

Predmet C-415/19

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

28. svibnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Corte suprema di cassazione (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

4. prosinca 2018.

Žalitelj:

Blumar SpA

Druga stranka u žalbenom postupku:

Agenzia delle Entrate

Predmet

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (Vrhovni kasacijski sud, Italija)

POREZI

GRADANSKI POREZNI ODJEL

[*omissis*]

donosi sljedeće

PRIVREMENO RJEŠENJE

povodom žalbe 18635-2012 koju je podnio:

BLUMAR SPA [*omissis*]

- žalitelj -

protiv

[omissis]

AGENZIA DELLE ENTRATE [omissis], [orig. str. 2.] [omissis];

- druga stranka u žalbenom postupku -

protiv presude br. 501/2011 koju je donijela Commissione tributaria regionale sezione distrettuale di PESCARA (Okružni porezni sud, Stalna služba u Pescari, Italija), zaprimljene 8. lipnja 2011.

[omissis]

[orig. str. 3.]

UZIMAJUĆI U OBZIR DA

- je Europska komisija Odlukom C(2008) 380 *corrigendum* od 25. siječnja 2008. odobrila poreznu olakšicu iz članka 1. stavaka 271. do 279. i. n. 296 del 2006 (Zakona br. 296 iz 2006.),
- se olakšica sastoji od poreznog kredita koji se priznaje, u skladu sa Smjernicama za regionalne državne potpore u razdoblju 2007. – 2013., za nabavu novih osnovnih sredstava u sklopu projekta početnog ulaganja namijenjenih korištenju u proizvodnim objektima smještenim u zapostavljenim područjima Južne Italije, te da se navedeni porezni kredit treba koristiti u svrhu plaćanja poreza na dohodak,
- slijedom toga, člankom 2. d.l. 3 giugno 2008 n. 97 (Uredba sa zakonskom snagom br. 97 od 3. lipnja 2008.), koja je s izmjenama pretvorena u zakon donošenjem 1. 2 agosto 2008 n. 129 (Zakon br. 129 od 2. kolovoza 2008.), talijanski je zakonodavac uredio postupak dodjele kredita, određivši stavkom 1. točkom a) da „za projekte ulaganja koji su, na temelju akata ili dokumenata izvjesnog datuma, pokrenuti još prije datuma stupanja na snagu ove Uredbe, zainteresirani subjekti dostavljaju Agenzia delle Entrate (Porezna uprava, Italija), elektroničkim putem u roku od 30 dana od datuma pokretanja postupka iz stavka 4., uz mogućnost gubitka prava na subvenciju, odgovarajući obrazac koji je odobrio ravnatelj Porezne uprave; dostava obrasca vrijedi kao predbilježba za mogućnost ostvarenja prava na porezni kredit”,
- kako bi ishodio odobrenje za dodjelu poreznog kredita, Blumar s.p.a. dostavio je u Centro operativo di Pescara dell’Agenzia delle Entrate (Ispostava Porezne uprave u Pescari, Italija) obrazac FAS08 elektroničkim putem unutar roka predviđenog navedenim propisom,
- Ispostava u Pescari je, međutim, utvrdila da trgovačko društvo uz obrazac nije priložilo izjavu kojom se zamjenjuje ovjerovljeni akt, koja se zahtijeva na temelju stavka 1223. jedinog članka Zakona br. 296 od 27. prosinca 2006. (danas članak 16. *bis* stavak 11. l. 4 febbraio 2005 n.11 (Zakon br. 11 od 4. veljače

2005.) i kojom se potvrđuje da trgovačko društvo nije koristilo državne potpore koje je Europska komisija ocijenila nesukladnima, te je, **[orig. str. 4.]** nakon neuspjelih poziva društvu Blumar da regulira svoj položaj, 31. srpnja 2008. priopćila je da odbija izdati odobrenje,

- Blumar je odluku o odbijanju osporavao žalbom koju je Commissione provinciale di Pescara (Općinski porezni sud u Pescari, Italija) odbio,

- Commissione Tributaria Regionale dell'Abruzzo, sez. staccata di Pescara (Okružni porezni sud Abruzzo, Stalna služba u Pescari, Italija) presudom od 8. lipnja 2011. odbio je žalbu stranke koja nije uspjela u postupku protiv prvostupanjske odluke,

- u prilog odluci CTR (Okružni porezni sud) istaknuo je da „[...] *treba uzeti u obzir takozvanu ‚obvezu Deggendorf‘ u skladu s kojom je dodjela državnih potpora uvjetovana prethodnom provjerom jesu li prijavitelji već primili bez naknadnog povrata određene potpore koje je Europska komisija ocijenila nesukladnima i čiji je povrat naložila: kao primjeren instrument osiguranja poštovanja navedene obveze talijanska vlada odredila je prijaviteljevu izjavu o korištenim potporama. S obzirom na nedostatak takve izjave, kao i na praksu Ispostave kojom je dodijeljen dodatni odgodni rok od deset dana, odluka o odbijanju je zakonita.*”

- protiv presude, Blumar s.p.a. podnio je žalbu u kasacijskom postupku, utemeljenu na četiri žalbena razloga obrazložena u podnesku, na koju je Porezna uprava odgovorila podnošenjem protužalbe,

UZIMAJUĆI U OBZIR DA

- u svojem prvom žalbenom razlogu, naslovljenom „Povreda i pogrešna primjena članka 108. UFEU-a, Odluke Europske komisije C(2008) 380 i načela proporcionalnosti Europske unije (članak 360. stavak 1. točka 3. c.p.c. (Zakonik o parničnom postupku))”, žalitelj smatra da je CTR (Okružni porezni sud) odluku o odbijanju pogrešno smatrao zakonitom,

- u prilog svojem navodu zaključuje da je stavak 1223. jedinog članka Zakona br. 296 od 27. prosinca 2006. (danas članak 16. bis stavak 11. Zakona br. 11 od 4. veljače 2005.), u skladu s kojim „*primatelji potpora iz članka 87. Ugovora mogu [orig. str. 5.] koristiti te olakšice samo ako izjave [...] da nisu među onima koji su primili, a naknadno nisu vratili ili uplatili na blokirani račun, potpore koje je Europska komisija ocijenila nezakonitima ili nesukladnima*”, nezakonit zbog očite suprotnosti s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, Odlukom Europske komisije C(2008) 380 i načelom proporcionalnosti Europske unije, pa stoga smatra da je nacionalni sud dužan prestati ga primjenjivati,

- vezano za pitanje navedeno u žalbenom razlogu, koje je očito ključno za rješavanje spora, ovaj Sud smatra da je uputno zatražiti, u obliku prethodnog

pitanja, tumačenje Suda Europske unije s obzirom na sva razmatranja iznesena u nastavku.

1. Porezni kredit koji je predmet rasprave; talijansko zakonodavstvo:

- nije naodmet istaknuti da je porezni kredit za ulaganja u zapostavljena područja zemlje uveden člankom 8. legge finanziaria per il 2001 (Legge n. 388/2000) (Financijski zakon za 2001.) (Zakon br. 388/2000),

- kredit je bio namijenjen poduzetnicima koji su do završetka poreznog razdoblja koje je trajalo do 31. prosinca 2006., izvršili nova ulaganja u zapostavljena područja unutar područja kojima se dodjeljuju regionalne potpore u skladu s odstupanjima predviđenim člankom 87. stavkom 3. točkama (a) i (c) Ugovora u području državnih potpora navedenih u Talijanskom programu potpora za razdoblje 2000. – 2006.,

[omissis]

[omissis] **[orig. str. 6.]** [omissis]

[omissis] [opis načina dodjele predmetne olakšice predviđenih ranijim propisima]

- po isteku inicijalnog plana provedbe, člankom 1. stavcima 271. do 279. Financijskog zakona za 2007. (Zakon br. 296 od 27. prosinca 2006.) uvedena je nova inačica olakšice kojom se utvrdilo pravo na porezni kredit nakon onoga koji je trajao do 31. prosinca 2006. i do završetka poreznog razdoblja koje se zaključuje s 31. prosincem 2013.,

- člankom 1. stavkom 279. navedenog zakona djelotvornost mjere, u skladu s člankom 88. stavkom 3. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice, uvjetovana je odobrenjem Europske komisije,

- kao što je već navedeno u uvodnom dijelu, 25. siječnja 2008. Europska komisija je u Odluci C(2008) 380 smatrala da je program potpora spojiv sa zajedničkim tržištem u skladu s člankom 87. stavkom 3. točkama (a) i (c) Ugovora [o osnivanju EEZ-a],

[orig. str. 7.]

- člankom 1. stavkom 1223. istog Zakona br. 296/06 u nacionalno pravo prenesena je obveza u skladu s kojom Europska komisija od država članica zahtijeva da dodjelu državnih potpora uvjetuju prethodnom provjerom da potencijalni korisnici nisu primili, bez povrata, određene potpore koje su ocijenjene kao nesukladne, određujući da „*primatelji potpora iz članka 87. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice mogu koristiti te olakšice samo ako izjave, u skladu s člankom 47. pročišćenog teksta decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Uredba predsjednika Talijanske*

Republike br. 445 od 28. prosinca 2000.) i s načinima propisanim uredbom predsjednika Vijeća ministara, koji trebaju biti objavljeni u Službenom listu Talijanske Republike, da nisu među onima koji su primili i kasnije nisu vratili ili uplatili na blokirani račun potpore koje je Europska komisija ocijenila kao nezakonite ili nesukladne i koje su navedene u uredbi iz ovog stavka”,

- stoga je talijanski zakonodavac kao sredstvo provedbe takozvane „obveze *Deggendorf*” odredio izjavu kojom se zamjenjuje ovjerovljeni akt (članak 47. testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Pročišćeni tekst zakonodavnih i regulatornih odredbi iz područja upravne dokumentacije) iz Uredbe predsjednika Talijanske Republike br. 445 od 28. prosinca 2000.), kojom primatelji novih potpora pod vlastitom odgovornošću potvrđuju da nisu među onima koji su primili i naknadno nisu vratili ranije potpore koje je Komisija „*ukinula*”,
- odredba navedenog stavka 1223. Zakona br. 296/06 stavljena je izvan snage člankom 6. stavkom 2. 1. 25 febbraio 2008 n. 34 (Zakon br. 34 od 25. veljače 2008.), ali je istodobno ponovno navedena u istovjetnom obliku u članku 16. *bis* stavku 10. Zakona br. 11 od 4. veljače 2005., koji je uveden navedenim člankom 6. Zakona br. 34 iz 2008. i trenutačno je na snazi,
- zatim su na temelju DPCM del 23 maggio 2007 (Uredba predsjednika Vijeća ministara od 23. svibnja 2007.) uređeni načini sastavljanja izjave kojom se zamjenjuje ovjerovljeni akt, uz konkretno navođenje, u članku 4. stavku 1., potpora čiji je povrat naložila Europska komisija,

[orig. str. 8.]

- naposljetku, nacionalni zakonodavac donio je d.l. 3 giugno 2008 n. 97 (Uredba sa zakonskom snagom br. 97 od 3. lipnja 2008.) (koja je s izmjenama pretvorena u zakon Zakonom br. 129 od 2. kolovoza 2008.), čijim se člankom 2. određuju gornje granice sredstava dostupnih za određena godišnja razdoblja te se uređuje postupak pristupa poreznom kreditu za zainteresirane subjekte koji su dužni elektroničkim putem dostaviti Poreznoj upravi obrazac s pojedinostima o projektu ulaganja na koji se odnose olakšice, a koji vrijedi kao predbilježba prava na korištenje olakšice,
- konkretno, stavkom 1. točkama a) i b) navedenog članka, zainteresirani subjekti razlikuju se ovisno o tome jesu li ili nisu već pokrenuli projekt ulaganja na dan stupanja na snagu te uredbe sa zakonskom snagom: oni koji jesu (dužni su dostaviti obrazac, pod prijetnjom gubitka prava, u roku od 30 dana od dana kada ga odobri ravnatelj Porezne uprave) imaju prednost pri korištenju prava na predbilježbu u odnosu na one koji nisu,
- dalje, stavkom 2. utvrđeno je i da Porezna uprava, na temelju podataka iz zaprimljenih obrazaca, koji se pregledavaju uz strogo poštovanje kronološkog redoslijeda primitka, elektroničkim putem obavještava zainteresirane subjekte: a) vezano za predbilježbe iz stavka 1. točke a), isključivo o odobrenju danom samo

radi financijskog pokrića, b) vezano za predbilježbu iz stavka 1. točke b) o potvrdi primitka obrasca, o prihvaćanju odgovarajuće predbilježbe, kao i o izdavanju odobrenja iz točke a) u sljedećih 30 dana.

2. Pravo Unije:

- člankom 87. stavkom 1. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice od 25. ožujka 1957. određeno je da je „svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijete da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva [...] sa zajedničkim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama”,

- Europska komisija navela je četiri bitna elementa koji moraju istodobno biti zadovoljeni kako bi potpora postojala: 1) državno [orig. str. 9.] porijeklo sredstava: potpore naime moraju dodijeliti države, odnosno moraju se dodijeliti iz državnih sredstava; 2) dodjela financijske povlastice, bez obzira na oblik u kojem se ostvaruje (na primjer, subvencije, porezni krediti i/ili ostale porezne olakšice, povlaštene tarife); 3) selektivnost: načelo koje je teže utvrditi, a koje se primjenjuje u slučajevima kada potpora odstupa od uobičajenih pravnih norma ili prirode ili strukture sustava u području koje je predmet same potpore; 4) utjecaj na trgovinu među državama članicama: Europska komisija je pojasnila da „kada država članica dodijeli olakšicu, čak i ograničenu, poduzetniku koji posluje u sektoru izloženom tržišnom natjecanju, dolazi do narušavanja ili opasnosti od narušavanja samog tržišnog natjecanja. Da bi se utvrdilo utječe li takvo narušavanje na trgovinu među državama članicama, dovoljno je da je djelatnost koju korisnik obavlja, čak i djelomično, predmet trgovine među državama članicama”,

- u skladu s člankom 88. stavkom 3. Ugovora države članice obvezne su, prije provođenja predmetnih mjera, obavijestiti Komisiju o svim projektima usmjerenim na uspostavu ili izmjenu državnih potpora,

- međutim, Komisija može izuzeti iz opće zabrane uvedene člankom 87. stavkom 1. Ugovora određene vrste državnih potpora pod uvjetima iz članka 87. stavka 3. točke (d) samog Ugovora.

3. Sudska praksa u predmetu Deggendorf i njezin prijenos u nacionalno pravo:

- Sud Europske unije utvrdio je načelo poznato kao „obveza Deggendorf” svojom presudom od 15. svibnja 1997. u predmetu C-355/95 (Textilwerke Deggendorf GmbH (TWD)/Komisija),

- u toj presudi Sud je naveo da Europska komisija može naložiti obustavu nove državne potpore sve dok korisnik ne vrati državi članici isplatiteljici ostale potpore koje je prethodno nedopušteno koristio, jer bi „*kumulativni učinak potpora*” [orig. str. 10.] mogao značajno narušiti tržišno natjecanje na zajedničkom tržištu,
- prema stajalištu Suda, Europska komisija raspolaže „*širokom diskrecijskom ovlašću čije izvršavanje podrazumijeva ekonomsku i socijalnu procjenu koju treba provoditi u kontekstu Unije*”; konkretno, pri ocjenjivanju spojivosti državnih potpora sa zajedničkim tržištem, Komisija mora uzeti u obzir, kao „*bitan element*”, izostanak povrata potpora koje su ocijenjene nezakonitima,
- dakle, prema mišljenju Suda, obustavom isplate nove potpore sve dok korisnik potpore koja je ocijenjena nezakonitom ne vrati tu potporu, Komisija ne prelazi granice svoje diskrecijske ovlasti s obzirom na to da je nadležna provoditi „*poseban postupak neprestanog nadzora i provjere potpora koje države članice namjeravaju provesti*” pod nadzorom Suda.

4. Pitanje tumačenja:

- Kao što je žalitelj istaknuo, iz sudske prakse u predmetu *Deggendorf* trebalo bi proizaći načelo prema kojemu se (i) u slučaju postojanja prethodne nezakonite državne potpore čije je vraćanje naloženo (ii) može odobriti daljnja potpora, ali se (iii) njezina isplata mora obustaviti sve dok prethodna potpora ne bude vraćena,
- u skladu s tekstom navedene sudske prakse, u Odluci C(2008) 380 Europske komisije doslovno je navedeno da „*će se obustaviti pravo na korištenje olakšice korisnicima koji podliježu neizvršenom nalogu za povrat sredstava, slijedom odluke Europske komisije kojom se prethodna potpora ocjenjuje nezakonitom i nesukladnom sa zajedničkim tržištem, i koji nisu vratili (s kamatama) ili barem položili na blokirani račun potpore ocijenjene nezakonitima ili nesukladnima*”,
- načelo navedeno u obvezi *Deggendorf* preneseno je u Uredbu Komisije (EZ) br. 800 od 6. kolovoza 2008. (Uredba o općem skupnom izuzeću), koja, pri proglašavanju sukladnosti sa zajedničkim tržištem određenih [orig. str. 11.] kategorija potpora, primjenjujući članke 87. i 88. Ugovora, isključuje, među ostalim, člankom 1. stavkom 6. točkom (a) iz vrsta potpora na koje se Uredba primjenjuje „*programe potpora koji ne isključuju na izričit način plaćanje pojedinačne potpore u korist poduzetnika koji podliježe neizvršenom nalogu za povrat sredstava slijedom prethodne odluke Komisije kojom se potpora ocjenjuje nezakonitom i nesukladnom zajedničkom tržištu*”,
- u ovom se slučaju sljedeće okolnosti smatraju nespornima: Blumar s.p.a. je dostavio obrazac iz članka 2. stavka 1. točke a) Uredbe sa zakonskom snagom br. 97 od 3. lipnja 2008. (koja je s izmjenama pretvorena u zakon Zakonom br. 129 od 2. kolovoza 2008.) u roku od 30 dana koji je predviđen propisom; odobrenje je odbijeno zbog toga što trgovačko društvo nije dostavilo izjavu kojom se

zamjenjuje ovjerovljeni akt iz članka 1. stavka 1223. Zakona br. 296 iz 2006. (danas članak 16. *bis* stavak 10. Zakona br. 11 od 4. veljače 2005.); trgovačko društvo, kako na datum podnošenja obrasca tako i na datum podnošenja žalbe, nije bilo obveznik povrata državnih potpora navedenih u članku 4. stavku 1. Uredbe predsjednika Vijeća ministara od 23. svibnja 2007.,

- čini se, dakle, da postoje dva aspekta pitanja protivi li se pravnom poretku Zajednice odredba ponovljenog članka 1. stavka 1223. Zakona br. 296 iz 2006., kojim je talijanski zakonodavac predvidio da „primatelji državnih potpora iz članka 87. Ugovora mogu koristiti te olakšice” samo „ako izjave da nisu među onima koji su primili i naknadno nisu vratili ili položili na blokirani tekući račun potpore koje je Europska komisija ocijenila nezakonitima ili nesukladnima”;

- vezano za prvi aspekt, potrebno je upitati se je li u suprotnosti s pravim poretkom Zajednice to što se predmetnom odredbom smatra da je za odbijanje pristupa potpori dovoljno da je poduzetnik primio neku od državnih potpora nabrojanih u članku 4. stavku 1. Uredbe predsjednika Vijeća ministara od 23. svibnja 2007., i pored navedenog, da se podnositelja zahtjeva obvezuje da dostavi potvrdu iz koje je razvidno da nije primao potporu, pod prijetnjom kaznene sankcije u slučaju davanja neistinitih podataka, te kada pak odbijanje ne ovisi samo o izjavi poduzetnika da ne podliježe još uvijek neizvršenom nalogu za povrat sredstava, [**orig. str. 12.**] jer nije vratio ili nije položio sredstva primljena u jednu od navedenih svrha na blokirani tekući račun,

- vezano za drugi aspekt, potrebno je utvrditi je li u suprotnosti s pravim poretkom Zajednice činjenica da se odredbom prije jednostavno sprečava pristup potpori poduzetniku za kojeg se pretpostavlja da je primio nezakonitu državnu potporu, nego što se osigurava obustava isplate: odbijajući zahtjev, umjesto da ga prihvati i eventualno obustavi, Uprava zapravo donosi konačnu odluku da će isključiti iz dodjele sredstava subjekt koji bi ih kasnije mogao koristiti s obzirom na to da nikada nije imao obvezu povrata sredstava ili na to da je kasnije vratio prethodno primljenu nezakonitu državnu potporu,

- vezano za ovaj drugi aspekt (koji je relevantniji prema mišljenju sudskog vijeća), čini se da je nacionalno pravilo također u suprotnosti s načelom proporcionalnosti kojim se zahtijeva da akti institucija Unije ne prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje legitimnih ciljeva kojima teži predmetni propis, pri čemu je, kad je moguće odabrati između više primjerenih mjera, potrebno odabrati onu koja je manje ograničavajuća i čije negativne posljedice ne smiju biti nerazmjerne u odnosu na cilj kojemu se teži,

- s obzirom na navedeno, sudsko vijeće smatra da je potrebno Sudu Europske unije uputiti sljedeće prethodno pitanje u skladu s člankom 267. UFEU-a:

- „Jesu li u skladu s pravom Unije stavak 1223. jedinog članka Zakona br. 296 od 27. prosinca 2006. (danas članak 16. *bis* stavak 11. Zakona br. 11 od 4. veljače 2005.) i Uredba predsjednika Vijeća ministara od 23. svibnja 2007. u vezi s

člankom 108. [stavkom] 3. UFEU-a, na način kako ga se tumači sudskom praksom u predmetu Deggenporf, Odlukom C(2008) 380 Europske komisije i načelom proporcionalnosti Unije?”

- Zahtjevom za prethodnu odluku postupak se prekida.

[*omissis*]

[orig. str. 13.]

[*omissis*]

U Rimu, [*omissis*] 4. prosinca 2018.

[*omissis*]

(postupovna pravila i potpisi)

RADNI DOKUMENT