

Kohtuasi C-415/19

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

28. mai 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Corte suprema di cassazione (Itaalia kassatsioonikohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

4. detsember 2018

Kassaator:

Blumar SpA

Vastustaja kassatsioonimenetluses:

Agenzia delle Entrate

Ese

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TRIBUTI

SEZIONE TRIBUTARIA CIVILE (Itaalia kassatsioonikohtu maksu- ja tsiviilvaidluste kolleegium)

[...]

on teinud järgmise

VAHEMÄÄRUSE

kaebuse 18635-2012 kohta, mille on esitanud:

BLUMAR SPA [...];

- kassaator -

versus

[...]

AGENZIA DELLE ENTRATE (Itaalia maksuamet) [...], [lk 2] [...];

- *vastustaja kassatsioonimenetluses* -

COMM. TRIB. REG. SEZ. DIST. di PESCARA (maakonna maksukohtu Pescara koda) otsuse nr 501/2011 peale, mis kanti registrisse 8. juunil 2011;

[...]

[lk 3]

KOHUS MÄRGIB JÄRGMIST:

- 25. jaanuari 2008. aasta otsusega C (2008) 380 cor. kiitis Euroopa Komisjon heaks 2006. aasta seaduse nr 296 artikli 1 lõigetes 271–279 ette nähtud maksusoodustuse;

- soodustus seisneb maksu ümberarvutuses, mida võimaldati – kooskõlas regionaalabi suunistega aastateks 2007–2013 – sellise uue põhivara soetamise korral, mis on seotud alginvesteeringu projektiga ning mõeldud ebasoodsas olukorras olevates Lõuna-Itaalia piirkondades asuvate tootmisrajatiste jaoks; seda soodustust saab kasutada tulumaksu maksmisel;

- seejärel reguleeris Itaalia seadusandja 3. juuni 2008. aasta dekreetseaduse nr 97 (kinnitati muudetud redaktsioonis seadusena 2. augusti 2008. aasta seadusega nr 129) artikliga 2 selle ümberarvutuse õiguse kasutamise korda, sätestades lõike 1 punktis a, et „*investeeringuprojektide kohta, mida on kindla kuupäevaga aktide või dokumentide andmetel alustatud juba enne käesoleva dekree di jõustumiskuupäeva, esitavad huvitatud isikud maksuametile kolmekümne päeva jooksul alates lõikes 4 nimetatud menetluse algatamisest telemaatilisel asjakohase vormi, mille on kinnitanud maksuameti direktor, ning selle tähtaja möödumisel minetavad nad õiguse toetust saada; vormi esitamine kehtib maksu ümberarvutuse õiguse reserveerimisena*“;

- Blumar s.p.a. saatis eelviidatud sättes ette nähtud tähtaja jooksul maksuameti Pescara büroole (Centro operativo di Pescara dell’Agenzia delle Entrate) telemaatilisel vormi FAS08, et saada kinnitus maksu ümberarvutuse õiguse takistuste puudumise kohta;

- Pescara büroo tuvastas aga, et äriühing ei ole lisanud vormile vandetunnistust asendavat avaldust, mida nõuab 27. detsembri 2006. aasta seaduse nr 296 ainsa artikli lõige 1223 (praegune 4. veebruari 2005. aasta seaduse nr 11 artikli 16 bis lõige 11) ja mis kinnitaks, et ta ei ole kasutanud Euroopa Ühenduses ühisturuga kokkusobimatuks tunnistatud riigiabi, ning [lk 4] olles tagajärjetult palunud Blumaril nõuded täita, teatas büroo 31. juulil 2008, et ei kinnita takistuste puudumist;

- selle keeldumise vaidlustas Blumar kaebusega, mille Commissione provinciale di Pescara (Pescara provintsi maksukohus) jättis rahuldamata;
- apellatsioonkaebuse, mille kohtuvaidluse kaotanud pool esimese astme kohtu otsuse peale esitas, jättis Commissione Tributaria Regionale dell’Abruzzo, sez. staccata di Pescara (Abruzzo maakonna maksukohtu Pescara koda) 8. juuni 2011. aasta kohtuotsusega rahuldamata;
- maakonna maksukohus märkis otsuse põhjenduseks, et „[...] arvesse tuleb võtta nn „Deggendorfi kohustust“, mis seisneb selles, et riigiabi andmiseks on vaja enne kontrollida, ega abi saajad ei ole saanud ja hiljem tagasi maksmata jätnud teatavat abi, mille Euroopa Komisjon on tunnistanud ühisturuga kokkusobimatuks ning mille tagasimaksmiseks ta on korralduse teinud: Itaalia valitsus on leidnud, et eelkirjeldatud kohustuse täitmise tagamiseks on sobiv mehhanism taotlejate enda kinnitus. Olukorras, kus sellist kinnitust ei ole esitatud, isegi mitte maksuameti büroo soovitatud tava kohaselt antud kümnepäevase ajapikenduse jooksul, on keeldumine õiguspärane“;
- selle kohtuotsuse peale esitas Blumar s.p.a. kassatsioonkaebuse, mis põhineb neljal väitel ning mida selgitatakse tema seisukohtades, ja maksuamet esitas oma vastuse;

ARVESTADES, ET:

- esimeses väites „ELTL artikli 108, Euroopa Komisjoni otsuse C(2008) 380 ning ühenduse proportsionaalsuspõhimõtte (tsiviilkohtumenetluse seadustiku (Codice di procedura civile) artikli 360 lõike 1 punkt 3) rikkumine ja väärkohaldamine“ väidab kassaator, et maakonna maksukohus tunnistas keelduva otsuse ekslikult õiguspäraseks;
- selle väite kinnituseks märgib ta, et 27. detsembri 2006. aasta seaduse nr 296 ainsa artikli lõige 1223 (praegune 4. veebruari 2005. aasta seaduse nr 11 artikli 16 bis lõige 11), kus on sätestatud, et „*asutamislepingu artiklis 87 kirjeldatud abi saajad võivad [lk 5] selliseid soodustusi kasutada ainult siis, kui nad deklareerivad [...], et ei kuulu nende hulka, kes on saanud ning jätnud hiljem tagasi maksmata või külmutatud kontole deponeerimata abi, mille Euroopa Komisjon on tunnistanud ebaseaduslikuks või ühisturuga kokkusobimatuks*“, on õigusvastane, kuna see on ilmses vastuolus ELTL artikli 108 lõikega 3, Euroopa Komisjoni otsusega C(2008) 380 ja ühenduse proportsionaalsuspõhimõttega, ning järelikult tuleb Itaalia kohtul see kohaldamata jätta;
- sinne kohus leiab allpool toodud kaalutluste põhjal, et tal tuleb paluda seoses väites tõstatatud küsimusega, mis paistab olevat vaidluse lahendamiseks keskse tähtsusega, Euroopa Liidu Kohtu tõlgendust.

1. Kõnealune maksu ümberarvutus; Itaalia õigusnormid

- Ei ole liigne täpsustada, et maksu ümberarvutus, mida võimaldatakse Itaalia ebasoodsas olukorras olevatesse piirkondadesse tehtavate investeeringute puhul, kehtestati 2001. aasta eelarve seaduse (seadus nr 388/2000) artikliga 8;

- ümberarvutus nähti ette ettevõtjatele, kes on enne 31. detsembril 2006 käimas oleva maksustamisperioodi lõppu teinud uusi investeeringuid ebasoodsas olukorras olevatesse piirkondadesse, mis on määratletud regionaalabi saavate piirkondadena, loetletud riigiabi käsitleva EÜ artikli 87 lõike 3 punktis a ja artikli 87 lõike 3 punktis c nimetatud erandite hulgas ning kantud Itaalia 2000.–2006. aasta regionaalabi kaardile;

[...]

[...] **[lk 6]** [...]

[...] [eelviidatud õigusnormides ette nähtud vaidlusaluse soodustuse andmise tingimuste kirjeldus]

- algse sätte kehtivuse lõppedes kehtestati 2007. aasta eelarve seaduse (27. detsembri 2006. aasta seadus nr 296) artikli 1 lõigetega 271–279 soodustuse uus versioon, nähes ette, et õigus maksu ümberarvutusele on olemas ka pärast 31. detsembril 2006 kuni selle maksustamisperioodi lõpuni, mis on käimas 31. detsembril 2013;

- eelviidatud artikli 1 lõige 279 seab meetme kohaldatavuse tingimuseks Euroopa Komisjoni loa, nagu on ette nähtud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 88 lõikes 3;

- nagu põhistuses juba täpsustatud, leidis Euroopa Komisjon 25. jaanuaril 2008 otsuses C(2008)380, et EÜ artikli 87 lõike 3 punktide a ja c alusel sobib abikava ühisturuga kokku;

[lk 7]

- sama seaduse nr 296/06 artikli 1 lõikega 1223 võeti Itaalia õigusse üle kohustus, mida Euroopa Komisjon liikmeriikidelt nõuab: et riigiabi andmiseks kontrollitaks enne, et võimalikud abisaajad ei kuuluks nende hulka, kes on saanud teatavat ühisturuga kokkusobimatuks tunnistatud abi ja jätnud selle tagasi maksmata, sätestades, et: „Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 87 kirjeldatud abi saajad võivad selliseid soodustusi kasutada ainult siis, kui nad deklareerivad vastavalt Vabariigi Presidendi 28. detsembri 2000. aasta dekreediga nr 445 kehtestatud konsolideeritud normide artiklile 47 ning ministrite nõukogu esimehe dekreedis – mis kuulub avaldamisele väljaandes Gazzetta Ufficiale – kehtestatud tingimuste kohaselt, et ei kuulu nende hulka, kes on saanud ning jätnud hiljem tagasi maksmata või külmutatud kontole deponeerimata abi, mille Euroopa Komisjon on tunnistanud ebaseaduslikuks või ühisturuga

kokkusbimatuks ning mis on täpsemalt määratletud käesolevas lõikes nimetatud dekreedis“;

- Itaalia seadusandja määras seega nn „Deggendorfi kohustuse“ rakendamise mehhanismiks vandetunnistust asendava avalduse (Vabariigi Presidendi 28. detsembri 2000. aasta dekreediga nr 445 kehtestatud haldusdokumente puudutavate konsolideeritud normide (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) artikkel 47) esitamise, millega uue abi saajad tunnistavad omal vastutusel, et ei kuulu nende hulka, kes on saanud varasemat komisjoni „*maha hääletatud*“ abi ja jätnud selle tagasi maksmata;
- eelviidatud seaduse nr 296/06 lõikes 1223 sätestatud norm tunnistati kehtetuks 25. veebruari 2008. aasta seaduse nr 34 artikli 6 lõikega 2, kuid ühtlasi kehtestati see samas sõnastuses uuesti 4. veebruari 2005. aasta seaduse nr 11 artikli 16 *bis* lõikega 10, mis lisati sinna sellesama 2008. aasta seaduse nr 34 artikliga 6 ning on praegugi jõus;
- ministrite nõukogu esimehe 23. mai 2007. aasta dekreedis reguleeriti seejärel tingimusi, mida järgides tuleb vandetunnistust asendav avaldus esitada, kusjuures artikli 4 lõikes 1 oli eraldi nimetatud abi, mille tagasimaksmiseks komisjon on korralduse andnud;

[lk 8]

- viimaks kehtestas Itaalia seadusandja 3. juuni 2008. aasta dekreetseaduse nr 97 (mis kinnitati seadusena 2. augusti 2008. aasta seadusega nr 129), mille artiklis 2 määrati kindlaks eri aastateks ette nähtud vahendite ülemmäärad ning reguleeriti maksu ümberarvutuse kasutamise korda, mille kohaselt peavad huvitatud isikud esitama maksuametile telemaatilisel vormi, mis sisaldab abikõlbliku investeerimisprojekti andmeid ja mis kehtib soodustuse kasutamise õiguse reserveerimisena;
- täpsemalt tehakse viidatud artikli lõike 1 punktides a ja b huvitatud isikutel vahet olenevalt sellest, kas nad on dekreetseaduse jõustumise ajaks investeerimisprojektiga juba alustanud või mitte: esimesed (kes on kohustatud saatma vormi 30 päeva jooksul alates kuupäevast, mil maksuameti direktor on selle kinnitanud, vastasel korral langeb see õigus ära) saavad reserveerimisel teistega võrreldes eesõiguse;
- järgmiseks on lõikes 2 sätestatud, et saadud vormides esitatud andmete põhjal, mis vaadatakse läbi rangelt saabumise kronoloogilises järjekorras, edastab maksuamet huvitatud isikutele telemaatilisel: a) lõike 1 punktile a vastava reserveerimise puhul üksnes takistuste puudumiste kinnituse, mis puudutab ainult rahalist katet; b) lõike 1 punktile b vastava reserveerimise puhul vormi esitamise kinnituse, selle reserveeringu kättesaamise teate ning järgmise 30 päeva jooksul punktis a nimetatud takistuste puudumise kinnituse.

2. Liidu õigus

- Euroopa Ühenduse 25. märtsi 1957. aasta asutamislepingu artikli 87 lõike 1 kohaselt on „*igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, ühisturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust*“;
- Euroopa Komisjon on nimetanud nelja põhitegurit, mis peavad korraga esinema, et tegemist oleks abiga: 1) vahendite [lk 9] riiklik päritolu: abi peab olema riigi antud või riigi ressurssidest; 2) majandusliku eelise andmine, olenemata selle avaldumise vormist (nt toetused; maksu ümberarvutus ja/või muud maksusoodustused; soodustariifid); 3) valikulisus: kõige raskemini tuvastatav kriteerium, millega on tegemist siis, kui abi seisneb erandis tavalisest õiguskorrast või selle süsteemi laadist või ülesehitusest, mis kehtib valdkonnas, mida see abi puudutab; 4) liikmesriikide vahelise kaubanduse kahjustamine: komisjon on selgitanud, et „*kui riik teeb ettevõtjale, kes tegutseb konkurentile avatud sektoris, kas või piiratud soodustuse, tekib konkurentsimoonus või sellise moonutuse oht. Tuvastamaks, et see moonutus kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust, piisab sellest, et tegevusalal, millega abi saaja kas või osaliselt tegeleb, toimub liikmesriikidevaheline kaubandus*“;
- EÜ artikli 88 lõike 3 kohaselt on liikmesriigid kohustatud enne asjaomaste meetmete rakendamist informeerima komisjoni kõikidest plaanidest abi määramise või muutmise kohta;
- komisjon võib siiski teatud tüüpi riigiabi eelviidatud EÜ artikli 87 lõikes 1 sätestatud üldise keelu alt sama aluslepingu artikli 87 lõike 3 punkti d kohaselt vabastada.

3. Kohtupraktika Deggendorf ja selle ülevõtmine Itaalia õigusse

- „*Deggendorfi kohustuse*“ nime all tuntud põhimõtte sõnastas Euroopa Kohus 15. mai 1997. aasta otsuses kohtuasjas C-355/95 (*Textilwerke Deggendorf GmbH* (TWD) vs. komisjon);
- viidatud kohtuotsuses leidis Euroopa Kohus, et Euroopa Komisjonil on õigus teha korraldus uue riigiabi peatamiseks, kuni abisaaja ei ole abi andvale liikmesriigile tagasi maksnud muid alusetult saadud varasemaid toetusi, sest „*abi kumulatiivne mõju*“ [lk 10] võiks ühisturul konkurentsi märkimisväärsetes ulatuses moonutada;
- Euroopa Kohtu sõnul on komisjonil „*ulatuslik kaalutusõigus, mille kasutamine hõlmab ühenduse kontekstist lähtuvalt antavaid majanduslikke ja sotsiaalseid hinnanguid*“; täpsemalt: kui komisjon hindab riigiabi kokkusobivust ühisturuga, tuleb tal „*põhitegurina*“ arvesse võtta, kas ebaseaduslikuks tunnustatud toetused on jäetud tagasi maksmata;

- kui komisjon peatab uue abi väljamaksmise, kuni ebaseaduslikuks tunnistatud abi saaja on selle tagasi maksnud, ei kuritarvita ta seega Euroopa Kohtu arvates oma kaalutusõigust, sest tal on pädevus kohaldada Euroopa Kohtu kontrolli all „erimenetlust liikmesriikide kavatsetavate abikavade pidevaks läbivaatamiseks ja kontrollimiseks“.

4. Tõlgendusküsimus

- Nagu kassaator märkis, tundub, et *Deggendorfi* kohtulahendist peaks tulenema põhimõte, et (i) kui varem on antud ebaseaduslikku riigiabi, mille tagasimaksmiseks on tehtud korraldus, (ii) siis võib anda loa järgmise abi andmiseks, kuid (iii) selle väljamaksmine tuleb peatada, kuni varasem abi on tagasi makstud;

- kooskõlas eelviidatud kohtupraktikaga on komisjoni otsuses C(2008)380 sõna-sõnalt öeldud, et „*kui abi saajatele on komisjoni otsuse alusel, millega varasem abi on tunnistatud ebaseaduslikuks ja ühisturuga kokkusobimatuks, esitatud seni täitmata korraldus abi tagasimaksmiseks ning see ebaseaduslikuks ja ühisturuga kokkusobimatuks tunnistatud abi (koos intressiga) on tagasi maksmata või vähemalt külmutatud kontole deponeerimata, siis peatatakse neile antud soodustuse kasutamine*“;

- *Deggendorfi* kohustuses sõnastatud põhimõte võeti üle 6. augusti 2008. aasta määrusesse (EÜ) nr 800 (üldine grupierandi määrus), kus tunnistades teatud abiliigid EÜ artiklite 87 ja 88 kohaselt ühisturuga kokkusobivaks [lk 11], jäeti artikli 1 lõike 6 punktis a määruse kohaldamisalasse kuuluvate abiliikide hulgast muu hulgas välja *abikavad, millega ei ole selgesõnaliselt välistatud üksikabi maksmine ettevõtjale, kellele komisjoni eelneva otsuse alusel, millega abi on tunnistatud ebaseaduslikuks ja ühisturuga kokkusobimatuks, on esitatud seni täitmata korraldus abi tagasimaksmiseks*“;

- käesoleval juhul ei ole vaidlust, et Blumar s.p.a. on esitanud 3. juuni 2008. aasta dekreetseaduse nr 97 (kinnitati muudetud redaktsioonis seadusena 2. augusti 2008. aasta seadusega nr 129) artikli 2 lõike 1 punktis a nimetatud vormi samas sättes ette nähtud 30-päevase tähtaja jooksul; et takistuste puudumise kinnitus jäeti talle andmata, kuna ta ei ole esitanud vandetunnistust asendavat avaldust, mis on ette nähtud 2006. aasta seaduse nr 296 artikli 1 lõikes 1223 (praeguses 4. veebruari 2005. aasta seaduse nr 11 artikli 16 *bis* lõikes 10); et äriühingule ei olnud ei vormi esitamise kuupäeva ega kassatsioonkaebuse esitamise kuupäeva seisuga tehtud korraldust ühegi sellise abi tagasimaksmiseks, mis on loetletud ministrite nõukogu esimehe 23. mai 2007. aasta dekreediga artikli 4 lõikes 1;

- seega tundub tekkivat küsimus, kas 2006. aasta seaduse nr 296 korduvalt viidatud artikli 1 lõige 1223, milles Itaalia seadusandja sätestas, et „asutamislepingu artiklis 87 kirjeldatud abi saajad võivad selliseid soodustusi kasutada“ ainult siis, „kui nad deklareerivad, et ei kuulu nende hulka, kes on

saanud ning jätnud hiljem tagasi maksmata või külmutatud kontole deponeerimata abi, mille Euroopa Komisjon on tunnistanud ebaseaduslikuks või ühisturuga kokkusobimatuks“, on õigusvastane, ning seda kahest aspektist;

- esimesest aspektist tuleb küsida, kas vastuolu seisneb selles, et kõnealuse sätte kohaselt on kellegi abikõlbmatuks tunnistamiseks piisav see, et ettevõtja on saanud mingit ministrite nõukogu esimehe 23. mai 2007. aasta dekreedid artikli 4 lõikes 1 nimetatud abi, ning lisaks on tehtud taotleja ülesandeks esitada avaldus, et ta ei ole sellist abi saanud, ning selles avalduses valeandmete esitamise eest karistatakse kriminaalkorras, ent keeldumine ei olene seevastu selle ettevõtja enda kinnitusest, et talle ei ole esitatud seni täitmata tagasimaksmiskorraldust [lk 12] , sest tal ei ole mõnel sellisel alusel saadud summad tagasi maksmata või külmutatud arvelduskontole deponeerimata;

- teisest aspektist tuleb kindlaks teha, kas vastuolu seisneb asjaolus, et säte välistab *tout court* abi saamise õiguse juhul, kui ettevõtja peaks olema saanud ebaseaduslikku riigiabi, selle asemel, et piirduda abi väljamaksmise peatamise nõudmisega: kui ametiasutus lükkab taotluse tagasi, selle asemel, et see vastu võtta ja vajaduse korral selle täitmine peatada, otsustab ta nimelt lõplikult, et ei lase eraldatavatest vahenditest osa saada isikul, kes seejärel võib osutada nende kasutamiseks sobivaks kas sellepärast, et ta ei ole kunagi tagasimaksmise korraldust saanudki, või sellepärast, et ta on varem saanud ebaseadusliku riigiabi hiljem tagasi maksnud;

- sellest teisest (ning siinse kohtukoosseisu arvates olulisemast) aspektist tundub Itaalia õigusnorm olevat vastuolus ka proportsionaalsuse põhimõttega, mis nõuab, et ühenduse institutsioonide tegevus ei läheks kaugemale sellest, mis on asjaomaste õigusnormidega taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik, kusjuures siis, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb võtta kõige vähem piirav meede, ning loodud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega;

- kõigest esitatust lähtudes peab siinne kohtukoosseis vajalikuks esitada Euroopa Liidu Kohtule ELTL artikli 267 alusel järgmise eelotsuse küsimuse:

- „Kas 27. detsembri 2006. aasta seaduse nr 296 ainsa artikli lõige 1223 (praegune 4. veebruari 2005. aasta seaduse nr 11 artikli 16 *bis* lõige 11) ja ministrite nõukogu esimehe 23. mai 2007. aasta dekreet on ühenduse õiguskorraga kooskõlas, pidades silmas ELTL artikli 108 [lõiget] 3 nii, nagu seda on tõlgendatud nn Deggendorfi kohtulahendis, Euroopa Komisjoni otsust C (2008)380 ja ühenduse proportsionaalsuse põhimõtet?“

- Eelotsusetaotluse esitamisest tulenevalt peatatakse menetlus.

[...]

[lk 13]

[...]

Roomas [...] 4. detsembril 2018.

[...]

(standardväljendid ja allkirjad)

TÖÖDOKUMENT