Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

11. prosinca 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Poljoprivreda – Zajednička poljoprivredna politika – Uredba (EU) br. 1308/2013 – Program potpore u sektoru vina – Financiranje – Članak 50. – Doprinos Europske unije – Izračun najveće stope potpore – Uvrštenje poreznog odbitka predviđenog nacionalnim propisom”

U predmetu C-497/24,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale ordinario di Ancona (Redovni sud u Anconi, Italija), odlukom od 27. lipnja 2024., koju je Sud zaprimio 17. srpnja 2024., u postupku

GC, djelujući u svoje ime i kao vlasnik poljoprivrednog gospodarstva istog naziva

protiv

Regione Marche,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: F. Schalin, predsjednik vijeća, M. Gavalec (izvjestitelj) i Z. Csehi, suci,

nezavisna odvjetnica: T. Ćapeta,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu GC, koja djeluje u svoje ime i kao vlasnik poljoprivrednog gospodarstva istog naziva, S. Cianciullo i M. Spinozzi, *avvocati*,

– za Regione Marche, L. Di Ianni, *avvocata*,

– za talijansku vladu, S. Fiorentino, u svojstvu agenta, uz asistenciju I. Fresua, *procuratore dello Stato*, i L. Vignato, *avvocato dello Stato*,

– za Europsku komisiju, B. Rechena i P. Rossi, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: talijanski

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 50. stavka 4. Uredbe (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 (SL 2013., L 347, str. 671. te ispravci SL 2014., L 189, str. 261.; SL 2015., L 114, str. 25.; SL 2016., L 130, str. 8. i SL 2020., L 1, str. 5.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe GC, koja djeluje u svoje ime i kao vlasnik poljoprivrednog gospodarstva istog naziva, i Regione Marche (Regija Marche, Italija) u vezi sa zakonitošću odluke o povratu potpore Europske unije isplaćene u okviru nacionalnog programa potpore sektoru vina.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 1308/2013

3 U članku 39. Uredbe br. 1308/2013, naslovljenom „Područje primjene”, predviđa se:

„U ovom se odjeljku utvrđuju pravila koja uređuju dodjelu fondova Unije državama članicama i korištenje tih fondova od strane država članica kroz petogodišnje nacionalne programe potpore (‚programe potpore’) kako bi se financirale posebne mjere potpore za pomoć sektoru vina.”

4 Člankom 44. te uredbe, naslovljenim „Opća pravila vezana uz programe potpore”, propisuje se, u stavcima 2. i 3.:

„2. Potpora Unije dodjeljuje se samo za prihvatljive rashode nastale nakon podnošenja odgovarajućeg nacrta programa potpore.

3. Države članice ne doprinose pokrivanju troškova mjera koje u sklopu programa potpore financira Unija.”

5 Članak 50. navedene uredbe, naslovljen „Ulaganja”, u stavku 4. točki (b) propisuje:

„Na doprinose Unije primjenjuju se sljedeće najveće stope potpore koje se odnose na prihvatljive troškove ulaganja:

[…]

(b) 40 % u regijama koje nisu slabije razvijene;

[…]”

6 U skladu s člankom 212. te uredbe, naslovljenim „Nacionalna plaćanja vezana uz programe potpore za vino”:

„Iznimno od članka 44. stavka 3., države članice mogu dodijeliti nacionalna plaćanja u skladu s pravilima Unije o državnoj potpori za mjere iz članaka 45., 49. i 50.

Najveća stopa potpore, kako je utvrđeno odgovarajućim pravilima Unije za državnu potporu, primjenjuje se na ukupno javno financiranje, uključujući i Unijina i nacionalna sredstva.”

Uredba (EU) 2021/2117

7 Člankom 1. točkom 8. podtočkom (e) Uredbe (EU) 2021/2117 Europskog parlamenta i Vijeća od 2. prosinca 2021. o izmjeni uredaba (EU) br. 1308/2013 o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda, (EU) br. 1151/2012 o sustavima kvalitete za poljoprivredne i prehrambene proizvode, (EU) br. 251/2014 o definiciji, opisivanju, prezentiranju, označivanju i zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla aromatiziranih proizvoda od vina i (EU) br. 228/2013 o utvrđivanju posebnih mjera za poljoprivredu u najudaljenijim regijama Unije (SL 2021., L 435, str. 262. i ispravak SL 2023., L 192, str. 34.) predviđa se brisanje članaka 29. do 60. Uredbe br. 1308/2013.

8 U skladu s člankom 6. četvrtim stavkom Uredbe 2021/2117, taj članak 1. točka 8. podtočka (e) primjenjuje se od 1. siječnja 2023.

9 Članak 5. stavak 7. točka (a) Uredbe 2021/2117 glasi:

„Programi potpore u sektoru vina iz članka 40. Uredbe [br. 1308/2013] nastavljaju se primjenjivati do 15. listopada 2023. Članci od 39. do 54. Uredbe [br. 1308/2013] nastavljaju se primjenjivati nakon 31. prosinca 2022. u pogledu:

(a) rashoda nastalih i plaćanja izvršenih za operacije provedene na temelju te uredbe prije 16. listopada 2023. u okviru programa potpore iz članaka od 39. do 52. te uredbe.”

Talijansko pravo

10 Članak 1. stavci 185. do 197. leggea n. 160 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020 – 2022 (Zakon br. 160 o okvirnom državnom proračunu za financijsku godinu 2020. i višegodišnjem proračunu za trogodišnje razdoblje 2020. – 2022.) od 27. prosinca 2019. (GURI br. 304 od 30. prosinca 2019.) (u daljnjem tekstu: Zakon o financijama za 2020.) predviđa porezni odbitak za poduzetnike koji ulažu u materijalnu i nematerijalnu opremu koja služi tehnološkoj i digitalnoj transformaciji proizvodnih procesa.

11 Člankom 1. stavkom 192. tog zakona određuje se:

„Porezni odbitak ne ubraja se u ostvarene prihode ni u poreznu osnovicu za regionalni porez na proizvodne djelatnosti te nije relevantan za potrebe izvješća iz članka 61. i članka 109. stavka 5. [testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (jedinstveni tekst iz Uredbe predsjednika Republike br. 917 od 22. prosinca 1986.)]. Porezni odbitak može se kumulirati s

drugim pogodnostima koje se odnose na iste troškove, pod uvjetom da to kumuliranje ne dovodi do prekoračenja nastalog troška, uzimajući u obzir i činjenicu da time ne nastaje prihod ni porezna osnovica za regionalni porez na proizvodne djelatnosti iz prethodnog razdoblja.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

12 Odlukom od 14. listopada 2020. Regija Marche odobrila je regionalni natječaj za provedbu mjere „Ulaganja”, predviđene člankom 50. Uredbe br. 1308/2013 za tržišnu godinu 2020./2021., što je mjera koja je obuhvaćena programom potpore u sektoru vina.

13 Osoba GC, poduzetnik u vinogradarstvu, podnijela je 30. studenoga 2020. zahtjev za potporu za projekt ukupne procijenjene vrijednosti od 392 662,59 eura. Taj je projekt uključivao intervencije čiji je cilj, s jedne strane, osigurati visoku energetsku učinkovitost i, s druge strane, ojačati inovacije i kvalitetu proizvoda. Te su se intervencije sastojale od nabave novih izoliranih cisterna kako bi se omogućilo automatizirano upravljanje različitim fazama proizvodnje vina na daljinu.

14 Regija Marche odobrila je 27. svibnja 2021. poredak zahtjeva koji su prihvatljivi za taj program potpore, pri čemu je zahtjev osobe GC postavila na drugo mjesto, slijedom čega mu je dodijelila potporu u iznosu od 157 065,04 eura. Osobi GC je 13. rujna 2021. isplaćeno 80 % tog iznosa, odnosno 125 652,03 eura, na ime predujma, dok joj je preostalih 20 % trebalo biti isplaćeno na dan završetka projekta, odnosno 15. srpnja 2022.

15 Tijekom provedbe projekta osoba GC podnijela je zahtjev za izmjenu koji je sadržavao prilagodbu iznosa ukupnih rashoda, koji je ponovno izračunan na 392 044,85 eura, tako da je iznos potpore ponovno procijenjen na 156 817,94 eura, što je Regija Marche odobrila 1. srpnja 2022.

16 Nakon završetka projekta osoba GC podnijela je zahtjev za plaćanje preostalog dugovanog iznosa za rashode koji su prijavljeni kao nastali, a koji su iznosili ukupno 389 256,21 eura, što je manje od iznosa odobrenog 1. srpnja 2022. Stoga je osoba GC kao ukupan iznos zatražene potpore odredila iznos od 155 702,48 eura, tako da je preostali dugovani iznos bio 30 050,45 eura.

17 Nakon provjera koje je provela Struttura Decentrata Agricoltura di Ascoli Piceno e Fermo (Decentralizirana uprava za poljoprivredne potpore u mjestima Ascoli Piceno i Fermo, Italija), zahtjev za plaćanje preostalog iznosa ocijenjen je djelomično prihvatljivim. Naime, ta je uprava, među ostalim, utvrdila da je na ulaganja financirana u okviru projekta primijenjen porezni odbitak u smislu članka 1. stavka 192. Zakona o financijama za 2020. (u daljnjem tekstu: porezni odbitak). Tako je kumulirano primanje potpore na teret proračuna Unije i poreznog odbitka prelazilo najveću dopuštenu stopu potpore iz članka 50. stavka 4. točke (b) Uredbe br. 1308/2013, odnosno 40 % troška ulaganja osobe GC. Slijedom toga, navedena uprava smatrala je da višak koji je ta osoba primila u odnosu na najveći dopušteni iznos nije bio dugovan i da ga treba vratiti.

18 Regija Marche obavijestila je 21. prosinca 2022. osobu GC da je pokrenula postupak djelomičnog opoziva dodijeljene potpore te je naložila djelomičan povrat isplaćenog predujma u iznosu od 92 185,82 eura. Odlukom od 27. siječnja 2023. zatražila je, među ostalim, povrat tog iznosa.

19 Osoba GC vratila je 1. ožujka 2023. iznos koji je od nje zatražen pri čemu je zadržala pravo na sudsko osporavanje odluka o djelomičnom opozivu potpore i o povratu.

20 Osoba GC pokrenula je postupak pred Tribunaleom ordinario di Ancona (Redovni sud u Anconi, Italija), sudom koji je uputio zahtjev. Osoba GC tvrdila je u biti da se porezni odbitak može slobodno kumulirati s drugim pogodnostima kojima se nastoje pokriti isti troškovi kao što su oni na koje se odnosi taj odbitak te, slijedom toga, i s mjerom potpore iz regionalnog natječaja za projekte u sektoru vina, pod jedinim uvjetom da ukupan iznos kumuliranih pogodnosti ne prelazi 100 % nastalog troška. Kao opću mjeru koja se primjenjuje na sve poduzetnike i ne čini državnu potporu, porezni odbitak ne treba uzeti u obzir prilikom ocjene je li prekoračena najveća stopa potpore iz članka 50. stavka 4. točke (b) Uredbe br. 1308/2013, odnosno 40 % troška.

21 Regija Marche naprotiv smatra da se porezna olakšica i potpora Unije mogu kumulirati do te najveće stope potpore. Mišljenje Glavne uprave Europske komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj izraženo u obavijesti Ares (2020)6839797 od 17. studenoga 2020. uostalom potvrđuje to tumačenje.

22 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome treba li kumulirati porezni odbitak i potporu Unije kako bi se ocijenilo je li prekoračena najveća stopa potpore predviđena člankom 50. stavkom 4. točkom (b) Uredbe br. 1308/2013. S jedne strane, moglo bi se smatrati da porezni odbitak predstavlja oblik javne potpore kojim se smanjuje ukupni trošak ulaganja smanjenjem poreznog opterećenja poduzetnika koji snosi taj trošak, tako da postoji opasnost od dvostrukog povrata istog ulaganja iz javnih sredstava. S druge strane, može se smatrati da porezni odbitak predstavlja opću mjeru kojom se predviđaju pogodnosti u korist svih poduzetnika. Stoga, s obzirom na to da se ne može kvalificirati kao državna potpora, porezni odbitak ne može pridonijeti stvaranju zabranjenog kumuliranja javnih sredstava. Naprotiv, tim bi se odbitkom mogla uspostaviti sinergija između različitih oblika javne potpore ulaganju, koji bi se kumulirali za financiranje različitih dijelova projekta ili ulaganja. U tom smislu, navedeni odbitak ne bi trebao biti uključen u gornju granicu predviđenu člankom 50. Uredbe br. 1308/2013.

23 U tim je okolnostima Tribunale ordinario di Ancona (Redovni sud u Anconi) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Obuhvaćaju li se člankom 50. stavkom 4. [Uredbe br. 1308/2013], u dijelu u kojem se određuje da se ‚[n]a doprinose Unije primjenjuju sljedeće najveće stope potpore koje se odnose na prihvatljive troškove ulaganja […] (b) 40 % u regijama koje nisu slabije razvijene' i porezni odbici, te treba li stoga pri izračunu te granice od 40 % porezne odbitke smatrati mogućim daljnjim doprinosima koje primi korisnik?"

O prethodnom pitanju

24 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 50. stavak 4. točku (b) Uredbe br. 1308/2013 tumačiti na način da u svrhu izračuna najveće stope potpore za ulaganja koja je predviđena tom odredbom valja uzeti u obzir ne samo potporu Unije isplaćenu korisniku na ime investicijskog projekta nego i pogodnost koju taj korisnik ostvaruje kroz porezni odbitak predviđen nacionalnim propisom.

25 Uvodno valja istaknuti da je člankom 1. točkom 8. podtočkom (e) Uredbe 2021/2117 od 1. siječnja 2023. izbrisan članak 50. Uredbe br. 1308/2013. Međutim, u skladu s člankom 5. stavkom 7. točkom (a) Uredbe 2021/2117, taj se članak 50. nastavlja primjenjivati u pogledu rashoda nastalih i plaćanja izvršenih za operacije provedene na temelju Uredbe br. 1308/2013 prije 16. listopada 2023. U tom pogledu, iako se u zahtjevu za prethodnu odluku ne navodi točan datum

na koji je investicijski projekt o kojem je riječ u glavnom postupku dovršen ni datum na koji je osoba GC dostavila svoj zahtjev za plaćanje preostalog iznosa, nema nikakve sumnje da su se ti događaji dogodili prije 16. listopada 2023., s obzirom na to da je odluka o povratu, koja je upućena sudu koji je uputio zahtjev, donesena 27. siječnja 2023. Slijedom toga, članak 50. Uredbe br. 1308/2013 primjenjiv je *ratione temporis*.

26 S obzirom na to, valja podsjetiti na to da prema ustaljenoj sudskoj praksi tumačenje odredbe prava Unije ne može imati za posljedicu oduzimanje svakog korisnog učinka jasnom i preciznom tekstu te odredbe. Stoga, ako smisao odredbe prava Unije nedvosmisleno proizlazi iz samog njezina teksta, Sud ne može odstupiti od tog tumačenja (presuda od 20. rujna 2022., VD i SR, C-339/20 i C-397/20, EU:C:2022:703, t. 71. i navedena sudska praksa).

27 Kao prvo, iz članka 50. stavka 4. Uredbe br. 1308/2013 proizlazi da se „[n]a doprinose Unije primjenjuju" najveće stope potpore koje se odnose na prihvatljive troškove ulaganja i da iznose 40 % u regijama koje nisu slabije razvijene. Iz teksta te odredbe jasno proizlazi da se u njoj upućuje samo na „doprinose Unije" a da se pritom ne upućuje na druge doprinose, poput nacionalnog doprinosa u obliku poreznog odbitka.

28 Kao drugo, to tumačenje potkrijepljeno je kontekstom u kojem se ta odredba nalazi.

29 Kao prvo, valja istaknuti da se u okviru glave I. Uredbe br. 1308/2013, naslovljene „Tržišne intervencije", nalazi poglavlje II., naslovljeno „Programi potpore", koje sadržava odjeljak 4., naslovljen „Programi potpore u sektoru vina", koji započinje člankom 39. te uredbe i u kojem se nalazi njezin članak 50. Tim člankom 39. predviđa se da se u tom odjeljku utvrđuju pravila koja uređuju dodjelu fondova Unije državama članicama i njihovo korištenje tih fondova kroz petogodišnje nacionalne programe potpore kako bi se financirale posebne mjere potpore za pomoć sektoru vina. Međutim, valja istaknuti da se navedenim člankom 39. samo ograničavaju pravila utvrđena u tom odjeljku na područje dodjele sredstava Unije državama članicama i na područje korištenja tih sredstava od strane država članica a da se pritom ne ulazi u nacionalna pravila za dodjelu financijskih sredstava sektoru vina, kao što je porezni odbitak.

30 Kao drugo, valja istaknuti da članak 44. Uredbe br. 1308/2013, naslovljen „Opća pravila vezana uz programe potpore", predviđa, s jedne strane, u stavku 2. da se potpora Unije dodjeljuje samo za prihvatljive rashode nastale nakon podnošenja odgovarajućeg nacrta programa potpore i, s druge strane, u stavku 3. da države članice ne doprinose pokrivanju troškova mjera koje u sklopu programa potpore financira Unija. Iz toga proizlazi da države članice u načelu nisu ovlaštene doprinositi pokrivanju troškova mjera koje financira Unija, tako da, u svrhu izračuna najvećih dopuštenih stopa potpore u sektoru vina iz članka 50. te uredbe, u obzir treba uzeti samo sredstva mobilizirana iz proračuna Unije.

31 Kao treće, kao što je to Komisija napomenula u svojim pisanim očitovanjima, točno je da se člankom 44. stavkom 3. Uredbe br. 1308/2013 utvrđuje pravilo kojim se zabranjuje nacionalno sufinanciranje nacionalnih programa potpore u sektoru vina. Međutim, tu odredbu treba tumačiti u vezi s člankom 212. te uredbe, kojim se uvodi odstupanje od tog članka 44. stavka 3., dopuštajući državama članicama da dodijele nacionalna plaćanja u skladu s pravilima Unije o državnoj potpori, među ostalim, za mjere iz članka 50. navedene uredbe. Iz toga proizlazi da je zakonodavac Unije jasno predvidio da države članice mogu poduprijeti projekte koji su obuhvaćeni mjerom „Ulaganja" iz članka 50. Uredbe br. 1308/2013, dopunjujući mjere koje financira Unija, pod uvjetom da se poštuju pravila Unije koja se primjenjuju u području državnih potpora.

32 S obzirom na prethodno navedeno, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 50. stavak 4. točku (b) Uredbe br. 1308/2013 treba tumačiti na način da u svrhu izračuna najveće stope potpore za ulaganja koja je predviđena tom odredbom valja uzeti u obzir potporu Unije isplaćenu korisniku na ime investicijskog projekta, no ne i pogodnost koju taj korisnik ostvaruje kroz porezni odbitak predviđen nacionalnim propisom.

Troškovi

33 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (sedmo vijeće) odlučuje:

Članak 50. stavak 4. točku (b) Uredbe (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 treba tumačiti na način da u svrhu izračuna najveće stope potpore za ulaganja koja je predviđena tom odredbom valja uzeti u obzir potporu Europske unije isplaćenu korisniku na ime investicijskog projekta, no ne i pogodnost koju taj korisnik ostvaruje kroz porezni odbitak predviđen nacionalnim propisom.

Potpisi