpningsföreskrifter som gäller för detta.

56 Enligt artikel 108 FEUF och förordning nr 659/1999 har kommissionen möjlighet att besluta om flera olika rättsföljder vid åsidosättandet av ett beslut varigenom ett stöd eller en stödordning förklaras förenlig med den inre marknaden under förutsättning att vissa villkor uppfylls.

57 Det följer av artikel 108.2 andra stycket FEUF och artikel 23 i förordning nr 659/1999 att om kommissionen finner att en medlemsstat inte rättar sig efter ett sådant beslut får den hänskjuta ärendet direkt till Europeiska unionens domstol, med avvikelse från artiklarna 258 FEUF och 259 FEUF (dom av den 12 oktober 1978, kommissionen/Belgien, 156/77, REG, EU:C:1978:180, punkt 22, och dom av den 4 februari 1992, British Aerospace och Rover/kommissionen, C-294/90, REG, EU:C:1992:55, punkt 11).

58 Enligt dessa bestämmelser föreskrivs en sådan befogenhet visserligen bara uttryckligen i de fall där det åsidosatta beslutet har antagits av kommissionen. Det kan emellertid tänkas att denna befogenhet även kan användas när det är rådet som har förklarat att stöd eller stödordningar ska anses vara förenliga med den inre marknaden i enlighet med artikel 108.2 tredje stycket FEUF. Det kan nämligen inte godtas att kommissionen inte skulle ha rätt att hänskjuta ett ärende direkt till Europeiska unionens domstol för att denna ska kunna fastställa att en medlemsstat inte har rättat sig efter ett beslut som antagits för att kontrollera statliga stöd när rådet under exceptionella omständigheter använder sig av den befogenhet som vanligtvis utövas av kommissionen. Andan och systematiken i 108 FEUF tyder snarare på att kommissionens handlingsmöjligheter i ett sådant fall inte är begränsade till det mer komplicerade förfarande som beskrivs i artikel 258 FEUF (se, analogt, dom av den 2 juli 1974, Italien/kommissionen, 173/73, REG, EU:C:1974:71, punkterna 16 och 17). Den form av talan som föreskrivs i artikel 108.2 andra stycket FEUF, som endast är en variant av talan om fördragsbrott som speciellt har anpassats till de särskilda problem som statligt stöd medför för konkurrensen på den inre marknaden (dom 14 februari 1990, Frankrike/kommissionen, C-301/87, REG, EU:C:1990:67, punkt 23, och dom av den 12 december 1996, Air France/kommissionen, T-358/94, REG, EU:T:1996:194, punkt 60), borde således kunna väckas i denna situation.

59 När kommissionen tillämpar detta tillvägagångssätt medför varken artikel 108.2 andra stycket FEUF eller artikel 23 i förordning nr 659/1999 någon annan skyldighet för denna institution än att styrka att den berörda medlemsstaten inte har rättat sig efter alla eller några av de villkor under vilka kommissionen eller rådet har förklarat stöden eller stödordningarna förenliga med den inre marknaden.

60 Det framgår vidare av rättspraxis att om kommissionen finner att en medlemsstat, som har tillåtits att genomföra ett stöd eller en stödordning, senare har åsidosatt sin skyldighet att uppfylla villkoren för godkännandet är kommissionen ändå inte alltid skyldig att hänskjuta ärendet direkt till Europeiska unionens domstol.

61 När det åsidosättande som kommissionen anser ha begåtts, såsom i förevarande fall, har samband med beviljandet av ett nytt stöd har domstolen bedömt att denna institution har fog för att utöva sina befogenheter enligt artikel 108 FEUF för att kontrollera detta stöds förenlighet med den inre marknaden. Kommissionen ska i detta sammanhang beakta alla relevanta omständigheter, inklusive de omständigheter som redan har bedömts i ett tidigare beslut och de villkor som den berörda medlemsstaten ålades genom detta beslut. Kommissionen kan dessutom beakta helt nya faktiska

omständigheter som kan ändra den tidigare bedömningen. Då inga sådana omständigheter föreligger kan kommissionen till grund för sitt beslut ange de bedömningar som gjorts i det tidigare beslutet och underlåtenheten att uppfylla de villkor som därigenom föreskrivits (dom av den 3 oktober 1991, Italien/kommissionen, C-261/89, REG, EU:C:1991:367, punkterna 2–4, 17 och 20–23, dom British Aerospace och Rover/kommissionen, punkt 57 ovan, EU:C:1992:55, punkterna 11–14; se, även, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 1995, TWD/kommissionen, T-244/93 och T-486/93, REG, EU:T:1995:160, punkterna 51–52, 56 och 59–60, och efter överklagande dom av den 15 maj 1997, TWD/kommissionen, C-355/95 P, REG, EU:C:1997:241, punkterna 25–27).

62 Om kommissionen utövar sina kontrollbefogenheter är den emellertid skyldig att göra detta i enlighet dels med de förfaranden som föreskrivs i fördraget och tillämpningsföreskrifterna för dessa (dom British Aerospace och Rover/kommissionen, punkt 57 ovan, EU:C:1992:55, punkt 14, och dom TWD/kommissionen, punkt 61, EU:T:1995:160, punkterna 57 och 58), dels med de materiella krav som utövandet av dessa befogenheter är underställt.

63 Med beaktande av de konstaterande som gjorts ovan i punkterna 49–53 och strukturen av förordning nr 659/1999, såsom denna klargjorts i rättspraxis, hade kommissionen i förevarande fall möjlighet att använda sig av flera olika förfaranden.

64 Eftersom avbetalningsplanen hade godkänts genom rådets beslut och således utgjorde en befintlig stödordning i den mening som avses i artikel 1 b i förordning nr 659/1999 och betalningsuppskovet hade beviljats i strid med ett av villkoren för detta godkännande hade kommissionen för det första möjlighet att, inom ramen för den fortlöpande kontrollen av befintliga stödordningar enligt artikel 108.1 FEUF, pröva huruvida stödordningen till följd av detta åsidosättande fortfarande var förenlig med den inre marknaden och i förekommande fall fastställa att den inte var det. Tribunalen konstaterar härvid parentetiskt, eftersom Republiken Italien i förevarande fall inte har bestritt det angripna beslutets proportionalitet och det således saknas anledning att pröva denna fråga, att allmänna rättsprinciper, särskilt proportionalitetsprincipen som är tillämpliga på samtliga av unionens rättsakter, måste efterlevas genom det beslut som antagits till följd av detta förfarande (dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Alrosa, C-441/07 P, REG, EU:C:2010:377, punkterna 36 och 37, och dom av den 17 juli 2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/kommissionen, T-457/09, REG, EU:T:2014:683, punkterna 346 och 347).

65 Kommissionen kunde följaktligen använda sig av det ”förfarande rörande befintliga stödordningar” som föreskrivs i kapitel V i förordning nr 659/1999. Det är emellertid ostridigt att det angripna beslutet har antagits med stöd av artikel 108.2 FEUF, såsom framgår både av dess inledande rubrik och skäl (skäl 4, 8, 13, 28, 33, 35, 37, 45 och 57 i det angripna beslutet) och såsom kommissionen har bekräftat som svar på en skriftlig fråga från tribunalen.

66 Eftersom betalningsuppskovet hade beviljats i strid med rådets beslut hade kommissionen för det andra fog för att med stöd av 108.2 första stycket FEUF avgöra huruvida den avbetalningsplan som rådet hade godkänt hade missbrukats på grund av detta åsidosättande. Kommissionen kunde således använda sig av det ”förfarande vid missbruk av stöd” som föreskrivs i kapitel IV i förordning nr 659/1999.

67 Även om ”missbruk av stöd”enligt artikel 1g i förordning nr 659/1999 ”[i] denna förordning” endast definieras som ”stöd som används av mottagaren”i strid med bland annat ett ”villkorligt beslut” fattat i enlighet med artikel 7.4 i denna förordning, och ger kommissionen befogenhet att avskaffa eller ändra detta stöd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 maj 2005, Saxonia Edelmetalle och ZEMAG/kommissionen, T-111/01 och T-133/01, REG, EU:T:2005:166, punkterna 84–86 och 95–97), framgår det av rättspraxis att uttrycket ”att sådant stöd missbrukas” i artikel 108.2 första stycket FEUF ska ges en mer extensiv tolkning än den som gäller för artikel 1 g i förordning nr 659/1999, i den mån en medlemsstats åsidosättande av villkor som ställts vid godkännande av ett stöd även utgör en form

av missbruk (dom av den 15 mars 2012, Ellinika Nafpigeia/kommissionen, T-391/08, EU:T:2012:126, punkt 165, som inte bestreds på denna punkt i samband med överklagandet vilket resulterade i dom av den 28 februari 2013, Ellinika Nafpigeia/kommissionen, C-246/12 P, EU:C:2013:133).

68 Det är emellertid ostridigt att kommissionen inte har angett dessa bestämmelser som grund för sitt beslut, vilket denna institution har bekräftat som svar på en skriftlig fråga från tribunalen. Kommissionen anser istället att avbetalningsplanen blev till ett nytt stöd till följd av betalningsuppskovet och eftersom den tillämpats på de mjölkproducenter som hade utnyttjat detta uppskov. Denna kvalificering och kvalificeringen som stöd som har missbrukats är emellertid ömsesidigt uteslutande eftersom enbart ett befintligt stöd kan missbrukas, såsom anges i skäl 15 i förordning nr 659/1999.

69 Eftersom det åsidosättande som Republiken Italien enligt kommissionen har gjort sig skyldig till består i beviljandet av en åtgärd som kan kvalificeras som ett nytt stöd hade kommissionen för det tredje fog för att tillämpa det ”förfarande vid olagligt stöd” som beskrivs i kapitel III i förordning nr 659/1999 för att granska denna åtgärd, vilket kommissionen i förevarande fall beslutade att göra.

70 Kommissionen måste emellertid respektera de materiella villkoren för att kunna kvalificera inte bara betalningsuppskovet i sig, utan även den tidigare avbetalningsplanen i dess helhet, som nya olagliga stöd eller stödordningar.

71 Enligt artikel 1 b och c i förordning nr 659/1999 definieras befintligt stöd som ”godkänt stöd, det vill säga stödordningar och individuella stöd som har godkänts av kommissionen eller av rådet”och nytt stöd som ”allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd”.

72 I enlighet med fördraget och bestämmelserna i kapitel II i förordning nr 659/1999 avseende ”förfarande vid anmält stöd”ska sådana ändringar anmälas till kommissionen innan de verkställs, med förbehåll för sådana ändringar som inte omfattas av anmälningsskyldigheten enligt artikel 4.1 i förordning nr 794/2004, och kan vid utgången av det formella granskningsförfarandet förklaras oförenliga med den inre marknaden eller bli föremål för ett ”negativt beslut” enligt artikel 7.5 i förordning nr 659/1999.

73 Då ingen anmälan har gjorts utgör de olagliga stöd och kan vid utgången av ett ”förfarande vid olagligt stöd”enligt kapitel III i förordning nr 659/1999, inte enbart bli föremål för ett ”negativt beslut”, såsom föreskrivs i artikel 13 i denna förordning, utan även för ”beslut om återkrav” enligt artikel 14 i förordningen.

74 I samtliga dessa fall är det inte ”allt befintligt stöd som har ändrats” utan, enligt den otvetydiga ordalydelsen av artikel 1 c i förordning nr 659/1999 och såsom har erinrats om i fast rättspraxis, enbart ändringen i sig som ska kvalificeras som nytt stöd (dom av den 30 april 2002, Government of Gibraltar/kommissionen, T-195/01 och T-207/01, REG, EU:T:2002:111, punkterna 109 och 110, och dom av den 16 december 2010, Nederländerna och NOS/kommissionen, T-231/06 och T-237/06, REG, EU:T:2010:525, punkt 177; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 20 maj 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, REG, EU:C:2010:291, punkterna 42–49). Den tidigare åtgärden som har kunnat verkställas rättsenligt, ska däremot betraktas som ett befintligt stöd eller en befintlig stödordning (dom av den 9 augusti 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, REG, EU:C:1994:311, punkt 13, och dom av den 17 juni 1999, Piaggio, C-295/97, REG, EU:C:1999:313, punkt 48).

75 För det fall ändringen påverkar det materiella innehållet av det befintliga stödet eller den befintliga stödordningen ska däremot denna åtgärd i sin helhet anses vara ett nytt stöd eller en ny stödordning. Det kan emellertid inte vara fråga om en sådan materiell ändring när det som är nytt är tydligt avskiljbart från den tidigare åtgärden (dom Government of Gibraltar/kommissionen, punkt 74 ovan,

EU:T:2002:111, punkterna 111 och 114, och dom av den 25 mars 2009, Alcoa Trasformazioni/kommissionen, T-332/06, EU:T:2009:79, punkt 128; se även, för ett liknande resonemang,, efter överklagande, dom Alcoa Trasformazioni/kommissionen, punkt 45 ovan, EU:C:2011:497, punkterna 111 och 112) eller enbart är en formell eller administrativ ändring och inte kan påverka bedömningen av huruvida denna åtgärd är förenlig med den inre marknaden (dom av den 20 mars 2014, Rousse Industry/kommissionen, C-271/13 P, EU:C:2014:175, punkterna 31–38).

76 Härav följer att kommissionens möjlighet att kvalificera inte bara ändringen av ett befintligt stöd utan även det befintliga stöd som ändringen avser i dess helhet som nytt, och i förekommande fall, olagligt, i sak är underställt villkoret att denna institution fastställer att ändringen påverkar det materiella innehållet i den tidigare åtgärden. För det fall den berörda medlemsstaten under det administrativa förfarandet vidhåller att denna ändring antingen är tydligt avskiljbar från den tidigare åtgärden eller att ändringen enbart är formell eller administrativ och inte kan påverka bedömningen av huruvida denna åtgärd är förenlig med den inre marknaden ska kommissionen motivera varför den anser att dessa argument är ogrundade.

77 Tribunalen gör tre konstateranden i detta avseende.

78 I de enda av det angripna beslutets skäl som kan anses avse frågan huruvida betalningsuppskovet påverkade avbetalningsplanens materiella innehåll anges endast att ”[k]ommissionen delar inte [italienska myndigheters] uppfattning”att ”betalningsuppskovet bör betraktas som en engångsåtgärd” eftersom det ”har direkt anknytning till”det stöd som rådet tidigare har godkänt och ”därför inte helt [kan] anses sakna anknytning till” detta (skäl 38 och 39). Även om förekomsten av en ”direkt anknytning”eller en ”anknytning” mellan betalningsuppskovet och avbetalningsplanen visserligen är obestridlig, innebär den inte i sig att den andra av dessa åtgärder väsentligen ändrar den första.

79 Kommissionens bedömning gjordes vid prövningen av en särskild fråga, avseende huruvida det stöd som betalningsuppskovet gav upphov till skulle bedömas isolerat i förhållande till andra stöd som hade beviljats mjölkproducenter vid kontrollen av att taket för stöd av mindre betydelse enligt artikel 3.2 i förordning nr 659/1999 inte hade överskridits.

80 Kommissionen har slutligen i svarsinlagan (punkterna 24, 32, 35 och 39) dupliken (punkt 10) själv bekräftat att den inte vid något tillfälle har prövat huruvida betalningsuppskovet ändrade avbetalningsplanens materiella innehåll eller om det tvärtom var avskiljbart eftersom den ansåg att denna fråga ”saknade relevans”och var ”verkningslös”.

81 I och med detta har kommissionen inte enbart missförstått begreppet nytt stöd genom att omkvalificera en befintlig stödordning som nytt olagligt stöd utan att respektera de materiella villkoren enligt förordning nr 659/1999 och rättspraxis på området, såsom Republiken Italien har gjort gällande.

82 Kommissionen har även som en följd av detta felaktigt beslutat att inte enbart detta nya och olagliga stöd ska återvinnas från de mjölkproducenter som hade utnyttjat betalningsuppskovet, utan även de enskilda stöd som har beviljats med tillämpning av den befintliga stödordningen, såsom Republiken Italien också har gjort gällande.

83 Inget av de argument som kommissionen har anfört är sådant att denna slutsats kan ifrågasättas.

84 Kommissionen har i synnerhet inte fog för sitt argument att de italienska myndigheternas åsidosättande av ett av villkoren för att rådet godkände att den befintliga stödordningen var förenlig med den inre marknaden medför att denna, som fram tills då var föremål för detta villkorliga godkännande, ska ”omkvalificeras”, som nytt och olagligt stöd.

85 När kommissionen har upptäckt en överträdelse av ett beslut varigenom stöd eller stödordningar förklaras förenliga med den inre marknaden under vissa villkor kan denna institution nämligen, såsom framgår av ovan i punkterna 57–62 och 74–75, antingen direkt få denna överträdelse fastställd av domstolen eller, om överträdelsen består i beviljandet av ett nytt stöd, använda sina befogenheter för att granska denna, under förutsättning att de processuella och materiella reglerna i sammanhanget efterlevs. Om kommissionen använder sin granskningsbefogenhet ska kommissionen i princip begränsa sin prövning till det nya stödet. Det är endast om det visas att detta nya stöd ändrar det materiella innehållet i ett befintligt stöd eller en befintlig stödordning som kommissionen, i undantagsfall, kan fastställa att denna tidigare åtgärd efter ändringarna i sin helhet är oförenlig med den inre marknaden, därefter konstatera att åtgärden är olaglig om kommissionen inte fått kännedom om ändringarna innan de genomfördes och följaktligen besluta om avskaffande eller ändring av det sålunda ändrade stödet eller stödordningen.

86 Kommissionen kan däremot inte bedöma att åsidosättandet av ett villkor som ställts när en befintlig stödordning godkändes i sig medför att denna åtgärd ska ”omkvalificeras” som ett nytt stöd och ännu mindre bedöma detta stöd som ursprungligen olagligt samt besluta att det ska återvinnas som om det rörde sig om ett olagligt genomfört stöd och inte om ett stöd som tidigare hade godkänts.

87 Såsom framgår av rättspraxis omfattas allt befintligt stöd av det beslut om godkännande för vilket det är föremål, utom när kommissionen bedömer att stödet har missbrukats (se dom av den 29 april 2004, Italien/kommissionen, C 298/00 P, REG, EU:C:2004:240, punkt 47 och där angiven rättspraxis) eller att dess materiella innehåll har ändrats genom ett nytt stöd (se ovan i punkterna 74 och 75). Förutom i dessa två fall ska ett sådant stöd således betraktas som lagligt så länge kommissionen inte har konstaterat att det är oförenligt med den inre marknaden (dom av den18 juli 2013, P, C 6/12, REU, EU:C:2013:525, punkterna 40 och 41, se även, för ett liknande resonemang, dom av den 4 mars 2009, Tirrenia di Navigazione m.fl./kommissionen, T 265/04, T 292/04 och T 504/04, EU:T:2009:48, punkt 75).

88 Det är slutligen för att kommissionen – eller i undantagsfall rådet – ska kunna bedöma att ”ett stöd kan anses förenligt med den [inre] marknaden”som denna institution ”får förena ett positivt beslut med villkor” och skyldigheter, såsom framgår av själva ordalydelsen av artikel 7.4 i förordning nr 659/1999 samt den rättspraxis som föregick antagandet av denna förordning (dom TWD/kommissionen, punkt 61, EU:T:1995:160, punkt 55, och dom TWD/kommissionen, punkt 61 ovan, EU:C:1997:241, punkt 25). Det är i förevarande fall således ”under förutsättning att villkoren i [rådets beslut] iakttas” som denna institution kan anse ”[d]et stöd som Republiken Italien [hade] för avsikt att bevilja mjölkproducenter … vara förenligt med den inre marknaden” (skäl 8 i rådets beslut och skäl 10 i det angripna beslutet). Med hänsyn till syftet med dessa villkor kan den omständigheten att de senare har åsidosatts endast innebära att kommissionen, med tillämpning av ett av de förfaranden som föreskrivs i EUF-fördraget eller förordning nr 659/1999, kan ifrågasätta att den ifrågavarande åtgärden har bedömts vara förenlig med den inre marknaden, och inte dess kvalificering som befintligt stöd, med förbehåll för det ovan i punkt 85 angivna undantaget.

89 Medan befintliga stödåtgärder i enlighet med artikel 108.1 FEUF rättsenligt får genomföras så länge kommissionen inte har slagit fast att de är oförenliga med den inre marknaden (dom av den 15 mars 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, REG, EU:C:1994:100, punkt 20, och av den 29 november 2012, Kremikovtzi, C-262/11, REU, EU:C:2012:760, punkt 49), kan detta fastställande av oförenlighet endast ha rättsverkningar för framtiden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 1998, Ryanair/kommissionen, T-140/95, REG, EU:T:1998:201, punkt 86, gällande överträdelse av ett beslut varigenom ett stöd som skulle betalas ut i successiva delar hade godkänts, och av den 6 mars 2002, Diputación Foral de Álava m.fl./kommissionen, T-127/99, T-129/99 och T-148/99, REG, EU:T:2002:59, punkt 172).

90 Om så inte vore fallet skulle en stödordning som verkställts rättsenligt och enskilda stöd som har beviljats med tillämpning av denna stödordning retroaktivt anses utgöra olagliga stöd som är oförenliga med den inre marknaden innan den berörda medlemsstaten hade åsidosatt sina skyldigheter. Denna följd skulle motsvara ett upphävande av det beslut varigenom verkställandet av dessa åtgärder godkändes. Såsom framgår av skäl 10 och artikel 9 i förordning nr 659/1999 har en sådan sanktion emellertid endast föreskrivits av lagstiftaren i det särskilda fall när ett beslut som antagits för kontroll av statligt stöd är baserat på felaktiga uppgifter.

91 Tribunalen erinrar slutligen om att förordning nr 659/1999 har antagits för att säkerställa rättssäkerheten under förfarandena särskilt vad avser hanteringen av befintliga stöd och olagliga stöd (skäl 3, 4, 11, 14 och 17 i förordning nr 659/1999). Genom denna förordning föreskrivs vidare ett antal regler som möjliggör för kommissionen att säkerställa att beslut som har antagits för kontroll av statligt stöd iakttas, och bland annat hantera en sådan situation som den i förevarande fall samt fastställa vilka rättsverkningar denna situation ger upphov till (se ovan i punkterna 57, 64, 66 och 67 och 69–75). Att i detta sammanhang godkänna den teori som kommissionen har framfört i förevarande fall skulle medföra att denna institution kunde kringgå de förfaranden som inrättats av lagstiftaren för att, med iakttagande av principen om rättssäkerhet, säkerställa en ändamålsenlig kontroll av de statliga stöden.

92 Av ovanstående överväganden följer att talan kan vinna bifall såvitt avser denna grund.

93 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser Republiken Italiens förstahandsyrkande. Talan kan däremot vinna bifall såvitt avser denna medlemsstats andrahandsyrkande. Artikel 1.2 i det angripna beslutet ska således ogiltigförklaras och artiklarna 2–4 i detta beslut ska ogiltigförklaras i den del de avser den stödordning som avses i artikel 1.2 samt de enskilda stöd som har beviljats med tillämpning av denna stödordning.

Rättegångskostnader

94 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom båda parter har tappat målet vad avser vissa av deras yrkanden ska var och en bära sina egna rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen)

följande:

1) Artikel 1.2 i kommissionens beslut av den 17 juli 2013 om det statliga stöd SA.33726 (11/C) [f.d. SA.33726 (11/NN)] som Italien har genomfört (uppskov med mjölkavgiften i Italien) ogiltigförklaras.

2) Artiklarna 2–4 i detta beslut ogiltigförklaras i den del de avser den stödordning som avses i artikel 1.2 i beslutet och de enskilda stöd som har beviljats med tillämpning av denna stödordning.

3) Talan ogillas i övrigt.

4) Republiken Italien och Europeiska kommissionen ska bära sina egna rättegångskostnader.

Papasavvas Forwood Bieliūnas

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 24 juni 2015.

Underskrifter