

Sprawa C-415/19

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

28 maja 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Corte suprema di cassazione (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

4 grudnia 2018 r.

Strona skarżąca:

Blumar SpA

Druga strona postępowania:

Agenzia delle entrate

Przedmiot postępowania

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (najwyższy sąd kasacyjny)

PODATKI

SEZIONE TRIBUTARIA CIVILE (izba podatkowa cywilna)

[...]

wydał następujące

POSTANOWIENIE INCYDENTALNE

w przedmiocie skargi 18635-2012 wniesionej przez:

BLUMAR SPA [...];

- stronę skarżącą -

przeciwko

[...]

AGENZIA DELLE ENTRATE (urzędowi skarbowemu) [...], [Or.2] [...];

- drugiej stronie postępowania kasacyjnego -

na wyrok nr 501/2011 Commissione tributaria regionale, sezione distaccata di Pescara (regionalnego sądu ds. podatkowych, oddział w Peszarze), złożonej w dniu 8 czerwca 2011 r.;

[...]

[Or.3]

ZWAŻYWSZY, CO NASTĘPUJE:

- decyzją C (2008) 380 sprostowanie z dnia 25 stycznia 2008 r. Komisja Europejska zatwierdziła korzyść podatkową, o której mowa w art. 1 ust. 271–279 ustawy nr 296 z 2006 r.;

- korzyść obejmuje ulgę podatkową zgodnie z Wytocznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007/2013, przyznaną na zakup nowych dóbr inwestycyjnych związanych z projektem inwestycji początkowej, przeznaczonych dla zakładów produkcyjnych znajdujących się na obszarach niekorzystnie położonych w południowych Włoszech, do wykorzystania w celu dokonywania płatności z tytułu podatków dochodowych;

- następnie, w drodze art. 2 decreto legge (dekretu z mocą ustawy) nr 97 z dnia 3 czerwca 2008 r., przekształconego ze zmianami przez ustawę nr 129 z dnia 2 sierpnia 2008 r., włoski ustawodawca określił procedurę dostępu do ulgi podatkowej, stanowiąc w ust. 1 lit. a), że „w przypadku projektów inwestycyjnych, które na podstawie akt lub dokumentów mających określoną datę zostały rozpoczęte już przed datą wejścia w życie niniejszego dekretu, zainteresowane strony przesyłają drogą elektroniczną do urzędu skarbowego w terminie trzydziestu dni od daty wszczęcia procedury, o której mowa w ust. 4, pod rygorem wygaśnięcia pomocy, odpowiedni formularz zatwierdzony przez naczelnika urzędu skarbowego; przesłanie formularza jest równoznaczne z zastrzeżeniem dostępu do uzyskania ulgi podatkowej”;

- w terminie zawitym określonym w powyższym przepisie Blumar s.p.a. przesyłała drogą elektroniczną do Centro operativo di Pescara dell’Agenzia delle entrate (centrum operacyjnego w Peszarze urzędu skarbowego) formularz o nazwie FAS08, aby uzyskać zezwolenie na dostęp do uzyskania ulgi podatkowej;

- Centro operativo di Pescara stwierdziło jednak, że spółka nie załączyła do formularza oświadczenia zastępującego dokument dowodowy, wymaganego w art. 1 ust. 1223 ustawy nr 296 z dnia 27 grudnia 2006 r. (obecnie art. 16 bis ust. 11

ustawy nr 11 z dnia 4 lutego 2005 r.), mającego na celu potwierdzenie, że spółka nie korzystała z pomocy państwa uznanej za niezgodną ze wspólnym rynkiem przez Wspólnotę Europejską, a [Or.4] po bezskutecznym wezwaniu Blumar do zajęcia stanowiska, w dniu 31 lipca 2008 r. Centro operativo di Pescara doręczyło odmowę wydania zezwolenia;

- na decyzję o odmowie Blumar wniosła skargę oddaloną przez Commissione provinciale di Pescara (sąd ds. podatkowych w prowincji Pescara);

- odwołanie wniesione przez stronę przegrywającą od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji zostało oddalone przez Commissione tributaria regionale dell'Abruzzo, sezione staccata di Pescara (sąd ds. podatkowych w regionie Abruzja, oddział w Pescarze) wyrokiem z dnia 8 czerwca 2011 r.;

- w uzasadnieniu swojego orzeczenia Commissione tributaria regionale stwierdził, że „[...] należy uwzględnić tzw. »zasadę Deggendorf«, która polega na uzależnieniu przyznania pomocy państwa od uprzedniej weryfikacji, czy osoby wnioskujące o pomoc nie otrzymały, a następnie nie zwróciły określonej pomocy, którą Komisja Europejska uznała za niezgodną ze wspólnym rynkiem i nakazała jej odzyskanie: w celu zapewnienia zgodności z powyższą zasadą rząd włoski określił odpowiednie narzędzie w postaci oświadczenia własnego, służące temu celowi. Wobec braku takiego oświadczenia własnego, a ponadto w świetle przyznania przez Centro operativo dodatkowego terminu dziesięciodniowego wydłużającego postępowanie, decyzja odmowna jest zgodna z prawem”.

- Blumar s.p.a. wniosła skargę kasacyjną na wspomniany wyrok, podnosząc cztery zarzuty i dołączając uzasadnienie; Agenzia delle entrate złożyła odpowiedź na skargę;

ZWAŻYWSZY, CO NASTĘPUJE:

- w pierwszym zarzucie, zatytułowanym „Naruszenie i błędne zastosowanie art. 108 TFUE, decyzji Komisji Europejskiej C(2008) 380 oraz wspólnotowej zasady proporcjonalności (art. 360 ust. 1 pkt 3 kodeksu postępowania cywilnego)”, strona skarżąca twierdzi, że Commissione tributaria regionale błędnie uznał, iż decyzja odmowna jest zgodna z prawem;

- na poparcie zarzutu skarżąca podnosi, że art. 1 ust. 1223 ustawy nr 296 z dnia 27 grudnia 2006 r. (obecnie art. 16 bis ust. 11 ustawy nr 11 z dnia 4 lutego 2005 r.), zgodnie z którym „odbiorcy pomocy przewidzianej w art. 87 traktatu mogą [Or.5] skorzystać z takich środków ustanawiających korzyści, tylko jeżeli oświadczą, [...] że nie są osobami, które otrzymały, a następnie nie zwróciły lub nie zdeponowały na zablokowanym rachunku pomocy uznanej przez Komisję Europejską za bezprawną lub niezgodną ze wspólnym rynkiem”, jest niezgodny z prawem z powodu oczywistej sprzeczności z art. 108 ust. 3 TFUE, decyzją Komisji Europejskiej C(2008) 380 oraz wspólnotową zasadą proporcjonalności, w związku z czym sąd krajowy jest zobowiązany odstąpić od jego stosowania;

- w odniesieniu do kwestii podniesionej w zarzucie, która ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu, Corte suprema di cassazione uznaje za konieczne wystąpienie w trybie prejudycjalnym o dokonanie wykładni przez Trybunał w oparciu o przedstawione poniżej uwagi;

1. Ulga podatkowa będąca przedmiotem sporu; ustawodawstwo włoskie:

- nie wydaje się zbędne sprecyzowanie, że ulga podatkowa na inwestycje na obszarach niekorzystnie położonych została wprowadzona przez art. 8 ustawy budżetowej na 2001 r. (ustawy nr 388/2000);

- ulga została przewidziana na rzecz przedsiębiorstw, które do zakończenia bieżącego okresu podatkowego w dniu 31 grudnia 2006 r. dokonały nowych inwestycji na obszarach niekorzystnie położonych określonych jako obszary otrzymujące pomoc regionalną, o której mowa w odstępstwach przewidzianych w art. 87 ust. 3 lit. a) i art. 87 ust. 3 lit. c) traktatu w dziedzinie pomocy państwa, określonych we włoskiej Karcie pomocy na lata 2000-2006;

[...]

[...] **[Or.6]** [...]

[...] [opis warunków udzielania spornej korzyści, przewidzianych w poprzednich przepisach]

- po wygaśnięciu pierwotnego przepisu ustawa budżetowa na 2007 r. (ustawa nr 296 z dnia 27 grudnia 2006 r.) wprowadziła w art. 1 ust. 271-279 nową wersję korzyści podatkowej, ustanawiając uprawnienie do ulgi podatkowej po bieżącej uldze podatkowej na dzień 31 grudnia 2006 r. i do końca bieżącego okresu podatkowego w dniu 31 grudnia 2013 r.;

- zgodnie z art. 88 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską przywołany art. 1 ust. 279 uzależnił skuteczność środka od zgody Komisji Europejskiej;

- jak już wskazano na wstępie, w dniu 25 stycznia 2008 r. Komisja Europejska decyzją C(2008) 380 uznała, że system pomocy jest zgodny ze wspólnym rynkiem na mocy art. 87 ust. 3 lit. a) i c) traktatu WE;

[Or.7]

- ta sama ustawa nr 296/06 transponowała do prawa krajowego w art. 1 ust. 1223 zobowiązanie nałożone przez Komisję Europejską na państwa członkowskie, aby uzależnić przyznawanie pomocy państwa od uprzedniej weryfikacji, czy potencjalni beneficjenci nie są osobami, które otrzymały i nie zwróciły określonej pomocy uznanej za niezgodną ze wspólnym rynkiem, stanowiąc, co następuje: „odbiorcy pomocy przewidzianej w art. 87 Traktatu

ustanawiającego Wspólnotę Europejską mogą skorzystać z takich środków ustanawiających korzyści, tylko jeżeli oświadczą, zgodnie z art. 47 tekstu jednolitego zawartego w dekrete prezydenta Republiki nr 45 z dnia 28 grudnia 2000 r. oraz zgodnie z warunkami określonymi w dekrete prezesa rady ministrów, który ma być opublikowany w dzienniku urzędowym, że nie są osobami, które otrzymały, a następnie nie zwróciły lub nie zdeponowały na zablokowanym rachunku pomocy uznanej przez Komisję Europejską za bezprawną lub niezgodną ze wspólnym rynkiem oraz określonej w dekrete wymienionym w niniejszym ustępie”;

- włoski ustawodawca określił zatem jako narzędzie realizacji tzw. „zasady Deggendorf” oświadczenie zastępujące dokument dowodowy [art. 47 tekstu jednolitego przepisów ustawowych i wykonawczych dotyczących dokumentów administracyjnych, zawartego w decreto del Presidente della Repubblica (dekrecie prezydenta Republiki) nr 445 z dnia 28 grudnia 2000 r.], w drodze którego odbiorcy nowej pomocy oświadczają na własną odpowiedzialność, że nie są osobami, które otrzymały, a następnie nie zwróciły poprzedniej pomocy uznanej przez Komisję za bezprawną lub niezgodną ze wspólnym rynkiem;

- przepis określony w przywołanym ust. 1223 ustawy nr 296/06 został uchylony przez art. 6 ust. 2 ustawy nr 34 z dnia 25 lutego 2008 r., lecz jednocześnie został on zawarty w identycznym brzmieniu w art. 16 bis ustawy nr 11 z dnia 4 lutego 2005 r., wprowadzonym przez tenże art. 6 ustawy nr 34 z 2008 r. i obecnie obowiązującym;

- następnie w decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (dekrecie prezesa rady ministrów) z dnia 23 maja 2007 r. zostały uregulowane warunki dotyczące składania oświadczenia zastępującego dokument dowodowy, w szczególności zaś w art. 4 ust. 1 określono pomoc, której odzyskanie nakazała Komisja;

[Or.8]

- ostatnio ustawodawca krajowy przyjął decreto legge (dekret z mocą ustawy) nr 97 z dnia 3 czerwca 2008 r. (przekształcony ze zmianami przez ustawę nr 129 z dnia 2 sierpnia 2008 r.), w którego art. 2 określił maksymalne pułapy zasobów dostępnych na poszczególne lata i ustanowił zasady regulujące procedurę dostępu do ulgi podatkowej zainteresowanych stron, które muszą przesłać Agenzia delle entrate drogą elektroniczną formularz zawierający dane dotyczące projektu inwestycyjnego kwalifikującego się do korzyści podatkowej, stanowiący zastrzeżenie prawa do uzyskania korzyści;

- w szczególności ust. 1 lit. a) i b) przytoczonego artykułu rozróżnia zainteresowane osoby w zależności od tego, czy rozpoczęły one już projekt inwestycyjny w dniu wejścia w życie decreto legge, czy też jeszcze go nie rozpoczęły: osobom, które rozpoczęły projekt [zobowiązany do wysłania formularza, pod groźbą wygaśnięcia pomocy, w ciągu 30 dni od daty jego

zatwierdzenia przez Direttore dell’Agenzia (naczelnika urzędu skarbowego)], przyznano pierwszeństwo prawa zastrzeżenia w stosunku do osób, które jeszcze nie rozpoczęły projektu;

- następnie ust. 2 stanowi, że na podstawie danych zebranych w otrzymanych formularzach, zbadanych w ścisłej zgodności z chronologicznym porządkiem ich otrzymania, Agenzia delle entrate informuje drogą elektroniczną zainteresowane strony: a) w odniesieniu do zastrzeżeń, o których mowa w ust. 1 lit. a), jedynie o zezwoleniu wyłącznie do celów zabezpieczenia finansowego; b) w odniesieniu do zastrzeżeń, o których mowa w ust. 1 lit. b), o potwierdzeniu złożenia formularza, o przyjęciu odpowiedniego zastrzeżenia, a także, w ciągu kolejnych 30 dni, o wydaniu zezwolenia, o którym mowa w lit. a);

2. Prawo Unii:

- artykuł 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25 marca 1957 r. stanowi, że *„wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”*;

- dla celów stwierdzenia istnienia pomocy Komisja Europejska wskazała cztery zasadnicze elementy, które muszą wystąpić jednocześnie: 1) zasoby muszą pochodzić [Or.9] od państwa: w rzeczywistości pomoc musi być przyznawana przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych; 2) przyznanie korzyści ekonomicznej, bez względu na formę, w jakiej jest ona realizowana (np. pomoc, ulgi podatkowe lub inne korzyści podatkowe; preferencyjne stawki); 3) selektywność: najtrudniejsze do określenia kryterium, które jest spełnione, jeśli pomoc stanowi odstępstwo od zwykłego systemu prawnego lub od charakteru albo struktury systemu obowiązującego w odniesieniu do przedmiotu samej pomocy; 4) wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi: Komisja wyjaśniła, że *„gdy państwo przyznaje korzyść, choćby nawet ograniczoną, przedsiębiorstwu działającemu w sektorze narażonym na konkurencję, dochodzi do zakłócenia konkurencji lub ryzyka jej zakłócenia. Aby ustalić, czy zakłócenie to ma wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, wystarczy, że działalność prowadzona, nawet częściowo, przez beneficjenta będzie przedmiotem wymiany handlowej między państwami członkowskimi”*;

- na mocy art. 88 ust. 3 traktatu państwa członkowskie są zobowiązane do informowania Komisji o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy państwa przed wprowadzeniem w życie danych środków;

- Komisja może jednak zwolnić niektóre rodzaje pomocy państwa z ogólnego zakazu wprowadzonego w art. 87 ust. 1 traktatu na warunkach określonych w art. 87 ust. 3 lit. d) traktatu.

3. Orzecznictwo Deggendorf oraz jego przyjęcie w prawie krajowym:

- „Zasada Deggendorf” została określona przez Trybunał w wyroku z dnia 15 maja 1997 r. w sprawie C-355/95 [*Textilwerke Deggendorf GmbH* (TWD) przeciwko Komisji];

- W przywołanym wyroku Trybunał stwierdził, że Komisja Europejska jest uprawniona do nakazania zawieszenia nowej pomocy państwa do czasu, gdy beneficjent zwróci państwu członkowskiemu udzielającemu pomoc inną bezprawnie uzyskaną poprzednią pomoc, ponieważ „skumulowany efekt pomocy” [Or.10] mógłby spowodować poważne zakłócenia konkurencji na wspólnym rynku;

- Zdaniem Trybunału Komisja ma „szeroki zakres uznania, którego wykonanie wiąże się z ocenami gospodarczą i społeczną, które muszą być przeprowadzone w kontekście wspólnotowym”; w szczególności, oceniając zgodność pomocy państwa ze wspólnym rynkiem, Komisja musi uwzględnić jako „zasadniczy element” brak zwrotu pomocy uznanej za bezprawną;

- W związku z tym w ocenie Trybunału Komisja, zawieszając wypłatę nowej pomocy do czasu, gdy beneficjent pomocy uznanej za bezprawną jej nie zwróci, nie nadużywa swojego zakresu uznania, ponieważ jest odpowiedzialna za wdrożenie „specjalnej procedury stałego badania i kontroli pomocy, które państwa członkowskie zamierzają wprowadzić w życie”, pod kontrolą Trybunału.

4. Pytanie prejudycjalne:

- Jak zauważyła skarżąca, wydaje się, że z orzecznictwa Deggendorf wynika zasada, zgodnie z którą (i) w przypadku poprzedniej bezprawnej pomocy państwa, którą nakazano odzyskać, (ii) można zezwolić na kolejną pomoc, ale (iii) jej udzielenie musi zostać zawieszona do czasu odzyskania poprzedniej pomocy;

- Zgodnie z wyżej wymienionym orzecznictwem, w decyzji C(2008) 380 Komisja Europejska dosłownie stwierdziła, że „korzystanie z pomocy zostanie zawieszona w odniesieniu do beneficjentów, na których ciąży obowiązek zwrotu środków wynikający z decyzji Komisji w sprawie bezprawności i niezgodności ze wspólnym rynkiem poprzedniej pomocy, a którzy nie zwrócili (w tym odsetek) lub przynajmniej nie zdeponowali na zablokowanym rachunku pomocy uznanej za bezprawną i niezgodną ze wspólnym rynkiem”;

- Zasada Deggendorf została włączona do rozporządzenia nr 800 z dnia 6 sierpnia 2008 r. (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych),

uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem [Or.11] w zastosowaniu art. 87 i 88 traktatu oraz wyłączonego w art. 1 ust. 6 lit. a) m.in. z rodzajów pomocy, do których rozporządzenie ma zastosowanie, „*program[ny] pomocy, które nie wykluczają wyraźnie możliwości przekazania pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstwa, na którym ciąży obowiązek zwrotu pomocy wynikający z wcześniejszej decyzji Komisji uznającej pomoc za niezgodną z prawem i ze wspólnym rynkiem*”;

- W niniejszej sprawie następujące okoliczności są bezsporne: Blumar s.p.a. przesłała formularz, o którym mowa w art. 2 ust. 1 lit. a) decreto legge nr 97 z dnia 3 czerwca 2008 r. (przekształconego ze zmianami w ustawę nr 129 z dnia 2 sierpnia 2008 r.), w terminie zawitym 30 dni przewidzianym w przepisie; odmówiono spółce wydania zezwolenia z powodu braku złożenia oświadczenia zastępującego dokument dowodowy, o którym mowa w art. 1 ust. 1223 ustawy nr 296 z 2006 r. (obecnie art. 16 bis ust. 10 ustawy nr 11 z dnia 4 lutego 2005 r.); zarówno w dniu złożenia formularza, jak i w dniu wniesienia skargi na spółce nie ciążył obowiązek zwrotu jednego z rodzajów pomocy państwa wymienionych w art. 4 ust. 1 decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri z dnia 23 maja 2007 r.;

- Wydaje się, że można rozpatrywać w dwóch aspektach kwestię ewentualnej sprzeczności z prawem wspólnotowym przepisu zawartego we wspomnianym wyżej art. 1 ust. 1223 ustawy nr 296 z 2006 r., w którym włoski ustawodawca określił, iż „odbiorcy pomocy przewidzianej w art. 87 Traktatu mogą skorzystać z takich środków ustanawiających korzyści”, tylko „jeżeli oświadczą, że nie są osobami, które otrzymały, a następnie nie zwróciły lub nie zdeponowały na zablokowanym rachunku bieżącym pomocy uznanej przez Komisję Europejską za bezprawną lub niezgodną ze wspólnym rynkiem”;

- Po pierwsze, powstaje pytanie, czy sprzeczność istnieje, ponieważ w rozpatrywanym przepisie uznaje się za wystarczające dla odmowy dostępu do pomocy, że przedsiębiorstwo otrzymało jeden z rodzajów pomocy państwa wymienionych w art. 4 ust. 1 decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri z dnia 23 maja 2007 r., ponadto nakładając na wnioskodawcę obowiązek złożenia poświadczenia negatywnego pod rygorem sankcji karnej, natomiast nie uzależnia się odmowy od zwykłego oświadczenia własnego przedsiębiorstwa, z którego wynika, iż nie ciąży na nim aktualny nakaz odzyskania środków [Or.12] z powodu braku zwrotu lub braku zdeponowania na zablokowanym rachunku bieżącym kwot otrzymanych z jednego z wymienionych tytułów;

- Po drugie, konieczne jest ustalenie, czy taka sprzeczność istnieje, dlatego że przepis wprost wyklucza dostęp do korzyści dla przedsiębiorstwa, które hipotetycznie otrzymało bezprawną pomoc państwa, natomiast nie ogranicza się on do zawieszenia udzielenia pomocy: poprzez oddalenie wniosku, zamiast go uwzględnić i ewentualnie zawiesić, w rzeczywistości organ administracji ostatecznie postanawia, że w przydzielaniu zasobów nie będzie uczestniczyć podmiot, który później mógłby okazać się uprawniony do skorzystania z owych

zasobów, ponieważ nigdy nie ciążył na nim obowiązek zwrotu pomocy lub ponieważ otrzymaną wcześniej bezprawną pomocą państwa podmiot ten następnie zwrócił;

- W odniesieniu do wspomnianego drugiego aspektu, (który zdaniem Corte suprema di cassazione jest bardziej istotny), wydaje się, iż przepis krajowy może być również sprzeczny z zasadą proporcjonalności, która wymaga, by akty instytucji wspólnotowych nie wykraczały poza zakres odpowiedni i konieczny do realizacji zgodnych z prawem celów danych przepisów, przy czym jeżeli możliwe jest dokonanie wyboru spośród kilku właściwych środków, należy zastosować środek najmniej restrykcyjny, a spowodowane konsekwencje nie mogą być nieproporcjonalne do zamierzonego celu;

- W związku z powyższym Corte suprema di cassazione uważa, że na podstawie art. 267 TFUE należy skierować następujące pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej:

- „Czy art. 1 ust. 1223 ustawy nr 296 z dnia 27 grudnia 2006 r. (obecnie art. 16 bis ust. 11 ustawy nr 11 z dnia 4 lutego 2005 r.) oraz dekret prezesa rady ministrów z dnia 23 maja 2007 r. są zgodne z prawem wspólnotowym w świetle art. 108 [ust.] 3 TFUE, tak jak jest on interpretowany w tzw. orzecznictwie Deggendorf, decyzji Komisji Europejskiej C (2008)380, a także wspólnotowej zasady proporcjonalności?”

- W związku z odesłaniem prejudycjalnym postępowanie zostaje zawieszono.

[...]

[Or.13]

[...]

Niniejsze postanowienie wydano w Rzymie, [...] w dniu 4 grudnia 2018 r.

[...]

(formuły proceduralne i podpisy)