

Predmet C-338/19

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

25. travnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

9. siječnja 2019.

Tužitelj:

Telecom Italia SpA

Tuženik:

Regione Sardegna

[omissis]

**Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Okružni upravni sud
za Sardiniju, Italija)**

(Prvo vijeće)

donosi sljedeće

RJEŠENJE

povodom tužbe [omissis] koju je podnio

Telecom Italia S.p.A [omissis]

protiv

Regione Sardegna [omissis]

radi poništenja

– memoranduma od 5. travnja 2013., ur. br. 2586, potpisanog od strane direktora Službe za mreže i infrastrukturu, kojim je Regione Sardegna (Regija Sardinija) odbila zahtjev društva Telecom Italia kojim se tražilo ukidanje u upravnom postupku Odluke direktora br. 1470 od 19. prosinca 2012., kojom je tužitelju bilo naloženo da vrati cjelokupni iznos sufinanciranja u okviru projekta **[orig. str. 2.]** odobrenog u svrhu proširenja širokopojasnih usluga u siromašnim područjima Sardinije (SICS), ali je pritom kamatna stopa predviđena člankom 9. i sljedećim iz Uredbe (EZ) br. 794/2004, izmijenjene Uredbom (EZ) br. 271/2008 bila nezakonito primijenjena na slučaj nezakonitih državnih potpora ili njihove zlouporabe;

– spomenute Odluke direktora br. 1470 od 19. prosinca 2012. kojom je određen povrat navedenog iznosa sufinanciranja, čime je faktički u upravnom postupku ukinuta mjera kojom je isti odobren, zbog nepostojanja preduvjeta za zakonitost potpore, u dijelu u kojem se njome predviđa primjena kamatnih stopa iz Uredbe (EZ) br. 794/2004 umjesto zakonom propisanih stopa;

– po potrebi, memoranduma od 4. siječnja 2013., ur. br. 80, potpisanog od strane direktora Službe za mreže i infrastrukturu, o razlozima primjene gore navedene kamatne stope;

– svih prethodnih, povezanih i posljedičnih akata uključujući, po potrebi i u granicama vlastitog interesa, akata natječaja na kojem je odabran Telecom Italia;

te podredno:

radi upućivanja Sudu, na temelju članka 267. UFEU-a, prethodnih pitanja o valjanosti članaka 14. i 16. Uredbe (EZ) br. 659/1999 te članka 9. i sljedećih iz Uredbe br. 794/2004, izmijenjene Uredbom br. 271/2008, u vezi s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a (ranije članak 88. UEZ-a), ako se te regulatorne odredbe budu tumačile na način da državama članicama omogućavaju da samostalno utvrđuju je li državna potpora nezakonita odnosno postoji li njezina zlouporaba, nalažući korisnicima njezino vraćanje, kad ne postoji odluka o povratu Europske komisije.

[omissis] **[orig. str. 3.]** *[omissis]* [Niz konstatacija.]

1. – Nakon provođenja pregovaračkog postupka pokrenutog od strane Regione Sardegna (Regija Sardinija), društvu Telecom Italia S.p.A. odobreno je financiranje u svrhu proširenja širokopojasnih usluga u siromašnim područjima Sardinije (SICS), na temelju konačnog projekta prijavljenog Europskoj komisiji sukladno člancima 87. i 88. UEZ-a (sada članci 107. i 108. UFEU-a)[.] U Odluci br. 222/2006 od 22. studenoga 2006. Europska komisija zaključila je da je potpora „*spojiva s člankom 87. stavkom 3. točkom (c) UEZ-a*”.
2. – Regija je slijedom toga natječaj dodijelila društvu Telecom Italia S.p.A. za sufinanciranje u ukupnom iznosu od 6 100 000,00 eura. Dana 14. ožujka 2007. sklopljen je ugovor o sufinanciranju koji je među ostalim predviđao (u članku 8.) načine praćenja profitabilnosti projekta; usto je u stavcima 9. i 10. određivao da,

„ako Komisija na kraju razdoblja praćenja zaključi da je tzv. market failure manji od očekivanog, ona će o tome obavijestiti društvo kako bi mu omogućila da iznese eventualne protuargumente. Neosporavanje zaključaka [...] znači da su oni prihvaćeni. U tom će slučaju društvo morati izvršiti povrat razmjernog dijela odobrenog sufinanciranja zajedno sa zakonskim kamatama tekućim od dana odobravanja”.

3. – Nakon provedenog praćenja, odlukom direktora br. 1470 od 19. prosinca 2012., Regione Sardegna (Regija Sardinija) je – utvrdivši da je dosegnuta „*interna stopa prinosa projekta bez sufinanciranja u iznosu od 12,772 %, koja je dakle viša od maksimalnog ograničenja od 10 % predviđenog projektnim prijedlogom kao pokazatelj za tzv. market failure*” – odredila provođenje povrata cjelokupnog iznosa sufinanciranja isplaćenog do tog trenutka, u visini od 5 490 000,00 eura, obračunavši na taj iznos kamatnu stopu propisanu za povrat nespojivih i nezakonitih državnih potpora na temelju članka 9. i sljedećih iz Uredbe (EZ) Komisije br. 794/2004 od 21. travnja 2004. (o **[orig. str. 4.]** provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 [od 22. ožujka 1999.] o – nakon izmjene naslova – „*utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije*”), izmijenjene Uredbom Komisije (EZ) br. 271/2008 od 30. siječnja 2008.
4. – Predmetnom tužbom društvo Telecom Italia S.p.A. zatražilo je poništenje mjere iz gore spomenute regionalne odluke kao i drugih akata detaljno navedenih u uvodnom dijelu, smatrajući da je neopravdana primjena kamatne stope predviđene za povrat nezakonitih državnih potpora odnosno za njihovu zlouporabu.

4.1. – Društvo konkretno iznosi sljedeće tužbene razloge:

– povreda članaka 4. i 7. Uredbe (EZ) br. 659/1999 jer se Odluka Europske komisije br. 222/2006 od 22. studenoga 2006., kojom je utvrđeno da je prijavljena državna potpora u skladu s Ugovorom, ne može smatrati „*uvjetnom odlukom*” u smislu članka 7. stavka 4. navedene uredbe Zajednice [sukladno kojoj „*Komisija pozitivnoj odluci može priložiti uvjete pod kojima se neka potpora može smatrati sukladnom s načelima zajedničkog tržišta te može utvrditi obveze kako bi omogućila praćenje poštovanja donesene odluke (dalje u tekstu ‚uvjetna odluka’)*”], s obzirom na to da nije bio pokrenut formalni istražni postupak (čija jedna od posljedica može biti uvjetna odluka);

– povreda članka 108. stavka 2. prvog podstavka Ugovora o funkcioniranju Europske unije koji povjerava isključivo Europskoj komisiji zadaću ukidanja ili izmjene državnih potpora u slučaju njihove zlouporabe; i članka 16. Uredbe (EZ) br. 659/1999 koja određuje (vezano uz „*[z]luporabe potpore*”) da „*[n]e dovodeći u pitanje odredbe iz članka 23., u slučaju zluporabe potpore Komisija može pokrenuti formalni istražni postupak u skladu s člankom 4. stavkom 4.[;] [u] tom slučaju članci 6., 7., 9. i 10., članak 11. stavak 1., članci 12., 13., 14. i 15. primjenjuju se mutatis mutandis*”; dakle, kad ne **[orig. str. 5.]** namjerava izravno pokrenuti postupak pred Sudom u skladu s člankom 23. navedene uredbe,

Komisija je dužna pokrenuti formalni istražni postupak radi utvrđivanja zloporabe potpore iz njezine odluke, nakon kojeg čega se donosi odluka o provedbi povrata u smislu te iste uredbe, u kojoj Komisija ocjenjuje eventualnu povredu prethodno utvrđenih uvjeta (u slučaju uvjetnih odluka);

– nevaljanost članaka 14. i 16. Uredbe (EZ) br. 659/1999 te članka 9. i sljedećih iz Uredbe (EZ) br. 794/2004, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 271/2008, zbog povrede članka 108. stavka 2. prvog podstavka UFEU-a, pod pretpostavkom da ih treba tumačiti na način da državama članicama omogućuju da samostalno utvrđuju eventualnu zloporabu potpore koju je Komisija prethodno odobrila i da slijedom toga obračunaju kamate, čak i u slučaju kad nije postojala prethodna odluka Europske komisije (o povratu).

5. – U postupak se uključila Regione Sardegna (Regija Sardinija) koja prethodno prigovara da je tužba nepravodobna. [*omissis*] [Povezani tužbeni razlozi] U pogledu merituma, zahtjeva da se tužba odbije kao neosnovana.

6. – [*omissis*] [Raspravno ročište]

7. – [*omissis*]

[*omissis*] [**orig. str. 6.**] [*omissis*] [Prigovor o nepravodobnosti tužbe je odbijen.]

8. – Kada je riječ o meritumu spora, vijeće smatra potrebnim od Suda Europske unije zatražiti, upućivanjem zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, tumačenje citiranih odredbi Uredbe (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. i Uredbe (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004., izmijenjene Uredbom (EZ) br. 271/2008 od 30. siječnja 2008., na način kako se pojašnjava u nastavku.

9. – Prije svega treba napomenuti da su svi tužbeni razlozi tužitelja Telecom Italia S.p.A., s obzirom na njihovu usku povezanost, relevantni, pa bi eventualno prihvaćanje samo jednog istaknutog prigovora bilo dovoljno da se spor riješi na način da se ponište pobijani akti.

10. – Mjerodavne odredbe prava Europske unije

Za rješavanje konkretnog slučaja mjerodavne su sljedeće odredbe prava Europske unije.

U prvom redu, članak 108. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (prije članak 88. stavak 2. UEZ-a), koji predviđa da „[a]ko Komisija ustanovi, nakon što je pozvala odnosne stranke da podnesu svoje primjedbe, da potpora koju je dodijelila neka država ili potpora iz državnih sredstava nije spojiva s unutarnjim tržištem s obzirom na članak 107. ili da se takva potpora koristi na način suprotan pravilima, ona donosi odluku prema kojoj dotična država mora ukinuti ili izmijeniti takvu potporu u roku koji odredi Komisija”.

Nadalje, mjerodavno je više odredaba Uredbe (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. („Uredba Vijeća o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108.] Ugovora o [funkcioniranju Europske unije]“):

– članak 1. prvi stavak točka (g) koji definira „zloporabu potpore“ kao „potpor[u] koju korisnik rabi u suprotnosti s odlukom donesenom u **[orig. str. 7.]** skladu s člankom 4. stavkom 3. ili člankom 7. stavkom 3. ili 4. ove Uredbe“;

– članak 7. stavak 4. prema kojem „Komisija pozitivnoj odluci može priložiti uvjete pod kojima se neka potpora može smatrati sukladnom s načelima zajedničkog tržišta te može utvrditi obveze kako bi omogućila praćenje poštovanja donesene odluke (dalje u tekstu ‚uvjetna odluka‘)“;

– članak 16. koji određuje da „[n]e dovodeći u pitanje odredbe iz članka 23., u slučaju zloporabe potpore Komisija može pokrenuti formalni istražni postupak u skladu s člankom 4. stavkom 4. U tom slučaju članci 6., 7., 9. i 10., članak 11. stavak 1., članci 12., 13., 14. i 15. primjenjuju se *mutatis mutandis*“.

Konačno, stavci 1. i 2. članka 9. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. (o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 271/2008 od 30. siječnja 2008., koji predviđaju:

– „1. Osim ako je posebnom odlukom drukčije propisano, kamatna stopa koja se koristi pri povratu državne potpore koja je dodijeljena u suprotnosti s odredbama iz članka 88. stavka 3. Ugovora [o EZ-u] [sada članak 108. stavak 3.] odgovara godišnjoj kamatnoj stopi koju Komisija unaprijed utvrđuje za svaku kalendarsku godinu“;

– „Ta se kamatna stopa izračunava dodavanjem 100 baznih bodova na jednogodišnju stopu na tržištu novca. U slučaju kada te stope nisu dostupne, koristi se tromjesečna stopa na tržištu novca, ili[,] ako ni ona nije dostupna, koristi se prinos na državne obveznice“.

11. – Odredbe nacionalnog prava

U kontekstu nacionalnog prava mjerodavne su odredbe članka 1282. prvog stavka codice civile (Građanski zakonik) (sukladno kojem „[n]a likvidna i dospjela potraživanja novčanih iznosa obračunavaju se kamate po sili zakona, osim ako zakonom ili ispravom nije određeno drugačije“) i članka 1284. tog zakonika (sukladno kojem: „Stopa **[orig. str. 8.]** zakonskih kamata iznosi 0,8 % na godišnjoj razini. Ministarstvo proračuna može svojom uredbom koja se objavljuje u Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana (Službeni list Talijanske Republike) najkasnije 15. prosinca godine koja prethodi onoj na koju se stopa odnosi, godišnje izmijeniti njezinu visinu, na temelju prosječnog godišnjeg bruto prinosa državnih obveznica u trajanju ne duljem od dvanaest mjeseci i uzimajući u obzir registriranu godišnju stopu inflacije. Ako do 15. prosinca nije određena nova visina stope, ona ostaje nepromijenjena za sljedeću godinu“).

12. – Zaključci

Nedoumica koja je razlog upućivanja prethodnih pitanja u prvom se redu odnosi na tumačenje članka 16. Uredbe br. 659/1999.

Naime, Odlukom Europske komisije br. 222/2006 od 22. studenoga 2006. sporna je potpora proglašena spojivom s Ugovorom, pod uvjetom da, nakon provedbe, dobit subvencioniranog projekta ne bude viša od one koja je bila prvotno predviđena. U tom slučaju „*Telecom Italia mora vratiti razmjerni dio subvencije*” (točka 5.2.3. podtočka (g) Odluke).

Međutim, čini se da članak 16. navedene uredbe, time što propisuje da Komisija u slučajevima zloporabe potpore (alternativno) može, kad postoji uvjetna odluka, obratiti se Sudu ili pokrenuti formalni istražni postupak (koji se eventualno može okončati donošenjem odluke o povratu), isključuje mogućnost da pojedina država članica samostalno odlučuje postoji li zloporaba državne potpore. Čini se da to tumačenje nalazi potvrdu u članku 108. stavku 2. UFEU-a koji Komisiji povjerava zadaću ukidanja ili izmjene nezakonite ili nespojive potpore.

Bez obzira na sve, Uredba (EZ) br. 794/2004 u gore navedenom članku 9. stavcima 1. i 2. predviđa „*kamatn[u] stop[u] koja se koristi pri povratu državne potpore koja je dodijeljena u suprotnosti s odredbama članka [108. stavka 3.]*” UFEU-a, ali čini se da ne uzima u obzir i slučaj kad je provedba povrata određena jer je **[orig. str. 9.]** uvjet ispunjen u slučaju provedbe državne potpore potvrđene uvjetnom odlukom. U tom slučaju, imajući u vidu i objektivnu razliku između dva slučaja koji su predmet povrata, na iznos za koji se provodi povrat mogla bi se primijeniti, kao što tvrdi tužitelj, zakonska kamatna stopa obračunata prema vlastitim pravilima države članice.

13. – Formulacija prethodnih pitanja

Sljedom svega navedenog, Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Okružni upravni sud za Sardiniju) formulira sljedeća prethodna pitanja:

„Trebaju li članak 16. Uredbe (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. („Uredba Vijeća o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108.] Ugovora o [funkcioniranju Europske unije]”), primjenjive *ratione temporis*, koji određuje da „*[n]e dovodeći u pitanje odredbe iz članka 23., u slučaju zloporabe potpore Komisija može pokrenuti formalni istražni postupak u skladu s člankom 4. stavkom 4.[:] [u] tom slučaju članci 6., 7., 9. i 10., članak 11. stavak 1., članci 12., 13., 14. i 15. primjenjuju se mutatis mutandis*”, tumačiti na način da Europska komisija mora donijeti prethodnu odluku o povratu i u slučajevima zloporabe potpore (ne dovodeći u pitanje mogućnost te iste Komisije da izravno pokrene postupak pred Sudom Europske unije u skladu s člankom 23. Uredbe br. 659/1999/EZ)?

U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, treba li članak 16. Uredbe br. 659/1999/EZ od 22. ožujka 1999. proglašiti nevaljanim zbog kršenja članka 108.

stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (prije članak 88. stavak 2. UEZ-a)?

Treba li stavke 1. i 2. članka 9. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. (o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 271/2008 od 30. siječnja 2008., tumačiti na način da se njima predviđena kamatna stopa za povrat nespojivih i nezakonitih državnih potpora primjenjuje i u slučaju **[orig. str. 10.]** povrata državnih potpora koje su potvrđene uvjetnom odlukom i provedene zlouporabom propisa, zbog toga što je predviđeni uvjet ispunjen?"

Slijedom navedenog,

Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Okružni upravni sud za Sardiniju), prvo vijeće, odlučuje kako slijedi:

1. Sukladno članku 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Sudu Europske unije upućuje se prethodna pitanja navedena u obrazloženju.
2. Prekida se ovaj postupak do donošenja odluke o prethodnom pitanju.

[omissis] [Postupovne odredbe]

[omissis] Cagliari, [omissis] 9. siječnja 2019. [omissis]

[orig. str. 11.]

[omissis]