

Zadeva C-415/19

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

28. maj 2019

Predložitveno sodišče:

Vrhovno kasacijsko sodišče (Italija)

Datum predložitvene odločbe:

4. december 2018

Pritožnica:

Blumar SpA

Nasprotna stranka v postopku s pritožbo:

Agenzia delle Entrate

Zadeva

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

DAVKI

CIVILNI SENAT ZA DAVČNE ZADEVE

[...] (ni prevedeno)

je izdalo to

VMESNI SKLEP

v zvezi s pritožbo 18635-2012, ki jo je vložila:

BLUMAR SPA [...] (ni prevedeno);

– pritožnica –

proti

[...] (ni prevedeno)

AGENZIA DELLE ENTRATE [...] (ni prevedeno), [...] (ni prevedeno);

– nasprotna stranka –

zoper sodbo št. 501/2011, ki jo je izdalo COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE SEZIONE DISTRETTUALE di PESCARA (okrožni urad deželnega davčnega sodišča v Pescari, Italija), vloženo dne 8. junija 2011;

[...] (ni prevedeno)

OB UPOŠTEVANJU TEH OKOLIŠČIN:

- Evropska komisija je s Sklepom C (2008) 380, popravek z dne 25. januarja 2008 odobrila davčno ugodnost iz člena 1, odstavki od 271 do 279, zakona št. 296 iz leta 2006;
- ugodnost je priznanje dobropisa davka, ob upoštevanju Smernic o državni regionalni pomoči za 2007–2013, za nakup novih proizvodnih sredstev za projekt začetne naložbe, namenjene proizvodnim obratom, ki se nahajajo na območjih z omejenimi možnostmi na jugu Italije, in ki se mora uporabiti do izteka roka za plačilo davka od dohodkov pravnih oseb;
- pozneje je italijanski zakonodajalec s členom 2 d.l. 3 giugno 2008 n. 97 (uredba-zakon št. 97 z dne 3. junija 2008), po spremembah preoblikovana v l. 2 agosto 2008 n. 129 (zakon št. 129 z dne 2. avgusta 2008), uredil postopek dostopa do dobropisa davka in v odstavku 1(a) določil: „*za naložbene projekte, ki so se v skladu z dokazili in dokumenti s točnim datumom začeli izvajati pred datumom začetka veljavnosti te uredbe, zadevni subjekti Agenciji za prihodke v prekluzivnem roku trideset dni od datuma začetka postopka iz odstavka 4 v elektronski obliki pošljejo obrazec, ki ga je odobril direktor Agencije; posredovanje obrazca velja kot rezervacija dostopa do koriščenja dobropisa davka*“;
- družba Blumar s.p.a. je v okviru prekluzivnega roka iz zgoraj navedenega predpisa Centro operativo di Pescara dell’Agenzia delle Entrate (operativni center Agencije za prihodke v Pescari) v elektronski obliki poslala obrazec FAS08 za pridobitev dovoljenja za dostop do koriščenja dobropisa davka;
- operativni center v Pescari pa je ugotovil, da družba obrazcu ni priložila izjave, ki potrjuje njeno istovetnost in nadomešča javno listino, ki se v skladu z edinim odstavkom člena 1223 zakona št. 296 z dne 27. decembra 2006 (zdaj člen 16a(11) zakona št. 11 z dne 4. februarja 2005) zahteva za potrditev, da oseba ni prejela državnih pomoči, ki bi jih Evropska skupnost razglasila za nezdržljive,

in je potem, ko je neuspešno pozval družbo Blumar, naj vlogo popravi, dne 31. julija 2008 zavrnil dovoljenje;

- družba Blumar je zoper odločbo o zavrnitvi vložila tožbo, ki jo je Commissione provinciale di Pescara (pokrajinsko davčno sodišče v Pescari) zavrnil;
- pritožbo neuspešne stranke zoper odločbo na prvi stopnji je Commissione Tributaria Regionale dell'Abruzzo, sez. staccata di Pescara (davčno sodišče dežele Abruzzo, oddelek v Pescari, Italija) zavrnilo s sodbo z dne 8. junija 2011;
- CTR (deželno davčno sodišče) je v obrazložitvi sodbe navedlo, da „[...] je treba upoštevati, da tako imenovana ‚zaveza Deggendorf‘ zahteva, da se za odobritev državne pomoči predhodno preveri, ali prosilci niso že prejeli in pozneje vrnilo določenih pomoči, ki jih je Evropska komisija razglasila za nezdržljive, in odredila njihovo izterjavo: italijanska vlada je za zagotovitev spoštovanja zgoraj navedene zadeve določila obveznost zaprisežene izjave. Brez zaprisežene izjave je odločba o zavrnitvi legitimna, zlasti v zadevi, v kateri je Centro Operativo odobril podaljšanje roka za deset dni“.
- družba Blumar s.p.a. je zoper sodbo vložila kasacijsko pritožbo, utemeljeno s štirimi pritožbenimi razlogi in z obrazložitvijo, Agencija za prihodke pa je podala odgovor na kasacijsko pritožbo;

OB UPOŠTEVANJU TEH OKOLIŠČIN:

- s prvim pritožbenim razlogom z naslovom „Kršitev in napačna uporaba člena 108 PDEU, Sklepa Komisije C(2008) 380 in skupnostnega načela sorazmernosti (člen 360(1), točka 3 italijanskega zakonika o civilnem postopku)“ tožeča stranka trdi, da je CTR napačno štelo, da je odločba o zavrnitvi zakonita;
- v utemeljitev pritožbenega razloga navaja, da je odstavek 1223 edinega člena zakona št. 296 z dne 27. decembra 2006 (zdaj člen 16a(11) zakona št. 11 z dne 4. februarja 2005), ki določa: „prejemniki pomoči iz člena 87 Pogodbe lahko te ugodnosti izkoristijo samo, če izjavijo [...], da niso prejeli pomoči, ki jih je Evropska komisija razglasila za nezakonite ali nezdržljive, in se niso izognili izterjavi ali jih naložili na blokiran račun“, nezakonit, ker je očitno v nasprotju s členom 108(3) PDEU, Sklepom Komisije C(2008) 380 in s skupnostnim načelom sorazmernosti, zato bi ga moralo nacionalno sodišče prenehati uporabljati;
- v zvezi z zastavljenim vprašanjem, ki je osrednjega pomena za razrešitev spora, to sodišče meni, da mora ob upoštevanju v nadaljevanju navedenih razmislekov na Sodišče Evropske unije nasloviti predlog za sprejetje predhodne odločbe;

1. Zadevni dobropis davka; italijanska zakonodaja:

– zdi se, da ni odveč pojasniti, da je bil dobropis davka za naložbe v območja z omejenimi možnostmi v Italiji uveden s členom 8 finančnega zakona za leto 2001 (legge n. 388/2000 (zakon št. 388/2000));

– dobropis je bila namenjen podjetjem, ki so do konca davčnega obdobja, ki je v teku do 31. decembra 2006, izvedla nove naložbe v območja z omejenimi možnostmi, in sicer v območja, upravičena do regionalne pomoči, za katera se uporabljajo odstopanja iz členov 87(3)(a) in 87(3)(c) Pogodbe, kot je določeno v italijanski karti državnih pomoči za obdobje 2000–2006;

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno) [...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno) [opis načina odobritve obravnavane ugodnosti, določenega v predhodnih predpisih]

– ob prenehanju veljavnosti prvotne določbe je finančni zakon za leto 2007 (zakon št. 296 z dne 27. decembra 2006) z odstavki od 271 do 279 člena 1 uvedel novo različico ugodnosti in določil upravičenost do dobropisa davka po tisti, ki je bila v teku na dan 31. decembra 2006, do konca davčnega obdobja v teku na dan 31. decembra 2013;

– odstavek 279 navedenega člena 1 je učinkovitost ukrepa v skladu s členom 88(3) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti pogojeval z odobritvijo Evropske komisije;

– kot je bilo navedeno zgoraj, je Evropska komisija 25. januarja 2008 s Sklepom C(2008) 380, odločila, da je shema pomoči na podlagi člena 87(3)(a) in (c) Pogodbe ES združljiva s skupnim trgom;

– isti zakon št. 296/06 je s členom 1(1223) v nacionalno pravo prenesel zavezo, ki jo od držav članic zahteva Evropska komisija, in sicer da za odobritev državne pomoči zahtevajo predhodno preverjanje, da potencialni prejemniki niso že prejeli državne pomoči, ki je ne bi vrnilo potem, ko je bila razglašena za nezdružljivo, in določa: „prejemniki pomoči iz člena 87 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti lahko izkoristijo te ugodnosti samo, če v skladu s členom 47 enotnega besedila iz uredbe Predsednika republike št. 445 z dne 28. decembra 2000 in na način, določen z uredbo Predsednika Sveta ministrov, ki se objavi v uradnem listu, izjavijo, da ne spadajo med prejemnike, ki so prejeli pomoč in je niso vrnilo ali naložili na blokiran račun, če je Evropska komisija ugotovila, da je pomoč nezakonita ali nezdružljiva in je navedena v uredbi iz tega odstavka“;

– italijanski zakonodajalec je torej kot instrument za izvajanje tako imenovane „zaveze Deggendorf“ določil izjavo, ki potrjuje istovetnost prosilca in nadomešča javno listino, (člen 47 enotnega besedila zakonskih določb in predpisov s področja

upravne dokumentacije iz uredbe Predsednika republike št. 445 z dne 28. decembra 2000), s katero prejemniki novih pomoči na lastno odgovornost potrdijo, da niso prejeli pomoči, ki jih pozneje ne bi vrnili, če jih Komisija ne bi odobrila;

– določba iz zgoraj navedenega odstavka 1223 zakona št. 296/06 je bila razveljavljena s členom 6(2) zakona št. 34 z dne 25. februarja 2008, vendar je bila dobesedno prenesena v člen 16a(10) zakona št. 11 z dne 4. februarja 2005, ki je bil uveden z istim členom 6 trenutno veljavnega zakona št. 34 iz leta 2008;

– Z DPCM (uredba predsednika Sveta ministrov) z dne 23. maja 2007 je bil nato urejen način, kako mora biti pripravljena izjava, ki potrjuje istovetnost prosilca in nadomešča javno listino, pri čemer je bilo v členu 4(1) posebej določeno, za katere pomoči je Evropska komisija odredila vračilo;

– nacionalni zakonodajalec je nazadnje sprejel uredbo-zakon št. 97 z dne 3. junija 2008 (s spremembami preoblikovano v zakon št. 129 z dne 2. avgusta 2008), v kateri je v členu 2 določil največje dovoljene pragove razpoložljivih sredstev za različna leta in uredil postopek dostopa do dobropisa davka s strani zainteresiranih subjektov, ki morajo Agenciji za prihodke v elektronski obliki poslati obrazec, ki vsebuje podatke o upravičenem naložbenem projektu in velja kot rezervacija pravice do koriščenja ugodnosti;

– odstavek 1 navedenega člena v točkah (a) in (b) zlasti ločuje zainteresirane subjekte glede na to, ali so na datum začetka veljavnosti uredbe-zakona že začeli izvajati naložbeni projekt: če so ga že začeli izvajati (in morajo poslati obrazec v prekluzivnem roku 30 dni od datuma, ki ga je odobril direktor Agencije), so imeli prednost pri pravici do rezervacije pred tistimi, ki ga še niso začeli izvajati;

– odstavek 2 določa, da Agencija za prihodke na podlagi podatkov iz prejetih obrazcev, ki jih preuči ob strogem spoštovanju kronološkega vrstnega reda prejema, elektronsko pošlje zainteresiranim subjektom: a) v zvezi z rezervacijami iz odstavka 1(a) izključno dovoljenje samo za namen finančnega kritja; b) v zvezi z rezervacijami iz odstavka 1(b) potrdilo o predložitvi obrazca, o sprejetju ustrezne rezervacije in v naslednjih 30 dneh o izdaji dovoljenja iz točke (a);

2. Pravo Unije:

– člen 87(1) Pogodbe o Evropski gospodarski skupnosti z dne 25. marca 1957 določa, da „je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdržljiva s skupnim trgov, kolikor prizadene trgovino med državami članicami“;

– Evropska komisija je navedla, da morajo biti zato, da obstaja pomoč, hkrati izpolnjeni štirje osnovni pogoji: 1) izvor iz državnih sredstev: pomoči mora

namreč dodeliti država, oziroma morajo biti dodeljene iz državnih sredstev; 2) ukrep ne glede na obliko pomeni gospodarsko prednost (npr. prispevki, davčne olajšave in/ali druge davčne ugodnosti, preferencialne tarife); 3) selektivnost: to merilo je najteže določiti, izpolnjeno pa je, če pomoč odstopa od običajnega pravnega režima ali narave ali strukture sistema, ki velja na področju, ki je predmet pomoči; 4) vpliv na trgovino med državami članicami: Komisija je pojasnila, da „*ko država podeli ugodnost, čeprav omejeno, podjetju, ki posluje v sektorju, izpostavljenem konkurenci, se pojavi izkrivljanje ali tveganje izkrivljanja konkurence. Da se ugotovi, ali to izkrivljanje vpliva na trgovino med državami članicami, zadostuje, da je dejavnost, ki jo opravlja prejemnik, vsaj deloma predmet trgovine med državami članicami*“;

- na podlagi člena 88(3) Pogodbe morajo države članice obvestiti Komisijo o vseh načrtih za dodelitev ali spremembo pomoči, preden začnejo izvajati zadevne ukrepe;
- Komisija pa lahko od splošne prepovedi iz člena 87(1) Pogodbe izvzame nekatere vrste pomoči pod pogoji, določenimi v členu 87(3)(d) Pogodbe.

3. Sodna praksa v zadevi Deggendorf in njen prenos v nacionalno pravo:

- Sodišče Evropske unije je načelo, poznano kot „*zaveza Deggendorf*“, obravnavalo v sodbi z dne 15. maja 1997 v zadevi C-355/95 (*Textilwerke Deggendorf GmbH* (TWD)/Komisija);
- v navedeni sodbi je Sodišče ugotovilo, da lahko Evropska komisija odredi odlog nove državne pomoči, dokler prejemnik državi, ki jo je izplačala, ne povrne predhodno neupravičeno prejete finančne ugodnosti, ker „*bi lahko kumulativni učinek pomoči*“ povzročil bistveno izkrivljanje konkurence na skupnem trgu;
- Sodišče meni, da ima Komisija „*široko diskrecijsko pravico, ki vsebuje gospodarsko in družbeno oceno, ki jo je treba izvesti v okviru Skupnosti*“; zlasti mora Komisija pri presoji združljivosti državne pomoči s skupnim trgom kot „*bistveni element*“ upoštevati, da finančne ugodnosti, razglašene za nezakonite, niso bile vrnjene;
- Sodišče torej meni, da Komisija, če odloži izplačilo nove pomoči, dokler prejemnik pomoči, razglašene za nezakonite, te pomoči ne vrne, ne zlorabi svoje diskrecijske pravice, glede na to, da je pod nadzorom Sodišča pristojna izvrševati „*posebni postopek za stalno pregledovanje in nadzor pomoči, ki jih nameravajo izvajati države članice*“.

4. Vprašanje glede razlage:

- kot je ugotovila tožeča stranka, se zdi, da je treba iz sodne prakse *Deggendorf* izpeljati načelo, po katerem (i) če obstaja predhodna nezakonita

državna pomoč, za katero je bilo odrejeno vračilo, (ii) se lahko odobri nadaljnja pomoč, vendar (iii) je treba njeno izplačilo odložiti do vračila predhodno dodeljene pomoči;

– kot je določeno v navedeni sodni praksi, je v Sklepu Komisije C(2008) 380 dobesedno potrjeno, da „*se odloži koriščenje ugodnosti prejemnikom, katerim je bilo odrejeno vračilo na podlagi sklepa Komisije o nezakonnosti in nezdržljivosti predhodne pomoči s skupnim trgov in ki pomoči, ki je bila razglašena za nezakonito in nezdržljivo, še niso vrnilo (vključno z obrestmi) ali vsaj naložili na blokiran račun*“;

– načelo, izraženo v zadevi *Deggendorf*, je bilo sprejeto v Uredbo (ES) št. 800 z dne 6. avgusta 2008 (uredba o splošnih skupinskih izjemah), ki določa nekatere vrste pomoči, združljive s skupnim trgov z uporabo členov 87 in 88 Pogodbe, in med drugim v členu 1(6)(a) določa, da se uredba ne uporablja za „*sheme pomoči, ki ne izključujejo izrecno plačil individualne pomoči podjetju, ki je naslovnik odredbe za vračilo pomoči na podlagi predhodnega sklepa Komisije, ki je pomoč razglasila za nezakonito in nezdržljivo s skupnim trgov*“;

– v obravnavani zadevi ni sporno: da je družba Blumar s.p.a. obrazec iz člena 2(1)(a) uredbe-zakona št. 97 z dne 3. junija 2008 (s spremembami preoblikovane v zakon št. 129 z dne 2. avgusta 2008) predložila v zakonsko določenem prekluzivnem roku 30 dni; da je bilo dovoljenje zavrnjeno, ker ni predložila izjave, ki potrjuje njeno istovetnosti in nadomešča javno listino, iz člena 1(1223) zakona št. 296 iz leta 2006 (zdaj člen 16a(10) zakona št. 11 z dne 4. februarja 2005); da družbi, ne na datum predložitve obrazca, ne na datum vložitve tožbe ni bila izdana odredba za vračilo državne pomoči iz člena 4(1) DPCM z dne 23. maja 2007;

– vprašanje, ali je določba iz zgoraj navedenega člena 1(1223) zakona št. 296 iz leta 2006, v kateri italijanski zakonodajalec določa, da „prejemniki pomoči iz člena 87 Pogodbe lahko izkoristijo te ugodnosti“ samo, „če izjavijo, da ne spadajo med tiste prejemnike pomoči, za katere je Evropska komisija ugotovila, da so nezakonite ali neskladne, in jih niso vrnilo ali jih naložili na blokiran račun“, v nasprotju z ureditvijo Skupnosti se torej zastavlja z dveh vidikov;

– s prvega vidika se je treba vprašati, ali je v nasprotju s pravom Unije, če na podlagi obravnavane določbe za zavrnitev dostopa do ugodnosti zadostuje, da je podjetje prejelo eno od državnih pomoči, naštetih v členu 4(1) del DPCM z dne 23. maja 2007, pri čemer mora prosilec predložiti negativno potrdilo (katerega lažne navedbe so kaznive, in zavrnitve ne pogojuje samo z zapriseženo izjavo podjetja, da ni prejelo odredbe za vračilo, ker še ni vrnilo prejete pomoči ali jo naložilo na blokiran račun;

– z drugega vidika je treba ugotoviti, ali je v nasprotju s pravom Unije dejstvo, da določba preprečuje *tout court* dostop do ugodnosti podjetju, ki je, na primer, prejelo nezakonito državno pomoč, namesto, da bi izplačilo enostavno odložilo:

uprava namreč z zavrnitvijo prošnje, namesto da bi ji ugodila in pozneje morda odločanje o njej odložila, dokončno sklene, da subjekt ne sme sodelovati pri dodelitvi sredstev, čeprav bi se lahko pozneje izkazalo, da je do njih upravičen, ali zato, ker nikoli ni prejel odredbe za vračilo, ali zato, ker je pozneje vrnil nezakonite državne pomoči, ki jih je prejel predhodno;

– s tega drugega vidika (ki je po mnenju senata pomembnejši) se zdi, da je nacionalni predpis v nasprotju tudi z načelom sorazmernosti, ki zahteva, da akti institucij Skupnosti ne presegajo tistega, kar je primerno in potrebno za uresničitev legitimnih ciljev, ki se jim sledi z zadevno ureditvijo, pri čemer velja, da je treba takrat, ko je mogoče izbrati med več ponujenimi primernimi ukrepi, uporabiti tistega, ki je najmanj omejujoč, in da povzročene neprijetnosti ne smejo biti nesorazmerne glede na zastavljene cilje;

– zaradi vsega zgoraj navedenega senat meni, da je treba Sodišču Evropske unije v skladu s členom 267 PDEU predložiti to vprašanje za predhodno odločanje:

– „Ali je odstavek 1223 edinega člena zakona št. 296 z dne 27. decembra 2006 (zdaj člen 16a(11) zakona št. 11 z dne 4. februarja 2005) in uredbe predsednika sveta ministrov z dne 23. maja 2007 glede na člen 108(3) PDEU, razlaga katerega je podana v sodni praksi v t. i. zadevi Deggendorf, Sklep Komisije C (2008)380 ter skupnostno načelo sorazmernosti, v skladu s pravom Skupnosti?“

– zaradi predložitve vprašanja za predhodno odločanje se postopek prekine.

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno)

Razglašeno v Rimu, [...] (ni prevedeno) 4. decembra 2018.

[...] (ni prevedeno)

(postopkovne določbe in podpisi)