



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

25. listopada 2017.*

[Tekst ispravljen rješenjem od 21. studenoga 2017.]

„Žalba – Državne potpore – Potpora koju je Talijanska Republika dodijelila proizvođačima mlijeka – Program potpora vezan za povrat pristojbi na mlijeko – Uvjetna odluka – Odluka koju je Vijeće Europske unije donijelo na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a – Uredba (EZ) br. 659/1999 – Članak 1. točke (b) i (c) – Zatečena potpora – Nova potpora – Pojmovi – Izmjena zatečene potpore kršenjem uvjeta kojim se osigurava spojivost potpore s unutarnjim tržištem”

U predmetu C-467/15 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 3. rujna 2015.,

Europska komisija, koju zastupaju V. Di Bucci i P. Němečková, u svojstvu agenata,

žalitelj,

a druga stranka postupka je:

Talijanska Republika, koju zastupa G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentino i P. Grasso, *avvocati dello Stato*,

tužitelj u prvom stupnju,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, C. Vajda (izvjestitelj), E. Juhász, K. Jürimäe i C. Lycourgos, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 10. studenoga 2016.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 18. siječnja 2017.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: talijanski

Presudu

- 1 Svojom žalbom Europska komisija traži ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 24. lipnja 2015., Italija/Komisija (T-527/13, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2015:429), kojom je on, s jedne strane, djelomično poništio Odluku Komisije 2013/665/EU od 17. srpnja 2013. o državnoj potpori SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) koju je dodijelila Italija (odgoda plaćanja pristojbe na mlijeko u Italiji) (SL 2013., L 309, str. 40., u daljnjem tekstu: sporna odluka) i, s druge strane, u preostalom dijelu odbio tužbu.

Pravni okvir

Uredba (EZ) br. 659/1999

- 2 Člankom 1. točkom (b) podtočkom ii. Uredbe Vijeća br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.) „zatečena potpora” se definira kao „odobrena potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje je odobrila Komisija ili Vijeće”.
- 3 Na temelju članka 1. točke (c) te uredbe, „nova potpora” se definira kao „svaka potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje ne predstavljaju zatečenu potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora”.

Uredba (EZ) br. 794/2004

- 4 Članak 4. stavak 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe br. 659/1999 (SL 2004., L 140, str. 1., i ispravak SL 2004., L 286, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 9.) određuje:

„Za potrebe primjene članka 1. točke (c) Uredbe [br. 659/1999], izmjena zatečene potpore znači svaku promjenu”, osim promjene čisto formalne ili administrativne prirode koja ne može utjecati na ocjenu dopuštenosti i usklađenosti mjere potpore sa zajedničkim tržištem. Međutim, povećanje početnog iznosa zatečenog programa potpore koje ne premašuje 20 %, ne smatra se izmjenom zatečene potpore.”

Okolnosti spora i sporna odluka

- 5 Opći sud je okolnosti spora u točkama 1. do 8. pobijane presude rezimirao na sljedeći način:
 - „1. Kako bi talijanskim proizvođačima mlijeka omogućila da Europskoj uniji plate dodatnu pristojbu u iznosu od 1 386 475 000 eura za prekoračenje kvota za mlijeko koje su dodijeljene Talijanskoj Republici tijekom razdoblja 1995./1996. do 2001./2002., ta država članica zatražila je od Vijeća Europske unije odobrenje za uspostavu programa državnih potpora na temelju članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a.
 2. Odlukom 2003/530/EZ od 16. srpnja 2003. o spojivosti potpore koju Talijanska Republika namjerava dodijeliti svojim proizvođačima mlijeka s načelima zajedničkog tržišta (SL [2003.,] L 184, str. 15., u daljnjem tekstu: odluka Vijeća), Vijeće je toj državi članici odobrilo da „[...] sama izvrši plaćanje Zajednici iznosa koji oni duguju Zajednici na temelju dodatne pristojbe na mlijeko i mliječne proizvode za razdoblje od 1995./1996. do 2001./2002.” (članak 1. odluke Vijeća)

[neslužbeni prijevod]. Također joj je odobreno da „[zainteresiranim osobama] dopusti ‚otplatu njihova duga [prema Talijanskoj Republici] odgođenim plaćanjem raspodijeljenim na nekoliko godina bez kamata’ (članak 1. odluke Vijeća) [neslužbeni prijevod].

3. Ta izjava o spojivosti potpore podlijevala je dvjema skupinama uvjeta. Kao prvo, Vijeće je, s jedne strane, obvezalo talijanska nadležna tijela da prijave iznos dodatnih pristojbi koje proizvođači mlijeka duguju Europskom fondu za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) i, s druge strane, da odbiju iznos svojeg neplaćenog duga prema Uniji i pripadajućih kamata od rashoda koje financira EFSJP (članak 2. odluke Vijeća). Kao drugo, s jedne je strane zahtijevalo da proizvođači mlijeka u cijelosti vrate dug prema Talijanskoj Republici u godišnjim obrocima iste veličine i, s druge strane, da rok otplate nije dulji od 14 godina, počevši od 1. siječnja 2004. (članak 1. odluke Vijeća).
4. U tom su smislu talijanska tijela donijela decreto-legge n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Zakonodavni dekret br. 49 o izmjeni propisa za primjenu dodatnih pristojbi u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda) od 28. ožujka 2003. (GURI br. 75 od 31. ožujka 2003., str. 4.) kao i 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 (Zakonodavni dekret od 30. srpnja 2003. o odredbama za plaćanje dodatnih pristojbi, dospjelih i neplaćenih, za razdoblje od 1995./1996. do 2001./2002. iz članka 10. stavka 34. Zakona br. 119/2003) (GURI br. 183 od 8. kolovoza 2003., str. 33.). Zajedničkom primjenom odredaba tih dvaju akata predviđeno je, u biti, da su proizvođači mlijeka dužni Talijanskoj Republici u cijelosti vratiti iznos dugovanih dodatnih pristojbi bez pripadajućih kamata, u godišnjim obrocima iste veličine koji će biti raspoređeni tijekom razdoblja od najviše četrnaest godina (u daljnjem tekstu: sustav postupnih plaćanja).
5. Nakon što su u više navrata izmijenila te odredbe, [...] talijanska su tijela donijela legge n. 10, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 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 br. 10 o pretvorbi, uz izmjene, Zakonodavnog dekreta br. 225 od 29. prosinca 2010. o produljenju rokova iz zakonodavnih odredaba i hitnih mjera u fiskalnom području i području zaštite poduzetnikâ i obitelji) od 26. veljače 2011. (GURI br. 47 od 26. veljače 2011., redoviti dodatak br. 53), koji je stupio na snagu sljedeći dan. Njime je osobito u prvi članak Zakonodavnog dekreta br. 225 uveden stavak 12.k, kojim je određeno da se „kako bi se suočili s velikom krizom mliječnog sektora, plaćanje iz planova postupnog plaćanja, koji su određeni Uredbom sa zakonskom snagom br. 49, a koje dopijeva na naplatu 31. prosinca 2010., produljuje do 30. lipnja 2011.” [neslužbeni prijevod], i naknadni propisi (u daljnjem tekstu: odgoda plaćanja).
6. Talijanska su tijela obavijestila Europsku komisiju da je „subvencija istovjetna” toj mjeri teretila potporu male vrijednosti koja je za tu državu članicu predviđena Prilogom Uredbi Komisije (EZ) br. 1535/2007 od 20. prosinca 2007. o primjeni članaka [107. i 108.] UFEU-a na potpore male vrijednosti u sektoru poljoprivredne proizvodnje (SL 2007., L 337, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 75.). [...]
7. Odlukom C (2011) 10055 *final* od 11. siječnja 2012. o državnoj potpori SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) – odgoda plaćanja pristojbe na mlijeko u Italiji, čiji je sažetak objavljen u *Službenom listu Europske unije* 10. veljače 2012. (SL [2012.,] C 37, str. 30.), Komisija je pokrenula postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a. Kao prvo, u bitnome je istaknula svoje sumnje u to da se odgoda plaćanja može tumačiti prema članku 107. UFEU-a kao i u spojivost te mjere s unutarnjim tržištem. Kao drugo, izjavila je da se tom odgodom plaćanja krši jedan od uvjeta iz

odluke Vijeća, da tom povredom cjelokupni sustav postupnih plaćanja koji su uspostavila talijanska tijela postaje nova potpora, u mjeri u kojoj se odnosila na proizvođače mlijeka koji su se koristili pogodnošću odgode plaćanja, i da nije utvrđena spojivost te nove potpore s unutarnjim tržištem.

8. [Spornom] odlukom, na temelju prepiske s talijanskim tijelima tijekom upravnog postupka, Komisija je utvrdila da svaka od tih dviju predmetnih mjera, i to odgoda plaćanja i sustav postupnih plaćanja, predstavlja novu potporu, koja je nezakonita i nespojiva s unutarnjim tržištem (članak 1. [sporne] odluke). Stoga je naložila Talijanskoj Republici da osigura neposredan i učinkovit povrat iznosa odobrenih proizvođačima mlijeka koji su se koristili pogodnostima odgode plaćanja, uvećanih za kamate (članci 2. i 3. [sporne] odluke)."

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

6. Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 30. rujna 2013. Talijanska Republika pokrenula je postupak za potpuno poništenje sporne odluke. Podredno je zatražila djelomično poništenje te odluke u dijelu u kojem joj je Komisija potonjom naložila povrat pojedinačno dodijeljenih potpora koje su talijanskim proizvođačima mlijeka, koji su iskoristili odgodu plaćanja, dodijeljene primjenom programa potpora koje su prethodno odobrene odlukom Vijeća.
7. U prilog svojoj tužbi Talijanska Republika istaknula je dva tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi članka 3. stavka 7. Uredbe br. 1535/2007, a drugi na povredi njezina članka 3. stavka 2., članka 1. točke (c) Uredbe br. 659/1999, članka 4. stavka 1. Uredbe br. 794/2004 i nedostatku obrazloženja.
8. Opći je sud usvojio drugi tužbeni razlog Talijanske Republike te je poništio članak 1. stavak 2. sporne odluke kao i njezine članke 2. do 4. u dijelu u kojem se odnose na, s jedne strane, program potpora obuhvaćen člankom 1. stavkom 2. i, s druge strane, pojedinačne potpore dodijeljene primjenom toga programa, odbijajući preostali dio tužbe.

Zahtjevi stranaka u žalbenom postupku

9. Komisija od Suda zahtijeva da:
- ukine pobijanu presudu;
 - odbije tužbu podnesenu u prvom stupnju, i
 - naloži Talijanskoj Republici snošenje troškova obaju postupaka.
10. Talijanska Republika od Suda zahtijeva da:
- odbije žalbu, i
 - naloži Komisiji snošenje troškova.

O žalbi

11. U prilog svojoj žalbi Komisija ističe tri žalbena razloga. Prvi žalbeni razlog temelji se na povredi zabrane Općem sudu da po službenoj dužnosti istakne žalbeni razlog materijalne zakonitosti pobijanog akta. Drugi žalbeni razlog odnosi se na povredu članka 108. UFEU-a i članka 1. Uredbe br. 659/1999

što se tiče pojmova „nova” i „zatečena” potpora. Konačno, trećim se žalbenim razlogom Komisija poziva na povredu članka 108. UFEU-a i članaka 4., 6., 7., 14. i 16. Uredbe br. 659/1999 što se tiče postupaka koji se primjenjuju na nove potpore i na zlouporabu potpora.

Prvi žalbeni razlog, koji se temelji na zabrani isticanja po službenoj dužnosti žalbenog razloga materijalne zakonitosti sporne odluke

Argumentacija stranaka

- 12 Svojim prvim žalbenim razlogom Komisija ističe da je Opći sud odlučio *ultra petita* i povrijedio načelo dispozitivnosti, članak 21. Protokola o Statutu Suda Europske unije i članak 44. stavak 1. Poslovnika Općeg suda, ističući po službenoj dužnosti žalbeni razlog materijalne zakonitosti sporne odluke. Ona naime smatra da je Opći sud u točkama 39. do 44. pobijane presude, precizirajući doseg drugog tužbenog razloga koji je pred njim istaknut, proveo njegovu ponovnu kvalifikaciju. Po službenoj je, dakle, dužnosti ispitao treba li se sustav odgođenog plaćanja kvalificirati kao zatečena, a ne nova, potpora zbog navodno nematerijalne prirode izmjene koju su izvršila talijanska tijela, što ga je navelo na djelomično poništenje sporne odluke. Međutim, u tužbi ta država članica nije postavila to pitanje što se tiče navodne povrede članka 4. stavka 1. Uredbe br. 794/2004.
- 13 Talijanska Republika ističe da se taj žalbeni razlog treba odbiti kao neutemeljen.

Ocjena Suda

- 14 Iz pravila koja uređuju postupak pred sudovima Unije, osobito iz članka 21. Statuta Suda primjenjivog na Opći sud na temelju članka 53. prvog stavka tog statuta, te na temelju članka 44. stavka 1. Poslovnika Općeg suda, u verziji primjenjivoj na dan podnošenja tužbe proizlazi da u načelu spor i njegove granice određuju stranke i da sud Unije ne može odlučivati *ultra petita* (vidjeti, u tom smislu, presudu od 10. prosinca 2013., Komisija/Irska i dr., C-272/12 P, EU:C:2013:812, t. 27.).
- 15 Čak i ako se određeni tužbeni razlozi mogu, odnosno moraju, ispitivati po službenoj dužnosti, kao što su nedostatak ili manjkavost obrazlaganja predmetne odluke, što spada u bitna postupovna pravila, suprotno tome tužbeni razlog koji se odnosi na materijalnu zakonitost spomenute odluke, koji se odnosi na povredu ugovora ili bilo kojeg pravila koje se odnosi na njihovu primjenu u smislu članka 263. UFEU-a, sud Unije može ispitati samo ako se na njega pozove tužitelj (presuda od 10. prosinca 2013., Komisija/Irska i dr., C-272/12 P, EU:C:2013:812, t. 28. i navedena sudska praksa).
- 16 U ovom slučaju valja utvrditi da iz samog teksta drugog tužbenog razloga koji je Talijanska Republika istaknula pred Općim sudom proizlazi da se on odnosi na povredu članka 1. točke (c) Uredbe br. 659/1999 koji definira pojam „nova potpora”. Štoviše, prigovor koji se odnosi na povredu te odredbe formuliran je različito od onoga koji se odnosi na povredu članka 4. stavka 1. Uredbe br. 794/2004 i na nedostatak obrazloženja.
- 17 Osim toga, u točkama 54. do 56. tužbe, Talijanska Republika je istaknula da je ukidanje potpore koja je proizašla iz odgode plaćanja samo po sebi jednako posljedici predviđenoj UFEU-om u slučaju utvrđenja nezakonitosti te potpore i da prema tome ne može dovesti do ukidanja potpore koja je prethodno zakonito dodijeljena, na temelju sustava odgode plaćanja. U točki 56. tužbe ona je u tom pogledu ustvrdila da „ne postoje dokazi pomoću kojih bi se utvrdilo da su korisnici zatečenih potpora koji su koristili pogodnost pobijane mjere dužni vratiti ne samo iznos koji odgovara pobijanoj mjeri, nego i onaj koji su primili s osnove zatečene potpore (i stoga, na temelju odluke o odobrenju, kamate koje nisu plaćene u prvom planu postupnog plaćanja)”.

- 18 Usto, u točki 57. te tužbe, Talijanska Republika je istaknula da se „ne može smatrati da se proširenje odluke o povratu i na zatečene potpore može zakonito temeljiti na bitnoj izmjeni te potpore, zbog koje se te dvije mjere promatraju kao jedinstvena nova potpora koja nije prijavljena Komisiji i stoga kao protuzakonita”. Takav bi zaključak, prema njezinu mišljenju, „bio očita posljedica narušavanja pojma ‚izmjene zatečene potpore‘, koji je relevantan za primjenu članka 1. točke (c) Uredbe br. 659/1999”, kao što proizlazi iz prve rečenice točke 58. navedene tužbe.
- 19 Prema tome, suprotno Komisijinim tvrdnjama, Talijanska Republika je u prvostupanjskoj tužbi istaknula da je Komisija povrijedila članak 1. točku (c) Uredbe br. 659/1999 jer je u spornoj odluci okvalificirala postupno plaćanje kao novu i nezakonitu potporu te pogrešno naložila toj državi članici da vrati tu potporu.
- 20 Osim toga, kako je u točki 38. mišljenja istaknuo nezavisni odvjetnik, iz točaka 22. i 32. do 36. odgovora na tužbu koji je Komisija podnijela Općem sudu proizlazi da je ona dobro shvatila taj prigovor koji je sažela i pobila u tom podnesku.
- 21 Iz toga slijedi da Opći sud, suprotno Komisijinim tvrdnjama, odlučivši o drugom tužbenom razlogu iz podnesene mu tužbe, nije po službenoj dužnosti istaknuo tužbeni razlog koji se temelji na materijalnoj zakonitosti sporne odluke.
- 22 S obzirom na prethodna razmatranja, prvi žalbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Drugi žalbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 108. UFEU-a i članka 1. Uredbe br. 659/1999 što se tiče pojmova „nova” i „zatečena” potpora

- 23 Drugi žalbeni razlog u biti ima dva dijela. Prvi dio ovog žalbenog razloga se odnosi na činjenicu da je Opći sud pogrešno okvalificirao potporu koja je provedena kršenjem uvjeta za odobrenje kao zatečenu, a ne novu, potporu. Drugim dijelom navedenog žalbenog razloga Komisija ističe da Opći sud svojom odlukom u tom smislu nije uzeo u obzir institucionalnu ravnotežu između Vijeća i Komisije.
- 24 Valja započeti ispitivanjem prvog dijela tog žalbenog razloga.

Argumentacija stranaka

- 25 Prvim dijelom drugog žalbenog razloga Komisija tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava tumačenjem pojmova „nove” i „zatečene” potpore. Ona u biti osporava ocjenu Općeg suda iz točaka 74. do 91. pobijane presude, prema kojoj sustav postupnog plaćanja, koji čini sustav zatečenih potpora koji je Vijeće uvjetno odobrilo i koji je kasnije promijenjen kršenjem uvjeta za odobrenje tog sustava, treba smatrati sustavom zatečenih, a ne novih, potpora jer Komisija nije dokazala da ta izmjena utječe na samu bit prethodno postojeće mjere.
- 26 Talijanska Republika ističe da je Opći sud pravilno od Komisije zahtijevao da u svrhu prekvalifikacije zatečene potpore u novu potporu podnese dokaz da je kršenje uvjeta za odobrenje sustava zatečenih potpora značajna izmjena navedenog sustava, što se prema toj državi članici treba ocijeniti s obzirom na članak 4. stavak 1. Uredbe br. 794/2004. Naime, iz sudske prakse proizlazi da se sustav zatečenih potpora mijenja u sustav novih potpora samo u slučaju kad izmjena zatečene potpore nije jasno odvojiva od prvotnog sustava potpora i kad se ta izmjena osim toga odnosi na samu bit prvotnog sustava (presuda Suda od 9. listopada 1984., Heineken Brouwerijen, 91/83 i 127/83, EU:C:1984:307, t. 21. i 22., kao i presuda Općeg suda od 30. travnja 2002., Government of Gibraltar/Komisija, T-195/01 i T-207/01, EU:T:2002:111). Osim toga iz sudske prakse Suda proizlazi da se navedeni

kriteriji sudske prakse također primjenjuju kad se izmjena sastoji od jedne povrede uvjeta za odobrenje sustava zatečenih potpora (presuda od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 91., 94. i 95.).

- 27 U tom pogledu Talijanska Republika ističe da, ako bi se zatečena potpora nakon izmjene mogla prekvalificirati u novu potporu, iako te izmjene nisu utjecale na samu bit zatečene potpore, to bi dovelo do preoblikovanja prirode postupka nadzora državnih potpora, što bi imalo karakteristike sankcije.
- 28 Talijanska Republika dodaje da u svakom slučaju Komisija može koristiti druge postupke u okviru nadzora državnih potpora.
- 29 Dakle, iako izmjena zatečene potpore sama po sebi jest nova potpora i, prema tome je nezakonita, Komisija bi mogla donijeti odluku kojom se zabranjuje provedba mjere kojom se uvodi ta nova potpora, odnosno, ako je ta mjera već provedena, naložiti povrat nove potpore, ponovno uspostavljajući uvjete u kojima je zatečena potpora odobrena. To je rješenje usvojeno u pobijanoj presudi.

Ocjena Suda

- 30 Prvim dijelom ovog žalbenog razloga Komisija osporava tumačenje pojmova „nova potpora” i „zatečena potpora” u smislu članka 1. točaka (b) i (c) Uredbe br. 659/1999 na kojoj se temelji argumentacija Općeg suda iz točaka 74. do 91. pobijane presude.
- 31 Uvodno valja istaknuti da se Opći sud u točkama 69. do 76. te presude, među različitim postupcima koje je Komisija imala na raspolaganju ako država članica nije poštovala odluku kojom se potpora ili sustav potpora proglašava spojivim s unutarnjim tržištem pod određenim uvjetima, pozvao na postupak u području nezakonitih potpora predviđen Poglavljem III. Uredbe br. 659/1999.
- 32 Opći je sud u tom pogledu u točkama 69. i 70. navedene presude istaknuo da je Komisija, „s obzirom na to da se povreda koja se stavlja na teret Talijanskoj Republici sastojala od odobravanja mjere koja bi se mogla okvalificirati kao nova potpora, imala pravo pokretanja [tog] postupka [...] da bi ispitala tu mjeru, kako je u ovom slučaju i odlučila učiniti”, ali „je u okviru toga trebala poštovati materijalne uvjete koji omogućuju kvalifikaciju same odgode plaćanja, ali i cijelog sustava postupnog plaćanja prethodno postojećih dugovanja vezanih za potporu ili sustav novih i nezakonitih potpora”.
- 33 Opći je sud u točki 76. iste presude zaključio da Komisija novom i, prema potrebi, nezakonitom potporom može proglasiti ne samo izmjenu zatečene potpore nego i cijelu zatečenu potporu na koju se ta izmjena odnosi, ali samo pod uvjetom da ta institucija utvrdi da navedena izmjena utječe na samu bit postojeće mjere. Dodao je i da, u slučaju da odnosna država članica tvrdi tijekom upravnog postupka ili da je ta izmjena jasno odvojiva od postojeće mjere ili da je u cijelosti formalne ili administrativne naravi i nema utjecaj na ocjenu spojivosti te mjere s unutarnjim tržištem, Komisija mora opravdati razloge zbog kojih smatra da argumenti te države članice nisu osnovani.
- 34 U točkama 78. do 80. pobijane presude Opći je sud utvrdio da Komisija u spornoj odluci nije dokazala da je odgoda plaćanja utjecala na samu bit sustava postupnog plaćanja i da je to pitanje smatrala nerelevantnim.
- 35 Opći je sud u točkama 81. i 82. te presude također presudio da je Komisija i pogrešno protumačila pojam „nova potpora” kada je postojeći sustav potpora proglasila novom, nezakonitom potporom, ne poštujući pritom materijalne uvjete utvrđene Uredbom br. 659/1999 i također pogrešno naložila povrat potpora koje su odobrene u okviru zatečenog sustava potpora, odbijajući time u točkama 83. do

91. navedene presude Komisijine argumente kojima se željelo dokazati da je to što talijanska tijela nisu poštovala jedan od uvjeta iz odluke o spojivosti koju je donijelo Vijeće u biti dovelo do prekvalifikacije sustava zatečenih potpora u novu nezakonitu potporu.

- 36 Stoga valja provjeriti je li, kao što to tvrdi Komisija, to obrazloženje Općeg suda zahvaćeno pogreškom koja se tiče prava.
- 37 Na temelju odluke Vijeća Talijanskoj je Republici, kako proizlazi iz njezina članka 1., tijekom 2003. odobreno da umjesto svojih proizvođača mlijeka uplati Uniji iznos koji su oni bili dužni uplatiti na temelju dodatnih pristojbi na mlijeko i mliječne proizvode za razdoblja 1995./1996. do 2001./2002. i da navedenim proizvođačima mlijeka omogućiti da u cijelosti vrate svoj dug Talijanskoj Republici odgodom plaćanja bez kamata tijekom višegodišnjeg razdoblja. Sustav potpora odobrenih navedenom odlukom se tako u biti sastojao od odobravanja beskatnih zajmova talijanskim proizvođačima mlijeka, čiji je povrat raspodijeljen na više godina.
- 38 Iz članka 1. odluke Vijeća proizlazi da je ono „iznimno” smatralo sustav postupnog plaćanja spojivim s unutarnjim tržištem i podvrgnulo tu spojivost uvjetu da se, s jedne strane, „iznos potpora vrati u cijelosti, u redovitim godišnjim obrocima” i da, s druge strane, „razdoblje za povrat potpora ne bude dulje od četrnaest godina, računajući od 1. siječnja 2004.”
- 39 Uvodna izjava 8. te odluke, koja se odnosi na jedan od razloga za tu odluku, iznosi da je Vijeće smatralo da, „da bi se izbjegli nepremostivi financijski problemi dotičnih talijanskih proizvođača mlijeka koji bi vjerojatno nastali zbog trenutne uplate cjelokupnog dugovanog iznosa [Zajednici na temelju dodatnih pristojbi na mlijeko i mliječne proizvode zbog toga što su ti proizvođači prekoračili referentne količine u razdobljima 1995./1996. do 2001./2002.] i da bi se smanjile postojeće društvene napetosti”, „iznimne okolnosti [...] opravdavaju to da se potpora koju Talijanska Republika namjerava odobriti svojim proizvođačima mlijeka u obliku avansa i odgode plaćanja smatra spojivom s [unutarnjim] tržištem odstupajući od članka [107. UFEU-a] ako se poštuju uvjeti iz ove odluke.” [neslužbeni prijevod]
- 40 Iz teksta članka 1. Odluke Vijeća u vezi s njezinom uvodnom izjavom 8. stoga proizlazi da je Vijeće izričito podvrgnulo odobravanje te iznimne potpore tome da proizvođači mlijeka poštuju dva uvjeta, odnosno, s jedne strane, obvezu vraćanja cjelokupne odobrene potpore u stalnim obrocima i, s druge strane, da je razdoblje povrata u granicama plana postupnog plaćanja koji počinje 1. siječnja 2004. i ne smije trajati dulje od 14 godina.
- 41 Iz navedene odluke dakle proizlazi da prema mišljenju Vijeća spojivost navedenog sustava s unutarnjim tržištem i, u krajnjem slučaju, njegovo odobravanje ovisi o poštovanju uvjeta predviđenih u članku 1. iste odluke.
- 42 Međutim, Talijanska je Republika s legge n. 10, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 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 br. 10 o pretvorbi, uz izmjene, Zakonodavnog dekreta br. 225 od 29. prosinca 2010. o produljenju rokova iz zakonodavnih odredaba i hitnih mjera u fiskalnom području i području zaštite poduzetnikâ i obitelji) od 26. veljače 2011. (GURI br. 47 od 26. veljače 2011., redoviti dodatak br. 53), koji je stupio na snagu 27. veljače 2011., odgodila do 30. lipnja 2011. plaćanje godišnjeg obroka koji je dospio 31. prosinca 2010.
- 43 Tom se odgodom plaćanja prekršio uvjet utvrđen u članku 1. Odluke Vijeća prema kojoj se beskatni zajmovi koje je odobrila Talijanska Republika vraćaju u obliku stalnih obroka, za čije je poštovanje Vijeće smatralo da osigurava spojivost potpore s unutarnjim tržištem.
- 44 Slijedom toga, valja utvrditi da je učinak zakonodavne izmjene iz točke 42. ove presude bio preoblikovanje sustava potpora odobrenih odlukom Vijeća u novu i nezakonitu potporu.

- 45 To utvrđenje proizlazi iz ispitivanja teksta, konteksta i cilja članka 1. točke (c) Uredbe br. 659/1999.
- 46 „Nova potpora” je tako u članku 1. točki (c) definirana kao „svaka potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koji ne predstavljaju zatečenu potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora”. Ta odredba, široko formulirana, može obuhvatiti i samu izmjenu, ali i potporu na koju se ta izmjena odnosi.
- 47 Usto treba podsjetiti da se, u skladu s člankom 1. točkom (b) podtočkom ii. navedene uredbe „odobrena potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje je odobrila Komisija ili Vijeće” mogu okvalificirati kao „zatečena potpora”. Dakle, potpora koja je predmet odluke o odobrenju, koja nakon izmjene kojom se krši jedan od uvjeta predviđenih tom odlukom u svrhu osiguravanja spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem više nije obuhvaćena odlukom kojom je odobrena, može biti nova potpora.
- 48 Međutim, odgoda plaćanja nije izmjena isključivo formalne ili administrativne naravi i ne smije se okvalificirati kao povećanje početnog proračuna sustava potpora u smislu članka 4. stavka 1. Uredbe br. 794/2004. Naime, ta je mjera donesena kršenjem jednog od uvjeta za odobrenje koji uređuje povrat potpore koji je Vijeće iznimno odobrilo na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a, i to onog za koje je Vijeće smatralo da osigurava spojivost dotičnog sustava potpora s unutarnjim tržištem. Dakle, suprotno tvrdnjama Talijanske Republike, Komisija je pravilno zaključila da postoji nova potpora temeljeći se isključivo na kršenju navedenog uvjeta.
- 49 Valja također dodati da se dovoljno širokim tumačenjem pojma „nova potpora”, u smislu članka 1. točke (c) Uredbe br. 659/1999, koje obuhvaća i izmjenu sustava zatečenih potpora koju je kršenjem uvjeta za odobrenje provela dotična država članica, ali i cjelokupni izmijenjeni sustav potpora, osigurava učinkovitost sustava nadzora potpora državnih potpora u Uniji, promicanjem toga da države članice poštuju uvjete za odobrenje sustava potpora. Dakle, u slučaju kad država članica izmijeni zatečeni sustav potpora kršenjem jednog od uvjeta za njegovo odobrenje, ta država članica nema nikakvo jamstvo da navedena izmjena neće utjecati na sustav odobrenih potpora i da će se moći zadržati prednosti koje su na temelju nje dodijeljene.
- 50 Sudska praksa Suda na koju se poziva Talijanska Republika u potporu svojoj argumentaciji iz točke 26. ove presude u ovom slučaju nije relevantna.
- 51 S jedne strane, iz točke 21. presude od 9. listopada 1984., Heineken Brouwerijen (91/83 i 127/83, EU:C:1984:307), proizlazi da, ako je prvotno priopćeni plan u međuvremenu izmijenjen, o čemu Komisija nije bila obaviještena, zabrana provedbe iz članka 108. stavka 3. UFEU-a se primjenjuje na cjelokupni plan s izmjenama. Drugačije bi bilo samo ako bi ta izmjena stvarno bila odvojena potporna mjera, što bi trebalo ocijeniti odvojeno, i koja stoga ne bi mogla utjecati na ocjenu prvotnog nacrtu potpore koju je Komisija već provela, u kojem se slučaju ta zabrana primjenjuje samo na mjeru nastalu navedenom izmjenom. Međutim, s obzirom na utvrđenje iz točke 43. ove presude, potonji se slučaj ne odnosi na dotičnu izmjenu jer utječe na uvjet pod kojim je utvrđena spojivost nacrtu prvotne potpore.
- 52 S druge strane, u točkama 89. do 95. presude od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija (C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387), Sud je razmatrao pitanje je li izmjena prvotnog sustava potpora, koja je provedena kršenjem uvjeta za odobrenje navedenog sustava potpora, izmjena zatečene potpore u smislu članka 1. točke (c) Uredbe br. 659/1999, koja je također dovela do nove i nezakonite potpore. Nasuprot tome, nije ispitao koje je učinke ta izmjena imala u odnosu na prvotni sustav potpora.
- 53 Međutim, Opći je sud u točki 76. pobijane presude zahtijevao da Komisija ustanovi da je izmjena zatečene potpore utjecala na samu bit prethodno postojeće mjere, u svrhu toga da se i navedena izmjena, ali i cjelokupna zatečena potpora na koju se odnosi izmjena, okvalificira kao nova i, ovisno o slučaju, nezakonita potpora.

- 54 Time je Opći sud pogrešno protumačio pojam „nova potpora” u smislu članka 1. točke (c) Uredbe br. 659/1999 i tako počinio pogrešku koja se tiče prava. Naime, kao što proizlazi iz točaka 46. do 52. ove presude i kako je u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 76. svojeg mišljenja, zatečena potpora koja je izmijenjena kršenjem uvjeta spojivosti koje su odredili Komisija ili Vijeće više se ne može smatrati odobrenom i prema tome u potpunosti gubi svojstvo zatečene potpore.
- 55 Međutim, Opći sud je počinio novu pogrešku koja se tiče prava presudivši u točkama 81. i 82. pobijane presude, nakon ispitivanja obrazloženja sporne odluke u točkama 77. do 80. pobijane presude, da „Komisija nije samo pogrešno protumačila pojam ‚nove potpore’ kada je zatečeni sustav potpora proglasila novom, nezakonitom potporom, ne poštujući pritom materijalne uvjete koji su o tom pitanju utvrđeni Uredbom br. 659/1999 i sudskom praksom”, već je „slijedom toga također pogrešno naložila da se prema proizvođačima mlijeka koji su koristili odgodu plaćanja izvrši povrat ne samo te nove i nezakonite potpore nego i [...] pojedinačnih potpora koje su odobrene [...] u okviru navedenog zatečenog sustava potpora”.
- 56 S obzirom na prethodna razmatranja, valja prihvatiti drugi žalbeni razlog i ukinuti točke 1. i 2. izreke pobijane presude, bez potrebe ispitivanja drugog dijela drugog žalbenog razloga i trećeg žalbenog razloga.
- 57 S obzirom na djelomično ukidanje pobijane presude, mora se ukinuti i odluka Općeg suda o troškovima, sadržana u točki 4. izreke pobijane presude.

O tužbi pred Općim sudom

- 58 U skladu s prvim podstavkom članka 61. Statuta Suda Europske unije, Sud može, u slučaju ukidanja presude Općeg suda, konačno odlučiti o sporu ako to stanje postupka dopušta. Tako treba postupiti u ovom predmetu.
- 59 Naime, iz točaka 30. do 52. ove presude proizlazi da se prigovori Talijanske Republike u okviru drugog tužbenog razloga pred Općim sudom koji se odnose na utemeljenost sporne odluke trebaju odbiti kao neutemeljeni. Budući da je Opći sud odbio prvi tužbeni razlog, kao i ostale prigovore istaknute u okviru drugog tužbenog razloga, tužbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 60 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad je žalba osnovana i kad Sud sâm konačno odluči u sporu, Sud odlučuje o troškovima.
- 61 U skladu s člankom 138. stavkom 1. istog Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 62 Budući da nije uspjela u postupku, i s obzirom na to da je Komisija zatražila da Talijanska Republika snosi troškove, treba joj naložiti da, pored vlastitih troškova, snosi i troškove Komisije u okviru ove žalbe. Osim toga, Talijanskoj Republici valja naložiti, s obzirom na to da je njezina tužba pred Općim sudom odbijena u cijelosti, da uz vlastite troškove snosi i troškove koje je Komisija imala u prvostupanjskom postupku.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Ukidaju se točke 1., 2. i 4. izreke presude Općeg suda Europske unije od 24. lipnja 2015., Italija/Komisija (T-527/13, EU:T:2015:429).**

2. **[Kako je ispravljeno rješenjem od 21. studenoga 2017.] Odbija se tužba koju je Talijanska Republika podnijela pred Općim sudom Europske unije u predmetu T -527/13.**
3. **Talijanska Republika snosi vlastite troškove, kao i troškove Europske komisije nastale u prvostupanjskom i žalbenom postupku.**

Potpisi