



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 25. oktobra 2017 *

[Besedilo, popravljeno s sklepom z dne 21. novembra 2017]

„Pritožba – Državne pomoči – Pomoč, ki jo je Italijanska republika dodelila proizvajalcem mleka – Shema pomoči v zvezi z vračilom dajatve na mleko – Pogojna odločba – Odločba, ki jo sprejme Svet Evropske unije na podlagi člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU – Uredba (ES) št. 659/1999 – Člen 1(b) in (c) – Obstoječa pomoč – Nova pomoč – Pojmi – Sprememba obstoječe pomoči s kršitvijo pogoja, ki zagotavlja združljivost pomoči z notranjim trgovom“

V zadevi C-467/15 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 3. septembra 2015,

Evropska komisija, ki jo zastopata V. Di Bucci in P. Němečková, agenta,

pritožnica,

druga stranka v postopku je

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

tožeča stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, C. Vajda (poročevalec), E. Juhász, sodnika, K. Jürimäe, sodnica, in C. Lycourgos, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodna tajnica: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. novembra 2016,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 18. januarja 2017

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

- 1 Evropska komisija s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 24. junija 2015, Italija/Komisija (T-527/13, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2015:429), s katero je to razglasilo delno ničnost 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 2013, L 309, str. 40, v nadaljevanju: sporni sklep), in tožbo v preostalem zavrnilo.

Pravni okvir

Uredba (ES) št. 659/1999

- 2 Člen 1(b)(ii) 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) „veljavno [obstoječo] pomoč“ opredeljuje kot „odobreno pomoč, to je sheme pomoči in individualno pomoč, ki sta jo odobrila Komisija ali Svet“.
- 3 Člen 1(c) te uredbe določa, da „nova pomoč“ pomeni „vsako pomoč, to je sheme pomoči ali individualno pomoč, ki ni veljavna [obstoječa] pomoč, vključno s spremembami veljavne [obstoječe] pomoči“.

Uredba (ES) št. 794/2004

- 4 Člen 4(1) Uredbe Komisije (ES) št. 794/2004 z dne 21. aprila 2004 o izvajanju Uredbe št. 659/1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 4, str. 3) določa:

„Za namene člena 1(c) Uredbe [št. 659/1999] sprememba obstoječe pomoči pomeni katero koli spremembo, razen preoblikovanja povsem formalne ali upravne narave, ki ne more vplivati na ocenjevanje združljivosti ukrepa pomoči s skupnim trgom. Vendar se povečanje začetnega proračuna obstoječe sheme pomoči do 20 % ne šteje kot sprememba obstoječe pomoči.“

Dejansko stanje in sporni sklep

- 5 Splošno sodišče je dejansko stanje povzelo tako, kot izhaja iz točk od 1 do 8 izpodbijane sodbe:
„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 [2003,] 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 „[zadevnim 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 povrnil 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, [...] 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 podalšanju 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 [...] [K]omisijo 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 [2007,] L 337, str. 35). [...]
- 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 [2012,] 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 trgov. 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 trgov ni bila ugotovljena.
- 8 Komisija je po koncu izmenjav dopisov z italijanskimi organi med upravnim postopkom s [spornim] sklepom [...] 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 trgov (člen 1

[spornega] 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 [spornega] sklepa).“

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

- 6 Italijanska republika je 30. septembra 2013 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa v celoti. Podredno je predlagala, naj se ta sklep razglasi za ničen v delu, v katerem ji je Komisija z njim naložila izterjavo individualnih pomoči, ki so bile italijanskim proizvajalcem mleka, ki so izkoristili odlog plačila, dodeljene na podlagi sheme pomoči, predhodno odobrene z Odločbo Sveta.
- 7 Italijanska republika je v utemeljitev tožbe navedla dva tožbena razloga, in sicer, prvič, kršitev člena 3(7) Uredbe št. 1535/2007 ter, drugič, kršitev člena 3(2) te uredbe, člena 1(c) Uredbe št. 659/1999 in člena 4(1) Uredbe št. 794/2004 ter nezadostna obrazložitev.
- 8 Splošno sodišče je drugemu tožbenemu razlogu Italijanske republike ugodilo ter člen 1(2) spornega sklepa in člene od 2 do 4 tega sklepa razglasilo za nične v delu, v katerem so se nanašali, prvič, na shemo pomoči iz člena 1(2) spornega sklepa in, drugič, na individualne pomoči, odobrene na podlagi te sheme pomoči, medtem ko je v preostalem tožbo zavrnilo.

Predlogi strank v pritožbenem postopku

- 9 Komisija Sodišču predlaga, naj:
 - izpodbijano sodbo razveljavi,
 - zavrne tožbo na prvi stopnji in
 - Italijanski republiki naloži plačilo stroškov na obeh stopnjah.
- 10 Italijanska republika Sodišču predlaga, naj:
 - pritožbo zavrne in
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.

Pritožba

- 11 Komisija v utemeljitev pritožbe navaja tri pritožbene razloge. Prvi pritožbeni razlog se nanaša na kršitev prepovedi, da Splošno sodišče po uradni dolžnosti preizkusi razlog v zvezi z materialno zakonitostjo spornega sklepa. Drugi pritožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 108 PDEU in člena 1 Uredbe št. 659/1999 v zvezi s pojmom „nova pomoč“ in „veljavna [obstoječa] pomoč“. Komisija nazadnje v okviru tretjega pritožbenega razloga navaja kršitev člena 108 PDEU ter členov 4, 6, 7, 14 in 16 Uredbe št. 659/1999, kar zadeva postopke, ki se uporabljajo za nove pomoči in pomoči, ki so se zlorabljale.

Prvi pritožbeni razlog: prepoved preizkusa razloga v zvezi z materialno zakonitostjo spornega sklepa po uradni dolžnosti

Trditve strank

- 12 Komisija s prvim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je po uradni dolžnosti preizkusilo razlog materialne zakonitosti spornega sklepa, odločilo *ultra petita* in kršilo načelo dispozitivnosti, člen 21 Protokola o Statutu Sodišča Evropske unije in člen 44(1) Poslovnika Splošnega sodišča. Meni namreč, da je Splošno sodišče v točkah od 39 do 44 izpodbijane sodbe s tem, da je natančneje določilo obseg drugega tožbenega razloga, ki mu je bil predložen, opravilo njegovo prekvalifikacijo. S tem naj bi po uradni dolžnosti preučilo vprašanje, ali je treba sistem obročnega plačevanja opredeliti kot obstoječo pomoč, in ne kot novo pomoč zaradi domnevno nebistvene narave spremembe, ki so jo vanj vnesli italijanski organi, kar je privedlo do razglasitve delne ničnosti spornega sklepa. Ta država članica pa je v začetni vlogi to vprašanje postavila le v zvezi z domnevno kršitvijo člena 4(1) Uredbe št. 794/2004.
- 13 Italijanska republika trdi, da je treba ta razlog zavrni kot neutemeljen.

Presoja Sodišča

- 14 Iz pravil, ki urejajo postopek pred sodišči Unije, zlasti iz člena 21 Statuta Sodišča Evropske unije, ki se za Splošno sodišče uporablja na podlagi člena 53, prvi odstavek, tega statuta, ter iz člena 44(1) Poslovnika Splošnega sodišča v različici, ki se uporablja na dan vložitve začetne vloge, je razvidno, da spor načeloma določijo in opredelijo stranke ter da sodišče Unije ne sme odločati *ultra petita* (glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2013, Komisija/Irska in drugi, C-272/12 P, EU:C:2013:812, točka 27).
- 15 Čeprav je nekatere tožbene razloge, kot je neobrazložitev ali nezadostna obrazložitev zadevne odločbe, ki se nanašajo na pravila postopka, mogoče ali celo treba preizkusiti po uradni dolžnosti, pa lahko tožbeni razlog v zvezi z materialno zakonitostjo navedenega sklepa, ki se nanaša na kršitev Pogodb ali predpisa za njihovo izvajanje v smislu člena 263 PDEU, sodišče Unije preizkusi le, če ga je tožeča stranka navedla (sodba z dne 10. decembra 2013, Komisija/Irska in drugi, C-272/12 P, EU:C:2013:812, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 16 V tej zadevi je treba ugotoviti, da je iz samega besedila drugega tožbenega razloga, ki ga Italijanska republika navaja pred Splošnim sodiščem, razvidno, da se ta nanaša na kršitev člena 1(c) Uredbe št. 659/1999, ki opredeljuje pojem „nova pomoč“. Prav tako je očitak, ki se nanaša na kršitev te določbe, oblikovan drugače od očitka, ki se nanaša na kršitev člena 4(1) Uredbe št. 794/2004 in na nezadostno obrazložitev.
- 17 Poleg tega je Italijanska republika v točkah od 54 do 56 začetne vloge trdila, da je ukinitve pomoči, ki izhaja iz odloga plačila, sama po sebi enakovredna posledici, ki jo določa Pogodba DEU v primeru ugotovitve nezakonitosti te pomoči, in zato ne bi smela povzročiti niti ukinitve pred tem zakonito odobrene pomoči v skladu s sistemom obročnega plačevanja. V točki 56 tožbe je v zvezi s tem trdila, 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 (in torej – na podlagi odločbe o odobritvi – obresti, ki niso bile poravnane v prvem načrtu obročnega plačevanja)“.
- 18 Poleg tega je Italijanska republika v točki 57 te tožbe menila, da „[n]ič bolj 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“. Menila je, da bi bila taka ugotovitev „očitni rezultat izkrivljanja pojma ‚sprememba obstoječe pomoči‘, ki se upošteva za uporabo člena 1(c) Uredbe št. 659/1999“, kot je razvidno iz prvega stavka točke 58 navedene tožbe.

- 19 Zato je Italijanska republika – v nasprotju s trditvijo Komisije v vlogi na prvi stopnji – trdila, da je Komisija s tem, da je v spornem sklepu obročno plačevanje opredelila za novo pomoč in tej državi članici neupravičeno odredila, naj zagotovi vračilo te pomoči, kršila člen 1(c) Uredbe št. 659/1999.
- 20 Poleg tega, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 38 sklepnih predlogov, je iz točk 22 in od 32 do 36 odgovora na tožbo, ki ga je Komisija vložila pri Splošnem sodišču, razvidno, da je ta razumela ta očitek, ki ga je povzela in zavrnila v tem odgovoru.
- 21 Iz tega sledi, da Splošno sodišče – v nasprotju s trditvijo Komisije – s tem, da je odločilo o drugem tožbenem razlogu iz tožbe, ki mu je bila predložena, ni po uradni dolžnosti preizkusilo razloga v zvezi z materialno zakonitostjo spornega sklepa.
- 22 Glede na navedeno je treba prvi pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Drugi pritožbeni razlog: kršitev člena 108 PDEU in člena 1 Uredbe št. 659/1999 v zvezi s pojmom „nova pomoč“ in „veljavna pomoč“

- 23 Drugi pritožbeni razlog v bistvu obsega dva dela. Prvi del tega pritožbenega razloga se nanaša na dejstvo, da naj bi Splošno sodišče pomoč, pri izvedbi katere so bili kršeni pogoji za odobritev, napačno opredelilo za obstoječo, in ne za novo pomoč. Komisija v drugem delu navedenega pritožbenega razloga trdi, da Splošno sodišče s to odločitvijo ni upoštevalo institucionalnega ravnotežja med Svetom in Komisijo.
- 24 Najprej je treba preučiti prvi del navedenega pritožbenega razloga.

Trditve strank

- 25 Komisija s prvim delom drugega pritožbenega razloga trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo pri razlagi pojmov „nova pomoč“ in „veljavna [obstoječa] pomoč“. V bistvu izpodbija presojo Splošnega sodišča iz točk od 74 do 91 izpodbijane sodbe, v skladu s katero je treba sistem obročnega plačevanja, ki zajema obstoječo shemo pomoči, ki jo je pogojno odobril Svet in je bila nato spremenjena s kršitvijo pogojev za odobritev te sheme, šteti za obstoječo shemo pomoči, in ne za shemo novih pomoči, saj Komisija ni dokazala, da ta sprememba vpliva na samo bistvo že obstoječega ukrepa.
- 26 Italijanska republika trdi, da je Splošno sodišče od Komisije, da bi ta prekvalificirala obstoječo pomoč v novo pomoč, upravičeno zahtevalo, da predloži dokaz, da kršitev pogojev za odobritev obstoječe sheme pomoči pomeni bistveno spremembo navedene sheme, ki jo je treba po mnenju te države članice presojati glede na člen 4(1) Uredbe št. 794/2004. Iz sodne prakse naj bi namreč izhajalo, da le če sprememba obstoječe pomoči ne bi bila jasno ločena od prvotne sheme pomoči in bi ta sprememba vplivala tudi na samo bistvo te prvotne sheme, bi se ta spremenila v novo shemo pomoči (sodba Sodišča z dne 9. oktobra 1984, Heineken Brouwerijen, 91/83 in 127/83, EU:C:1984:307, točki 21 in 22, in sodba Splošnega sodišča z dne 30. aprila 2002, Government of Gibraltar/Komisija, T-195/01 in T-207/01, EU:T:2002:111). Poleg tega naj bi iz sodne prakse Sodišča izhajalo, da se navedena merila sodne prakse uporabljajo tudi, če sprememba nastane zaradi kršitve pogojev za odobritev obstoječe sheme pomoči (sodba z dne 13. junija 2013, HGA in drugi/Komisija, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, točke 91, 94 in 95).

- 27 Italijanska republika v zvezi s tem trdi, da če bi se lahko obstoječa pomoč zaradi sprememb prekvalificirala v novo pomoč, čeprav te spremembe niso vplivale na samo bistvo obstoječe pomoči, bi to privedlo do spremembe narave postopka nadzora državnih pomoči, ki bi imel tako lastnosti sankcije.
- 28 Italijanska republika dodaja, da ima Komisija v okviru nadzora državnih pomoči vsekakor druge postopkovne možnosti.
- 29 Zato bi lahko Komisija, če je sama sprememba obstoječe pomoči nova pomoč in tako nezakonita pomoč, sprejela sklep o prepovedi izvajanja ukrepa, ki uvaja to novo pomoč, ali – če je bil ta ukrep že izveden – odredila zagotovitev vračila nove pomoči, s čimer bi znova vzpostavila pogoje, pod katerimi je bila odobrena obstoječa pomoč. Ta rešitev naj bi bila sprejeta v izpodbijani sodbi.

Presoja Sodišča

- 30 Komisija s prvim delom tega pritožbenega razloga prereka razlago pojmov „nova pomoč“ in „veljavna [obstoječa] pomoč“ v smislu člena 1(b) in (c) Uredbe št. 659/1999, na katerem temelji razlogovanje Splošnega sodišča iz točk od 74 do 91 izpodbijane sodbe.
- 31 Najprej je treba navesti, da je Splošno sodišče v točkah od 69 do 76 te sodbe med različnimi postopkovnimi možnostmi, ki bi jih lahko uporabila Komisija, če se država članica ne uskladi s sklepom, s katerim je pomoč ali shema pomoči pod nekaterimi pogoji razglašena za združljivo z notranjim trgov, navedlo postopek v zvezi z nezakonitimi pomočmi iz poglavja III Uredbe št. 659/1999.
- 32 Splošno sodišče je v zvezi s tem v točkah 69 in 70 navedene sodbe navedlo, da „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 [ta] postopek [...], kot se je v obravnavanem primeru odločila storiti“, 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“.
- 33 Splošno sodišče je v točki 76 iste sodbe ugotovilo, „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“. K temu je še dodalo, da „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 trgov, mora Komisija navesti razloge, iz katerih se ji [argumenti te države članice] ne zdijo utemeljeni“.
- 34 Splošno sodišče je v točkah od 78 do 80 izpodbijane sodbe ugotovilo, da Komisija v spornem sklepu ni dokazala, da je odlog plačila vplival na samo bistvo sistema obročnega plačevanja, pri čemer se ji to vprašanje ni zdelo upoštevno.
- 35 Splošno sodišče je tako v točkah 81 in 82 te sodbe odločilo, da Komisija ni samo „neupoštevala pojma ‚nova pomoč‘, saj je obstoječo shemo pomoči prekvalificirala v nezakonito novo pomoč, ne da bi spoštovala vsebinske pogoje iz Uredbe št. 659/1999“, temveč je tudi neupravičeno odredila zagotovitev vračila pomoči, odobrenih na podlagi obstoječe sheme pomoči. S tem je v točkah od 83 do 91 navedene sodbe zavrnilo trditve Komisije, s katerimi je ta želela dokazati, da je dejstvo, da italijanski organi niso spoštovali enega od pogojev, ki jih je Svet določil ob razglasitvi združljivosti, v bistvu povzročilo prekvalifikacijo obstoječe sheme pomoči v novo in nezakonito pomoč.

- 36 Preveriti je torej treba, ali je Splošno sodišče pri tem razlogovanju, kot trdi Komisija, napačno uporabilo pravo.
- 37 Italijanski republiki je bilo v skladu z Odločbo Sveta leta 2003 dovoljeno, kakor je razvidno iz njenega člena 1, da namesto svojih proizvajalcev mleka Uniji plača dolgovani znesek dodatne dajatve na mleko in mlečne proizvode za obdobje od 1995/1996 do 2001/2002 ter da navedenim proizvajalcem omogoči, da njihov dolg do Italijanske republike v obliki odloženega plačila odplačajo v več letih brez obresti. S shemo pomoči, odobreno z navedeno odločbo, je bilo tako v bistvu italijanskim proizvajalcem mleka odobreno brezobrestno posojilo, za katero je bilo predvideno večletno obročno odplačevanje.
- 38 Iz člena 1 Odločbe Sveta je razvidno, da je Svet sistem obročnega plačevanja „izjemoma“ štel za združljiv z notranjim trgov in da je to združljivost pogoji s tem, da je, prvič, „znesek povrnjen v celoti z enako velikimi letnimi obroki“ in, drugič, da „obdobje odplačevanja, ki se začne 1. januarja 2004, ni daljše od 14 let“.
- 39 V točki 8 obrazložitve te odločbe glede enega od razlogov, na katerih temelji navedena odločba, je navedeno, da je Svet menil, da „[so] [z]a preprečitev, da bi se zadevni italijanski proizvajalci mleka srečali z nepremostljivimi finančnimi težavami, ki bi jih najverjetneje povzročila takojšnja izterjava vseh zneskov, dolgovanih [Komisiji na podlagi dodatne dajatve na mleko in mlečne izdelke, ker so ti proizvajalci v obdobjih od 1995/1996 do 2001/2002 prekoračili referenčne količine], in s tem za omilitev obstoječih socialnih napetosti“ „izjemne okoliščine [...] upravič[evala], da se pomoč, ki jo [je] Italijanska republika namerava[la] dodeliti tem proizvajalcem mleka v obliki predplačila in odloga plačila, z odstopanjem od člena [107 PDEU] šteje za združljivo z [notranjim] trgov, če se upoštevajo pogoji, navedeni v tej odločbi“.
- 40 Tako iz besedila člena 1 Odločbe Sveta v povezavi z njeno točko 8 obrazložitve izhaja, da je Svet izrecno pogojeval odobritev te izjemne pomoči s tem, da morajo proizvajalci mleka spoštovati dva pogoja, in sicer, prvič, obveznost vračila celotne dodeljene pomoči z enako velikimi letnimi obroki in, drugič, to, da je obdobje vračila v mejah načrta obročnega plačevanja, ki se začne 1. januarja 2004 in ne sme presegati štirinajst let.
- 41 Tako iz navedene odločbe izhaja, da sta po mnenju Sveta združljivost navedene sheme z notranjim trgov in na koncu njena odobritev pogojeni s spoštovanjem pogojev, določenih v členu 1 te odločbe.
- 42 Vendar je Italijanska republika z 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 ter 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 27. februarja 2011, do 30. junija 2011 odložila plačilo letnega obroka, ki je zapadel 31. decembra 2010.
- 43 S tem odlogom plačila ni bil spoštovan pogoj iz člena 1 Odločbe Sveta, v skladu s katerim se posojila brez obresti, ki jih odobri Italijanska republika, vrnejo v obliki enako velikih letnih obrokov, pri čemer je Svet štel, da spoštovanje tega pogoja zagotavlja združljivost pomoči z notranjim trgov.
- 44 Zato je treba ugotoviti, da je bila posledica zakonodajne spremembe, navedene v točki 42 te sodbe, sprememba sheme pomoči, odobrene z Odločbo Sveta, v novo in nezakonito pomoč.
- 45 Ta ugotovitev izhaja iz preučitve besedila, okvira in namena člena 1(c) Uredbe št. 659/1999.

- 46 „Nova pomoč“ je tako v skladu s tem členom 1(c) „vsak[a] pomoč, to je shem[e] pomoč[i] ali individualn[a] pomoč, ki ni veljavna [obstoječa] pomoč, vključno s spremembami veljavne [obstoječe] pomoči“. Ta določba, ki temelji na široki opredelitvi, lahko zajema ne le samo spremembo, ampak tudi pomoč, na katero se ta sprememba nanaša.
- 47 Poleg tega je treba opozoriti, da je v skladu s členom 1(b)(ii) navedene uredbe kot „veljavno [obstoječo] pomoč“ mogoče opredeliti zlasti „odobreno pomoč, to je sheme pomoči in individualno pomoč, ki sta jo odobrila Komisija ali Svet“. Zato lahko pomoč, ki je predmet odločbe o odobritvi in ki je zaradi spremembe, s katero je bil kršen pogoj iz te odločbe, da bi se zagotovila združljivost te pomoči z notranjim trgov, ne ureja več odločba o njeni odobritvi, pomeni novo pomoč.
- 48 Vendar odlog plačila ne pomeni zgolj formalne ali upravne spremembe in ga tudi ni mogoče opredeliti za povečanje začetnega proračuna obstoječe sheme pomoči v smislu člena 4(1) Uredbe št. 794/2004. Ta ukrep je bil namreč sprejet ob nespoštovanju pogoja za odobritev, ki ureja vračilo pomoči, ki jo je izjemoma odobril Svet v skladu s členom 108(2), tretji pododstavek, PDEU, pri čemer Svet meni, da ta pogoj zagotavlja združljivost zadevne sheme pomoči z notranjim trgov. Tako je Komisija, v nasprotju s trditvijo Italijanske republike, pravilno ugotovila obstoj nove pomoči, saj se je oprla le na nespoštovanje navedenega pogoja.
- 49 Dodati je treba, da dovolj široka razlaga pojma „nova pomoč“ v smislu člena 1(c) Uredbe št. 659/1999 – pod katerega bi lahko spadala ne le sprememba, ki jo je zadevna država članica vnesla v obstoječo shemo pomoči z nespoštovanjem pogojev za njeno odobritev, ampak tudi celotna shema pomoči, kakor je bila spremenjena – zagotavlja učinkovitost sistema nadzora državnih pomoči v Uniji s tem, da spodbuja zadevne države članice, da spoštujejo pogoje za odobritev sheme pomoči. Zato zadevna država članica, če spremeni obstoječo shemo pomoči s kršitvijo pogoja za njeno odobritev, ne bo imela nobenega jamstva, da na odobreno shemo pomoči navedena sprememba ne bo vplivala in da bodo torej ugodnosti, dodeljene na njeni podlagi, ostale pridobljene.
- 50 Sodna praksa Sodišča, na katero se sklicuje Italijanska republika v utemeljitev svoje trditve iz točke 26 te sodbe, v tej zadevi ni upoštevana.
- 51 Prvič, iz točke 21 sodbe z dne 9. oktobra 1984, Heineken Brouwerijen (91/83 in 127/83, EU:C:1984:307) izhaja, da če je bil prvotno priglašeni načrt medtem spremenjen in Komisija o teh spremembah ni bila obveščena, se prepoved izvajanja iz člena 108(3) PDEU uporablja za tako spremenjeni načrt v celoti. Drugače bi bilo le, če bi bila ta sprememba dejansko ločen ukrep pomoči, o katerem bi bilo treba presoditi ločeno in ki ne bi mogel vplivati na presojo, ki jo je Komisija že podala o prvotnem načrtu pomoči, v tem primeru se ta prepoved uporablja le za ukrep, nastal z navedeno spremembo. Glede na ugotovitev v točki 43 te sodbe pa se ta zadnji primer ne nanaša na zadevno spremembo, saj ta vpliva na pogoj, s katerim je bila pogojena razglasitev združljivosti prvotnega načrta pomoči.
- 52 Drugič, v točkah od 89 do 95 sodbe z dne 13. junija 2013, HGA in drugi/Komisija (od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387), je Sodišče preučilo vprašanje, ali sprememba prvotne sheme pomoči s kršitvijo pogojev za odobritev navedene sheme pomoči pomeni spremembo obstoječe pomoči v smislu člena 1(c) Uredbe št. 659/1999 ter tako privede do nove in nezakonite pomoči. Ni pa preučilo učinkov te spremembe na prvotno shemo pomoči.
- 53 Splošno sodišče pa je v točki 76 izpodbijane sodbe od Komisije zahtevalo, da dokaže, da sprememba obstoječe pomoči vpliva na samo bistvo že obstoječega ukrepa, da bi bilo mogoče za novo in morebiti nezakonito pomoč opredeliti ne le navedeno spremembo, ampak tudi celotno obstoječo pomoč, na katero se sprememba nanaša.

- 54 S tem Splošno sodišče ni upoštevalo pojma „nova pomoč“ v smislu člena 1(c) Uredbe št. 659/1999 in je zato napačno uporabilo pravo. Kot je razvidno iz točk od 46 do 52 te sodbe in kot je v bistvu navedel generalni pravobranilec v točki 76 sklepnih predlogov, obstoječe pomoči, spremenjene s kršitvijo pogojev za združljivost, ki jih nalaga Komisija ali Svet, namreč ni mogoče šteti za odobreno in zato v celoti izgubi status obstoječe pomoči.
- 55 Zato je Splošno sodišče s tem, da je v točkah 81 in 82 izpodbijane sodbe, potem ko je v točkah od 77 do 80 te sodbe preučilo obrazložitev spornega sklepa, presodilo, da „Komisija ni samo neupoštevala pojma ‚nova pomoč‘ s tem, da je prekvalificirala obstoječo shemo pomoči v nezakonito novo pomoč, ne da bi upoštevala vsebinske pogoje iz Uredbe št. 659/1999 in sodno prakso v zvezi s tem“, ampak je „ravno tako in posledično napačno naložila, da se pri proizvajalcih mleka, ki so izkoristili odlog plačila, izterjajo individualne pomoči, odobrene na podlagi navedene obstoječe sheme pomoči“, ponovno napačno uporabilo pravo.
- 56 Glede na zgoraj navedeno je treba drugemu pritožbenemu razlogu ugoditi in razveljaviti točki 1 in 2 izreka izpodbijane sodbe, ne da bi bilo treba preučiti drugi del drugega pritožbenega razloga in tretji pritožbeni razlog.
- 57 Glede na delno razveljavitev izpodbijane sodbe je treba razveljaviti tudi odločitev Splošnega sodišča o stroških in tako razveljaviti točko 4 izreka izpodbijane sodbe.

Tožba pred Splošnim sodiščem

- 58 V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko to ob razveljavitvi odločitve Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje. Tako je v obravnavani zadevi.
- 59 Iz točk od 30 do 52 te sodbe je namreč razvidno, da je treba očitke Italijanske republike v okviru drugega tožbenega razloga iz njene tožbe pri Splošnem sodišču v zvezi z utemeljenostjo spornega sklepa zavrniti kot neutemeljene. Ker je Splošno sodišče prvi tožbeni razlog in druge očitke, navajanje v okviru drugega tožbenega razloga, zavrnilo, je treba tožbo zavrniti v celoti.

Stroški

- 60 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da če je pritožba utemeljena in če Sodišče samo dokončno odloči v sporu, odloči tudi o stroških.
- 61 V skladu s členom 138(1) tega poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) navedenega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 62 Komisija je predlagala, naj se Italijanski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s pritožbenimi razlogi ni uspela, poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Komisije v zvezi s pritožbenim postopkom. Poleg tega je treba Italijanski republiki, katere tožba je bila pred Splošnim sodiščem v celoti zavrnjena, poleg njenih stroškov naložiti še plačilo stroškov Komisije v zvezi s postopkom na prvi stopnji.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

- 1. Točke 1, 2 in 4 izreka sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 24. junija 2015, Italija/Komisija (T-527/13, EU:T:2015:429), se razveljavijo.**
- 2. [Kot je bilo popravljeno s sklepom z dne 21. novembra 2017] Tožba, ki jo je Italijanska republika vložila pri Splošnem sodišču Evropske unije v zadevi T-527/13, se zavrne.**

3. Italijanska republika poleg svojih stroškov nosi stroške Evropske komisije v zvezi s postopkom na prvi stopnji in pritožbenim postopkom.

Podpisi