Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIIKA
MELCHIORA WATHELETA
od 26. ožujka 2015.[1]

Predmet C-89/14

A2A SpA
protiv
Agenzia delle Entrate

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Corte suprema di cassazione (Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Državne potpore – Odluka o povratu nezakonitih potpora – Metoda izračuna kamata koja se primjenjuje na taj povrat – Uredba (EZ) br. 794/2004 – Članak 11. – Složene kamate – Članak 13. – Datum stupanja na snagu – Nacionalno zakonodavstvo koje upućuje na odredbe Uredbe (EZ) br. 794/2004 kojima se predviđa primjena složenih kamata – Odredbe koje se ne primjenjuju ratione temporis na odluku o povratu potpore – Opća načela prava Unije“

I – Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku, podnesen tajništvu Suda 21. veljače 2014., bio je upućen u okviru spora između društva A2A SpA (u daljnjem tekstu: A2A) i Agenzije delle Entrate (porezna uprava) u pogledu povrata državnih potpora društva A2A koje su Odlukom Komisije 2003/193/EZ od 5. lipnja 2002. o državnoj potpori koju je Italija u obliku poreznih oslobođenja i zajmova po povlaštenim uvjetima dodijelila javnim komunalnim poduzećima u većinskom javnom vlasništvu[2] bile proglašene nezakonitima i nespojivima sa zajedničkim tržištem.

2. Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 14. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka [108. UFEU-a][3] i članaka 9., 11. i 13. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe br. 659/1999[4].

3. Sud koji je uputio zahtjev osobito pita je li tim odredbama protivan nacionalni propis kojim se, upućujući na članke 9. i 11. Uredbe br. 794/2004, određuje metoda složenih kamata za izračun kamata na potporu koju je potrebno vratiti. Međutim, prije svega ističem da, u skladu s člankom 13. te uredbe, na koji se nacionalni propis ne poziva, predmetni izračun nije bio *ratione temporis* primjenjiv na predmetnu potporu.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — SL 2003., L 77, str. 21.

3 — SL L 83, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.)

4 — SL L 140, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 9.)

II – Pravni okvir

A – *Pravo Unije*

1. Odluka 2003/193

4. Komisija je 5. lipnja 2002. donijela Odluku 2003/193, čiji članci 2. i 3. glase kako slijedi:

„Članak 2.

Trogodišnje oslobođenje od poreza na dobit iz članka 3. stavka 70. Zakona 549 od 28. prosinca 1995. i članka 66. stavka 14. Zakonodavnog dekreta 331 od 30. kolovoza 1993., koji je 29. listopada 1993. na temelju Zakona 427 pretvoren u zakon, te prednosti koje proizlaze iz zajmova dodijeljenih u skladu s člankom 9.a Zakonodavnog dekreta br. 318 od 1. srpnja 1986., koji je s izmjenama na temelju Zakona 488 od 9. kolovoza 1986. pretvoren u zakon, u korist društava s većinskim udjelom javnog kapitala osnovanih u smislu Zakona 142 od 8. lipnja 1990. predstavljaju državne potpore u smislu članka [107. stavka 1. UFEU-a].

Te potpore nisu spojive sa zajedničkim tržištem.

Članak 3.

Italija poduzima sve potrebne mjere kako bi od korisnika zahtijevala povrat potpore opisane u članku 2. koja mu je nezakonito dodijeljena.

Potpora se vraća odmah, u skladu s postupcima nacionalnog prava, ako je njima omogućeno neposredno i stvarno izvršenje odluke.

Potpora koju je potrebno vratiti uključuje kamate od datuma kad je korisnik primio nezakonitu potporu do datuma njezina stvarnog povrata. Te se kamate računaju na temelju referentne stope primjenjive na izračun ekvivalenta subvencije za potpore u regionalne svrhe.“ [neslužbeni prijevod]

5. Odluka 2003/193 dostavljena je Talijanskoj Republici 7. lipnja 2002.

2. Uredba br. 659/1999

6. Članak 14. te uredbe, pod naslovom „Povrat potpore“, glasi kako slijedi:

„1. U slučaju kada se u slučajevima nezakonite potpore donesu negativne odluke, Komisija donosi odluku kojom se od dotične države članice zahtijeva da poduzme sve potrebne mjere kako bi od korisnika povukla sredstva potpore (dalje u tekstu ‚odluka o povratu potpore’). Komisija ne smije zahtijevati povrat sredstava potpore ako bi to bilo u suprotnosti s općim načelima prava Zajednice.

2. Iznos potpore koji se treba povratiti u skladu s odlukom o povlačenju uključuje i kamatu po odgovarajućoj stopi koju odredi Komisija. Kamata se naplaćuje počevši od dana kada je nezakonita potpora stavljena na raspolaganje korisniku do dana povrata njezinog iznosa.

3. Ne dovodeći u pitanje bilo koju odluku Suda Europskih zajednica donesenu u skladu s člankom 185. Ugovora, povrat potpore izvršava se bez odgađanja i u skladu s postupcima predviđenim nacionalnim pravom dotične države članice, pod uvjetom da isti omogućavaju neposredno i stvarno izvršenje odluke Komisije. U tu svrhu i u slučaju pokretanja postupka pred domaćim sudom, dotična država članica poduzima sve neophodne korake koji joj stoje na raspolaganju u okviru njezinog pravnog sustava, uključujući i privremene mjere, i ne dovodeći pri tom u pitanje pravo Zajednice."

3. Uredba br. 794/2004

7. Članci 9. i 11. Uredbe br. 794/2004 nalaze se u poglavlju V., pod naslovom „Kamatna stopa na iznos povrata nezakonito dodijeljene potpore".

8. Članak 9. te uredbe, pod naslovom „Metoda određivanja kamatne stope", određuje:

„1. Ako posebnom odlukom nije drugačije predviđeno, kamatna stopa koja se koristi pri povratu državne potpore koja je dodijeljena u suprotnosti s odredbama članka [108. stavka 3. UFEU-a] odgovara efektivnoj godišnjoj kamatnoj stopi koja se utvrđuje za svaku kalendarsku godinu.

[…]"

9. Članak 11. Uredbe br. 794/2004., pod naslovom „Primjena kamatne stope", određuje:

„1. Primjenjuje se ona kamatna stopa koja je važeća na dan kada je nezakonita državna potpora po prvi put stavljena na raspolaganje korisniku.

2. Kamatna stopa primjenjuje se kako je obračunata složenim kamatnim računom do dana povrata potpore. Na obračunatu, a nenaplaćenu kamatu u prethodnoj godini obračunava se kamata za svaku sljedeću godinu.

3. Kamatna stopa iz stavka 1. primjenjuje se tijekom cijelog razdoblja do dana povrata potpore. […]"

10. Članak 13. Uredbe br. 794/2004, koji se nalazi u poglavlju VI., pod naslovom „Završne odredbe", odnosi se na stupanje na snagu te uredbe. Prvi stavak tog članka predviđa da „[o]va Uredba stupa na snagu dvadeseti dan od dana objave u *Službenom listu Europske unije*". Peti stavak tog članka predviđa da „[č]lanci 9. i 11. primjenjuju se na svaku odluku o povratu potpore koja je prijavljena nakon dana stupanja na snagu ove Uredbe" (odnosno 20. svibnja 2004.), što nije slučaj s odlukom Komisije o kojoj se radi u ovom predmetu, koja je dostavljena 7. lipnja 2002.

B – *Talijansko pravo*

11. Članak 1283. Građanskog zakonika određuje:

„U nedostatku protivnih odredbi, na dospjele kamate mogu se primijeniti kamate tek od dana podnošenja sudskog spisa ili na temelju ugovora sklopljenog nakon njihova dospijeća i pod uvjetom da se radi o kamatama koje se duguju najmanje šest mjeseci".

12. Članak 24. stavak 4. Zakonodavnog dekreta br. 185 od 29. studenoga 2008.[5] o hitnim mjerama potpore za domaćinstvo, rad, zapošljavanje i poduzetnike te u svrhu izmjene nacionalnog strateškog okvira protukriznim mjerama, kako je izmijenjen i na temelju Zakona br. 2 od 28. siječnja 2009. pretvoren u zakon[6] (u daljnjem tekstu: Zakonodavni dekret br. 185/2008[7]), predviđa:

„Kamate se utvrđuju na temelju odredaba poglavlja V. Uredbe (EZ) br. 794/2004 […]“

13. Prema mišljenju Corta suprema di cassazione (Kasacijski sud), upućivanje iz članka 24. stavka 4. Zakonodavnog dekreta br. 185/2008 samo na poglavlje V. Uredbe br. 794/2004, a ne i na njezino poglavlje VI., koje sadržava prijelaznu odredbu članka 13. petog stavka, podrazumijeva da se složene kamate moraju primijeniti na predmetni povrat, čak i ako se taj povrat odnosi na odluku Komisije koja prethodi stupanju na snagu te uredbe[8].

III – Glavni postupak i prethodno pitanje

14. Društvo A2A nastalo je spajanjem društava ASM Brescia SpA i AEM SpA.

15. U razdoblju od 1996. do 1999. ASM Brescia SpA i AEM SpA bili su oslobođeni od poreza na prihod pravnih osoba i od lokalnih poreza na prihod u skladu sa sustavom pogodnosti predviđenim nacionalnim zakonodavstvom za društva s većinskim udjelom javnog kapitala.

16. To je oslobođenje u Odluci 2003/193 od 5. lipnja 2002., koja je dostavljena 7. lipnja 2002., kvalificirano kao nezakonita „državna potpora“ nespojiva sa zajedničkim tržištem.

17. U presudi Komisija/Italija (C-207/05, EU:C:2006:366) Sud je presudio da, „[b]uduć da nije u propisanim rokovima poduzela mjere potrebne kako bi od korisnika povratila potpore koje su Odlukom [2003/193] proglašene nezakonitima i nespojivima sa zajedničkim tržištem, Talijanska Republika nije ispunila svoje obveze na temelju članaka 3. i 4. te odluke“.

18. Nakon te presude, talijanski je zakonodavac intervenirao kako bi uredio povrat predmetnih potpora donošenjem osobito članka 24. stavka 4. Zakonodavnog dekreta br. 185/2008, prema kojem se kamate moraju izračunati u skladu s odredbama poglavlja V. Uredbe br. 794/2004, odnosno primjenom metode složenih kamata.

5 — Redovni dodatak Službenom listu Talijanske Republike (GURI) br. 280 od 29. studenoga 2008.

6 — Redovni dodatak Službenom listu Talijanske Republike (GURI) br. 22 od 28. siječnja 2009.

7 — Valja napomenuti da zahtjev za prethodnu odluku također upućuje na članak 1. Zakonodavnog dekreta br. 10 od 15. veljače 2007. o primjeni obveza Zajednice i međunarodnih obveza, kako je izmijenjen i na temelju Zakona br. 46 od 6. travnja 2007. pretvoren u zakon (u daljnjem tekstu: Zakonodavni dekret br. 10/2007), pod naslovom „Izvršenje presude koju je 1. lipnja 2006. donio Sud Europskih zajednica u predmetu C-207/05. Provedba Odluke Komisije 2003/193/EZ od 5. lipnja 2002. […]“. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, članak 1. Zakonodavnog dekreta br. 10/2007 sastavljen je jednako kao i članak 24. stavak 4. Zakonodavnog dekreta br. 185/2008 i članak 19. Zakonodavnog dekreta br. 135 od 25. rujna 2009. kojim su utvrđene hitne odredbe za provedbu obveza Zajednice i izvršenje presuda Suda Europskih zajednica, kako je izmijenjen i na temelju Zakona br. 166 od 20. studenoga 2009. pretvoren u zakon (redovni dodatak Službenom listu Talijanske Republike (GURI) br. 274 od 24. studenoga 2009.). Međutim, sud koji je uputio zahtjev ne objašnjava odnos između tih triju odredaba. U svakom slučaju, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da relevantan dio presude Commissione tributaria regionale della Lombardia br. 99/19/10 (žalbeni postupak pred sudom koji je uputio zahtjev) upućuje na članak 24. stavak 4. Zakonodavnog dekreta br. 185/2008. Stoga ću svoju analizu najvećim dijelom ograničiti na tu odredbu.

8 — Iako se članak 24. stavak 4. Zakonodavnog dekreta br. 185/2008 nedvojbeno primjenjuje na potpore koje je potrebno vratiti u skladu s Odlukom 2003/193, ističem da iz nacionalnog pravnog okvira koji je iznio sud koji je uputio zahtjev ne proizlazi jasno da je metoda složenih kamata bila primijenjena ili primjenjiva samo na potpore koje je potrebno vratiti u skladu s tom odlukom, a ne na ostale nezakonite potpore.

19. Društvo A2A podnijelo je tužbu pred Commissione tributaria regionale della Lombardia (regionalno porezno povjerenstvo Lombardije) protiv poreznih rješenja [9] koja su mu bila dostavljena [10] radi naplate poreza koji ASM Brescia SpA i AEM SpA nisu platili u skladu s predmetnim oslobođenjem od poreza koji je kvalificiran kao „nezakonita potpora“.

20. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je Commissione tributaria regionale della Lombardia svojom presudom br. 99/19/10 posebno odlučio da je „izračun kamata na temelju složenog kamatnog računa [bio] pravilan, ako se provodi[o] u skladu s točkom 24. stavkom 4. Zakonodavnog dekreta br. 185/2008 [...], prema kojem [su] kamate [morale] biti izračunate u skladu s odredbama poglavlja V. Uredbe (EZ) br. 794/2004 [...], pri čemu se uvažava praksa koju Europska komisija primjenjuje još od 1997.“.

21. Društvo A2A podnijelo je žalbu protiv te presude pred Corte suprema di cassazione, posebno ističući da je taj zaključak Commissione tributaria regionale della Lombardia povrijedio „odredbe članka 3. Odluke 2003/193 u vezi s odredbama članka 13. Uredbe (EZ) br. 794/2004“.

22. Društvo A2A zaključuje da je pravu Unije protivan nacionalni propis donesen za potrebe izračuna kamata, odnosno članak 24. Zakonodavnog dekreta br. 185/2008, jer se taj članak poziva na Uredbu br. 794/2004, u čijim je člancima 9. i 11. predviđen stroži sustav izračuna kamata od sustava koji je prethodno donesen, dok se člankom 13. petim stavkom te uredbe određuje da se taj sustav primjenjuje na svaku odluku o povratu potpore koja je prijavljena nakon dana stupanja na snagu te uredbe (odnosno nakon 20. svibnja 2004.) te se stoga ne primjenjuje na Odluku 2003/193.

23. Corte suprema di cassazione ističe, s jedne strane, kako se čini da nijedna odredba prava Unije ne zabranjuje izričito državama članicama da donesu takvo pravilo, nego, s druge strane:

— da se Uredbom br. 794/2004 jasno predviđa da se metoda primjene kamata koju utvrđuje primjenjuje na odluke o povratu prijavljene nakon dana stupanja na snagu Uredbe;

— da na dan donošenja Odluke 2003/193 u lipnju 2002. ni pravom Unije ni sudskom praksom Suda nije bilo utvrđeno da se kamate koje se trebaju primijeniti pri povratu potpora trebaju izračunati na temelju složenog kamatnog računa, a praksa Komisije u tom pogledu čak je upućivala na odredbe nacionalnog prava, i

— da talijansko pravo izračun kamata na kamate (kapitalizacija) za sve novčane obveze, a tako i za sva državna potraživanja, priznaje samo u granicama predviđenima u članku 1283. talijanskog Građanskog zakonika.

24. U tim je okolnostima Corte suprema di cassazione odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 14. [Uredbe br. 659/1999] i članke 9., 11. i 13. [Uredbe br. 794/2004] tumačiti na način da im je protivno nacionalno zakonodavstvo koje, u odnosu na postupak za povrat državne potpore nastavno na odluku Komisije dostavljenu 7. lipnja 2002., propisuje da se kamate utvrđuju na temelju odredbi poglavlja V. Uredbe br. 794/2004 (a posebno njezinih članaka 9. i 11.), odnosno primjenjujući kamatnu stopu koja se temelji na sustavu složenih kamata?“

9 — Iz nacionalnog spisa podnesenog tajništvu Suda proizlazi da se u glavnom predmetu radi o sljedećim poreznim rješenjima: avviso di accertamento n° R1P3101304/2009 IRPEG + ILOR 1996, avviso di accertamento n° TMB030200374/2009 IRPEG 1998, avviso di accertamento n° TMB030200379/2009 IRPEG 1999, avviso di accertamento n° TMB030200381/2009 IRPEG 1998, avviso di accertamento n° TMB030200382/2009 IRPEG 1999 i avviso di accertamento n° R1P3100012/2009 IRPEG + ILOR 1997.

10 — U skladu s nacionalnim spisom podnesenim tajništvu Suda i zahtjevom za prethodnu odluku, kamate iz tih poreznih rješenja izračunate su prema odredbama poglavlja V. Uredbe br. 794/2004, na koje upućuje članak 24. stavak 4. Zakonodavnog dekreta br. 185/2008.

IV – Postupak pred Sudom

25. Talijanska vlada, društvo A2A i Komisija podnijeli su pisana očitovanja. Budući da nijedna od zainteresiranih stranaka to nije zatražila, Sud je odlučio nastaviti s postupkom bez održavanja rasprave.

V – Analiza

A – *Upućivanje na nacionalno pravo za izračun kamata za razdoblje koje prethodi Uredbi br. 794/2004*

26. Pitanjem koje je postavio Corte suprema di cassazione želi znati je li pravu Unije protivan nacionalni propis, odnosno Zakonodavni dekret br. 185/2008, kojim je predviđena primjena metode složenih kamata na povrat nezakonite potpore upućujući na Uredbu br. 794/2004, u čijem je članku 11. propisana ta metoda, čak i ako je predmetna odluka o povratu potpore dostavljena Talijanskoj Republici prije dana stupanja na snagu te uredbe [11].

27. Nesporno je da se, u skladu s člankom 13. petim stavkom Uredbe br. 794/2004, njezini članci 9. i 11. ne primjenjuju *ratione temporis* na Odluku 2003/193 zbog njezine dostave Talijanskoj Republici prije stupanja na snagu te uredbe [12]. Prema tome, Uredbom br. 794/2004 zahtijeva se primjena metode složenih kamata na povrat nezakonite potpore samo ako je odluka o povratu potpore dostavljena nakon dana stupanja na snagu te uredbe.

28. Međutim, talijanski zakonodavac, donoseći članak 24. stavak 4. Zakonodavnog dekreta br. 185/2008, namjerno je odlučio primijeniti metodu složenih kamata na potporu koju je potrebno vratiti u skladu s Odlukom 2003/193, čak i ako je ta odluka donesena prije stupanja na snagu članka 11. Uredbe br. 794/2004. Usto, iz spisa pred Sudom proizlazi da članak 24. stavak 4. Zakonodavnog dekreta br. 185/2008 odstupa od članka 1283. talijanskog Građanskog zakonika, kojim je izračun kamata na temelju složenog kamatnog računa predviđen samo u određenim slučajevima i pod vrlo strogim uvjetima.

29. Društvo A2A smatra da se člankom 13. petim stavkom Uredbe br. 794/2004 „uvodi nedvosmislena vremenska granica“ i da je, s obzirom na Odluku 2003/193, „donesenu 5. lipnja 2002. i dostavljenu Talijanskoj Republici 7. lipnja 2002., odnosno prije stupanja na snagu Uredbe br. 794/2004 20. svibnja 2004., očito da, u okviru jednostavnog izvršenje te odluke, pozivanje na predmetnu uredbu (iz 2004.) ne može opravdati primjenu složenih kamata (predviđenih tom uredbom)“.

11 — Valja napomenuti da se to pitanje odnosi samo na metodu izračuna kamata primjenjivih na povrat predmetne nezakonite potpore, a ne na samo načelo povrata s kamatama u skladu s člankom 14. stavkom 2. Uredbe br. 659/1999. Naime, Opći je sud presudom od 11. lipnja 2009. odbio tužbu koju su podnijeli AEM SpA i ASM Brescia SpA kojom traže poništenje članaka 2. i 3. Odluke 2003/193. Vidjeti presude ASM Brescia/Komisija (T-189/03, EU:T:2009:193) i AEM/Komisija (T-301/02, EU:T:2009:191) koje su potvrđene povodom žalbe presudom A2A/Komisija (C-318/09 P, EU:C:2011:856) odnosno presudom A2A/Komisija (C-320/09 P, EU:C:2011:858).

12 — Vidjeti točke 5. i 10. ovog mišljenja.

1. Pravom Unije koje prethodi Uredbi br. 794/2004 nije bila propisana nijedna metoda izračuna složenih kamata

30. Valja napomenuti da iz jednostavne neprimjene članka 11. Uredbe br. 794/2004 *ratione temporis* na Odluku 2003/193, u nedostatku drugih elemenata i ako nije naznačeno u tekstu te uredbe, ne može proizići da je pravu Unije protivan nacionalni propis kojim je predviđena primjena metode složenih kamata na povrat nezakonite potpore o kojoj se radi u glavnom postupku. Iako se člankom 13. petim stavkom Uredbe br. 794/2004 državama članicama jasno nalaže obveza da primjenjuju metodu složenih kamata na povrat nezakonitih potpora od utvrđenog datuma, tekstom te odredbe nije zabranjena njezina primjena prije tog datuma.

31. Osim toga, ističem da na dan donošenja i dostave Odluke 2003/193 u lipnju 2002. nijednom odredbom prava Unije ni sudskom praksom Suda ili Općeg suda nije bio naložen ili isključen izbor posebne metode izračuna kamata primjenjiv na povrat nezakonite potpore [13].

32. U tom pogledu valja napomenuti da, iako je člankom 14. stavkom 2. Uredbe br. 659/1999 predviđeno da „[i]znos potpore koji se treba povratiti u skladu s odlukom o povratu potpore uključuje i kamatu po odgovarajućoj stopi koju odredi Komisija“, u toj odredbi nije navedeno trebaju li se te kamate izračunati na temelju jednostavnog ili složenog kamatnog računa.

33. Usto, što se tiče Odluke 2003/193, njezinim se člankom 3. predviđa da se „potpora vraća odmah, u skladu s postupcima nacionalnog prava, ako je njima omogućeno neposredno i stvarno izvršenje te odluke“ i da „potpora koju je potrebno vratiti uključuje kamate od datuma kad je korisnik primio nezakonitu potporu do datuma njezina stvarnog povrata“, a one se „računaju na temelju referentne stope primjenjive na izračun ekvivalenta subvencije za potpore u regionalne svrhe“. Unatoč pojašnjenjima o razdoblju i referentnoj stopi [14] za izračun kamata, u Odluci 2003/193 nije utvrđeno trebaju li se kamate [15] računati na temelju metode jednostavnih kamata ili metode složenih kamata.

2. Pravom Unije koje prethodi Uredbi br. 794/2004 upućuje se na nacionalno pravo za izračun kamata

34. Iako je u presudi Komisija/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, t. 83.) Sud odlučio da „metoda diskontiranja nezakonite potpore predstavlja materijalno, a ne postupovno pitanje“, iz te presude također proizlazi da se – prije donošenja Uredbe br. 794/2004 i s obzirom na to da u odluci o povratu potpore nije navedeno treba li se potpora koju je potrebno vratiti diskontirati na temelju složene kamatne stope – povrat iznosa nezakonito dodijeljene potpore provodi u skladu s odredbama nacionalnog prava, uključujući odredbe o zateznim kamatama na državna potraživanja [16]. Sud je tako smatrao da praksa koju je utvrdila Komisija povezuje pitanje primjene kamata i njihova izračuna s postupovnim pravilima za povrat te u tom pogledu upućuje na nacionalno pravo [17]. U toj presudi Sud

13 — Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, t. 46. i 82.). U točki 46. te presude Sud tvrdi da je u svojoj Komunikaciji 2003/C 110/08 od 8. svibnja 2003. o primjenjivoj kamatnoj stopi u slučaju povrata nezakonitih potpora (SL C 110, str. 21.) „Komisija izričito priznala da se postavilo pitanje trebaju li te kamate biti jednostavne ili složene te je smatrala da mora hitno pojasniti svoje stajalište u tom pogledu. Stoga je obavijestila države članice i zainteresirane stranke da će u svakoj odluci kojom je propisan povrat nezakonite potpore koju bi ubuduće mogla donijeti primijeniti složenu kamatnu stopu“.

14 — Vidjeti po analogiji članak 9. Uredbe br. 794/2004.

15 — Vidjeti po analogiji članak 11. Uredbe br. 794/2004.

16 — Komisija je navela, „u svojem dopisu državama članicama SG(91) D/4577 od 4. ožujka 1991. da je konačnom odlukom kojom je utvrdila nespojivost potpore sa zajedničkim tržištem utvrđen povrat iznosa potpora koje su već nezakonito isplaćene, a taj se povrat provodi u skladu s odredbama nacionalnog prava, uključujući odredbe o zateznim kamatama na državna potraživanja, s obzirom na to da se kamate uobičajeno počinju primjenjivati od dana dodjele predmetnih nezakonitih potpora“. Komisija je svojom Komunikacijom od 30. travnja 2004. o zastarjelosti određenih tekstova o politici u području državnih potpora (SL 2004., C 115, str. 1.) obavijestila države članice i treće zainteresirane osobe da više ne namjerava primjenjivati taj dopis. Iz te komunikacije proizlazi da je, „[n]akon što je Komisija donijela Uredbu (EZ) br. 794/2004 [...], više tih tekstova postalo zastarjelo. Predmetni tekstovi odnose se na obvezu prijave, postupke prijavljivanja, uključujući ubrzane prijave, godišnje izvještaje, rokove i povrat nezakonitih potpora“. Presuda Komisija/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, t. 83. i 84.).

17 — Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, t. 80. do 86.).

je napomenuo da je francuskim pravom predviđena primjena jednostavne kamatne stope. Prema tome, smatrao je da se predmetna odluka o povratu potpore treba tumačiti na način da se kamate nastale u razdoblju od datuma donošenja te odluke do datuma povrata potpore trebaju izračunati na temelju jednostavnog kamatnog računa.

35. Prema tome, smatram da je u članku 3. Odluke 2003/193, kojim je predviđeno da se povrat predmetne potpore mora provesti u skladu s postupcima propisanima nacionalnim pravom predmetne države članice, ostavljeno otvoreno pitanje metode izračuna kamata. Iz toga proizlazi da je Talijanska Republika mogla slobodno izabrati između primjene kamata na temelju jednostavnog ili složenog kamatnog računa [18]. Dodajem da je izbor talijanskog zakonodavca vidljiv iz upućivanja na metodu iz Uredbe br. 794/2004, ali bez ikakve naznake da je time htio ispuniti obvezu koja mu je naložena pravom Unije.

B – *Jesu li pravom Unije propisana ograničenja ostvarenja te slobode?*

36. U tom je pogledu očito da se člankom 3. Odluke 2003/193 provodi članak 14. Uredbe br. 659/1999, kojim je uređen postupak za povrat nezakonitih potpora od država članica.

37. Naime, u skladu s člankom 14. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999, Komisija donosi odluku, u slučaju kada se u slučajevima nezakonite potpore donesu negativne odluke, kojom se od dotične države članice zahtijeva da poduzme sve potrebne mjere kako bi od korisnika povukla sredstva potpore. U tom se stavku dodaje da Komisija ne smije zahtijevati povrat sredstava potpore ako bi to bilo u suprotnosti s općim načelima prava Unije.

38. U skladu s člankom 14. stavkom 3. prvom rečenicom te uredbe, povrat potpore izvršava se bez odgađanja i u skladu s postupcima predviđenima nacionalnim pravom dotične države članice, pod uvjetom da isti omogućavaju neposredno i stvarno izvršenje odluke Komisije. U tu svrhu, dotična država članica, u skladu s člankom 14. stavkom 3. zadnjom rečenicom predmetne uredbe, poduzima sve neophodne korake koji joj stoje na raspolaganju u okviru njezina pravnog sustava, uključujući i privremene mjere, i ne dovodeći pritom u pitanje pravo Unije.

39. Uvjeti propisani u članku 14. stavku 3. Uredbe br. 659/1999 samo odražavaju zahtjeve načela djelotvornosti iz sudske prakse Suda [19]. U skladu s tim načelom djelotvornosti, kao što je u području državnih potpora konkretizirano ustaljenom sudskom praksom, država članica koja je na temelju odluke Komisije obvezna vratiti nezakonite potpore slobodna je, u skladu s načelom procesne autonomije, izabrati mjere kojima će ispuniti tu obvezu, pod uvjetom da odabrane mjere ne utječe negativno na opseg ni djelotvornost prava Unije [20] te da poštuju opća načela prava Unije i temeljna prava [21].

40. Prema tome, valja provjeriti utječe li primjena metode složenih kamata u skladu s nacionalnim propisom, poput one o kojoj se radi u glavnom postupku, negativno na opseg i djelotvornost prava Unije te je li u suprotnosti s temeljnim pravima ili općim načelom prava Unije. Naime, zahtjevi koji proizlaze iz zaštite općih načela priznatih u pravnom poretku Unije obvezuju također države članice kada provode propise Unije [22], u ovom slučaju članak 14. stavak 1. Uredbe br. 659/1999 i članak 3. Odluke 2003/193.

18 — Prema mojem mišljenju, člankom 3. Odluke 2003/193, čiji je tekst gotovo istovjetan predmetnoj odredbi navedenoj u presudi Komisija/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707), izričito je povezano pitanje primjene kamata i njihova izračuna s postupovnim pravilima za povrat te u tom pogledu upućuje na nacionalno pravo.

19 — Vidjeti presudu Scott i Kimberly Clark (C-210/09, EU:C:2010:294, t. 20. kao i navedena sudska praksa).

20 — Presuda Scott i Kimberly Clark (C-210/09, EU:C:2010:294, t. 21.)

21 — Presuda Komisija/Njemačka (C-527/12, EU:C:2014:2193, t. 39.)

22 — Presuda Gerekens i Procola (C-459/02, EU:C:2004:454, t. 21.)

1. Predmetna mjera u pogledu djelotvornosti prava Unije u području državnih potpora

41. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je ukidanje nezakonite potpore povratom logična posljedica utvrđenja njezine nezakonitosti. Naime, povratom iznosa plaćene potpore korisnik gubi prednost koju je imao na tržištu u odnosu na svoje konkurente te je ponovno uspostavljeno stanje koje je prethodilo dodjeli potpore [23].

42. Nadalje, kao što je to navedeno u Komunikaciji 2003/C 110/08, učinak nezakonite potpore koju je potrebno vratiti jest „pribaviti korisniku sredstva pod istim uvjetima kao za kratkoročni beskamatni zajam. Iz toga proizlazi da se primjena složenih kamata čini potrebnom kako bi se osigurala potpuna neutralizacija financijskih prednosti koje su nastale takvom situacijom“ [24]. Iz toga slijedi da se primjenom složenih kamata samo diskontira financijska vrijednost nezakonite potpore koju je korisnik primio.

43. Prema tome, nacionalnim se propisom poput onog iz glavnog postupka, kojim se propisuje povrat kamata izračunatih na temelju složenog kamatnog računa na nezakonito dodijeljene potpore i čiji je cilj stoga ukloniti sve financijske prednosti koje su tim potporama nastale, uključujući i dodatne prednosti [25], mogu utvrditi uobičajeni uvjeti tržišnog natjecanja koji su narušeni dodjelom predmetne nezakonite potpore [26] i, prema tome, jamčiti opseg i djelotvornost prava Unije u području državnih potpora.

2. Predmetna mjera u pogledu pasivnosti Talijanske Republike te zaštite općih načela legitimnog očekivanja i pravne sigurnosti

44. Društvo A2A napominje da se zakašnjeli povrat potpore u glavnom postupku te činjenica da je do intervencije došlo tek nakon što je Sud u presudi Komisija/Italija (C-207/05, EU:C:2006:366) utvrdio povredu obveze Talijanske Republike trebaju pripisati isključivo „pasivnosti“ te države. Zato je, prema mišljenju društva A2A, primjena složenih kamata predstavljala „neopravdano oporezivanje“.

45. Ta se argumentacija ne može prihvatiti.

46. Primjenom složenih kamata od dana primitka nezakonite potpore do dana njezina stvarnog povrata omogućuje se samo da taj povrat odgovara stvarnoj vrijednosti tijekom trajanja potpore koju je društvo A2A primilo [27]. Stoga se ne može raditi o porezu ili „neopravdanom oporezivanju“.

47. Društvo A2A smatra i da je „zaštita legitimnog očekivanja protivna tomu da se nacionalnim propisom nekoj osobi retroaktivno uskrati pravno zaštićeno očekivanje na temelju kojega se njezinoj obvezi povrata dodaju jednostavne kamate“. Također navodi da akti institucija i nacionalne mjere kojima se ti akti provode trebaju biti pouzdani i predvidljivi kako bi zainteresirane osobe mogle pravodobno procijeniti njihove učinke i sa sigurnošću znati opseg obveza koje su njima utvrđene. Prema mišljenju društva A2A, taj je zahtjev pravne sigurnosti posebno strogo propisan kada se radi o propisu koji bi pojedincima mogao prouzročiti financijske troškove.

23 — Presuda Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, t. 113. i navedena sudska praksa)

24 — Vidjeti također uvodnu izjavu 13. Uredbe br. 794/2004, kojom se određuje da se „[d]ržavna potpora dodjeljuje [...] kako bi se smanjile srednjoročne financijske potrebe poduzetnika korisnika potpore. […]“

25 — Vidjeti po analogiji presudu Falck i Acciaierie di Bolzano/Komisija (C-74/00 P i C-75/00 P, EU:C:2002:524, t. 159.), u kojoj je Sud odlučio da se „ponovna uspostava prethodnog stanja može postići samo ako se povratu potpore dodaju kamate koje se računaju od dana plaćanja potpore i ako primijenjene kamatne stope odgovaraju kamatnim stopama koje se primjenjuju na tržištu. U protivnom slučaju, korisnik će zadržati barem prednost u vrijednosti jednog besplatnog predujma u novcu ili zajma pod povoljnijim uvjetima“.

26 — Vidjeti presudu Scott i Kimberly Clark (C-210/09, EU:C:2010:294, t. 22. kao i navedena sudska praksa).

27 — Vidjeti točke 42. i 43. ovog mišljenja.

48. Iako je, općenito, načelo pravne sigurnosti, koje je sadržano u mnogim općim načelima priznatima u pravnom poretku Unije i koje također povezuje države članice kada provode propise Unije[28], „protivno tomu da se početak vremenskog važenja akta [...] određuje prije njegove objave“[29], za razliku od očitovanja društva A2A, ne smatram da se predmetni nacionalni propis u glavnom postupku primjenjuje retroaktivno.

49. Naime, iz spisa podnesenog Sudu, pod uvjetom da je sud koji je uputio zahtjev to provjerio, ne proizlazi da je Zakonodavnim dekretom br. 185/2008 retroaktivno primijenjena metoda složenih kamata na već vraćene potpore ili da je njegovo stupanje na snagu prethodilo njegovu datumu objave. Ističem da se na dan dostave poreznih rješenja iz glavnog postupka[30] Zakonodavni dekret br. 185/2008 već primjenjivao jer je njegovim člankom 36. utvrđeno njegovo stupanje na snagu na dan objave u *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, odnosno 29. studenoga 2008.[31] .

50. Osim toga, iako je točno da metoda složenih kamata primijenjena na izračun kamata na potporu koju je potrebno vratiti, u skladu s Odlukom 2003/193, prije donošenja Zakonodavnog dekreta br. 185/2008 nije primjenjivana ni u pravu Unije ni u talijanskom pravu, a, prema tome, ni tijekom donošenja i priopćenja te odluke, iz ustaljene sudske prakse svejedno slijedi da se novo pravilo neposredno primjenjuje na buduće učinke situacije nastale prema starim pravilima[32].

51. Budući da potpora iz glavnog predmeta prije objave Zakonodavnog dekreta br. 185/2008 nije vraćena niti je bila predmet gore navedenih poreznih rješenja, ne može se smatrati da njegov članak 24. stavak 4. utječe na situaciju nastalu prije njegova stupanja na snagu.

52. Iz toga slijedi da se ne mogu prihvatiti očitovanja društva A2A o retroaktivnoj primjeni metode složenih kamata i o povredi koja proizlazi iz načela legitimnog očekivanja i pravne sigurnosti.

53. Također ističem da je objavom Zakonodavnog dekreta br. 185/2008 primjena metode složenih kamata na izračun kamata na nezakonite potpore koje je potrebno vratiti u skladu s Odlukom 2003/193 bila izvjesna, a njezina primjena na pojedince predvidljiva.

C – *Predmetna mjera u pogledu temeljnih prava*

54. Kao prvo, napominjem, kao i Komisija, da, s obzirom na to da je povratom potpore uvećane za kamate izračunate na temelju složenog kamatnog računa predviđena samo stroga ponovna uspostava prethodnog pravnog stanja, nacionalni propis poput onog u glavnom predmetu ne predstavlja sankciju[33] i ne može se smatrati neproporcionalnim u odnosu na ciljeve iz članaka 107. i 108. UFEU-a[34]. Nadalje, jasno je da se, u nedostatku te sankcije, ne primjenjuje članak 49. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, prema kojem „[n]e smije [...] biti izrečena ni stroža kazna od one koja je bila primjenjiva u trenutku počinjenja kaznenog djela“.

55. Kao drugo, moram analizirati argument društva A2A o diskriminaciji.

28 — Vidjeti u tom smislu presudu Gerekens i Procola (C-459/02, EU:C:2004:454, t. 21. do 24.).

29 — Vidjeti presudu Nizozemska/Vijeće (C-110/97, EU:C:2001:620, t. 151. i navedena sudska praksa). Osim toga, prema ustaljenoj sudskoj praksi, kako bi se osigurala zaštita načela pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja, materijalnopravne odredbe treba tumačiti na način da se ne odnose na okolnosti nastale prije njihova stupanja na snagu, osim u mjeri u kojoj iz njihova teksta, svrhe ili strukture jasno proizlazi da im treba pripisati takav učinak (vidjeti u tom smislu i presudu Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, t. 49.)).

30 — Čini se da su ta rješenja, pod uvjetom da je sud koji je uputio zahtjev to provjerio, izdana 2009. Vidjeti bilješku 9. ovog mišljenja.

31 — Budući da je Zakonodavni dekret br. 10/2007 stupio na snagu 16. veljače 2007., moja se analiza primjenjuje, *mutatis mutandis*, na njegov članak 1. Vidjeti bilješku 7. ovog mišljenja.

32 — Presuda Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, t. 50. i navedena sudska praksa)

33 — Vidjeti po analogiji presudu Belgija/Komisija (C-75/97, EU:C:1999:311, t. 65.).

34 — Vidjeti presudu Diputación Foral de Vizcaya i dr./Komisija (C-471/09 P do C-473/09 P, EU:C:2011:521, t. 100.).

56. Prema mišljenju društva A2A, poduzetnici korisnici potpore kojima su upućeni nalozi za povrat koji se temelje na Zakonodavnom dekretu br. 185/2008 nalaze se u položaju koji je drukčiji i manje povoljan od položaja poduzetnika kojima su upućene odluke o povratu potpora dodijeljenih tijekom ili prije stupanja na snagu Odluke 2003/193 [35], na čiji povrat potpora nisu primijenjene složene kamate.

57. Iako je načelo jednakog postupanja opće načelo prava Unije, utvrđeno u člancima 20. i 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima [36], iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se tim načelom zahtijeva da se sa sličnim slučajevima ne postupa drukčije i da se s različitim slučajevima ne postupa jednako, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano. Elemente koji su svojstveni različitim situacijama i, konkretnije, sukladno tome njihovu usporedivost valja utvrđivati i ocjenjivati osobito vodeći računa o predmetu i svrsi akta prava Unije kojim se provodi razlikovanje u pitanju. Nadalje, načela i ciljevi svojstveni području na koje se akt odnosi moraju se također uzeti u obzir. Takav pristup treba, *mutatis mutandis*, vrijediti također u okviru ispitivanja kojim se ocjenjuje usklađenost nacionalnih mjera kojima se provodi pravo Unije u pogledu načela jednakog postupanja [37].

58. Iako je članak 24. stavak 4. Zakonodavnog dekreta br. 185/2008 sastavljen na apstraktan i općenit način, iz određenih elemenata spisa podnesenog Sudu svejedno proizlazi da je donesen upravo kako bi se uredio povrat potpora koje su Odlukom 2003/193 proglašene nezakonitima [38]. Osim toga, u zahtjevu za prethodnu odluku te u očitovanjima društva A2A i talijanske vlade istaknuta su odstupanja između metode izračuna kamata iz članka 24. stavka 4. Zakonodavnog dekreta br. 185/2008 (složene) i metode utvrđene u članku 1283. talijanskog Građanskog zakonika [39] (jednostavne). Nadalje, iz nacionalnog pravnog okvira koji je iznio sud koji je uputio zahtjev ne proizlazi jasno da je metoda složenih kamata bila primijenjena ili primjenjiva samo na potpore koje je potrebno vratiti u skladu s Odlukom 2003/193, a ne na ostale nezakonite potpore [40].

59. Ističem još i da talijanska vlada u svojim očitovanjima nije objasnila zašto je nacionalni zakonodavac odlučio metodu izračuna iz Uredbe br. 794/2004 proširiti samo na akte o povratu koji se temelje na Odluci 2003/193. Taj zakonodavac ističe samo da se nacionalnim propisom želi ponovno uspostaviti stanje prije nezakonite potpore i da, „dok je općim pravilom nacionalnog prava (odnosno pravilom iz članka 1283. Građanskog zakonika) utvrđeno načelo prema kojem su kamate općenito jednostavne, posebnim se pravilima, kojima je uređen povrat državne potpore u skladu s Odlukom 2003/193, primjenjuje suprotno načelo prema kojem su kamate složene“.

60. Točno je, kao što sam to prethodno već objasnio, da se nacionalnim propisom poput onoga iz glavnog predmeta, kojim je propisana metoda složenih kamata za izračun kamata na potporu koju je potrebno vratiti, samo želi ponovno uspostaviti stanje koje je prethodilo plaćanju nezakonite potpore i ukloniti sve financijske prednosti koje su proizišle iz potpore i imaju protutržišne učinke. Naime, uvodeći tu metodu, propisom se nastoji izbjeći da poduzetnik zadrži prednost koja odgovara beskamatnom zajmu [41].

61. Djelotvornom primjenom članaka 107. i 108. UFEU-a zahtijeva se da se država članica može prilagoditi metodi izračuna kamata na nezakonite potpore radi uklanjanja financijskih prednosti koje su proizišle iz te potpore i da to zakonodavstvo, kojim se mijenja prethodno zakonodavstvo, ne dovede do povrede načela jednakog postupanja.

35 — Prema mišljenju društva A2A, Talijanska Republika nije propisala složene kamate na povrate izvršene na temelju Odluke Komisije 2000/668/EZ od 12. srpnja 2000. o državnim potporama koje je dodijelila Italija u obliku porezne olakšice u skladu s talijanskim Zakonom br. 549/95 poduzetnicima u sektoru brodogradilišta (SL L 279, str. 46.).

36 — Presuda Guardian Industries i Guardian Europe/Komisija (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, t. 51.)

37 — Presuda IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, t. 50., 52. i 53.)

38 — Članak 1. Zakonodavnog dekreta br. 10/2007, pod naslovom „Izvršenje presude koju je 1. lipnja 2006. donio Sud Europskih zajednica u predmetu C-207/05. Provedba Odluke Komisije 2003/193/EZ od 5. lipnja 2002. […]“. Vidjeti također bilješku 7. ovog mišljenja.

39 — Vidjeti točku 22. ovog mišljenja.

40 — Vidjeti bilješku 8. ovog mišljenja.

41 — Vidjeti točke 41. i 43. ovog mišljenja.

62. Prema tome, činjenica da su se poduzetnici korisnici potpore kojima su upućeni nalozi za povrat koji se temelje na Zakonodavnom dekretu br. 185/2008 nalazili u položaju koji je drukčiji i manje povoljan od položaja poduzetnika kojima su upućene odluke o povratu potpora namijenjene Talijanskoj Republici prije stupanja na snagu Odluke 2003/193 ne predstavlja povredu načela jednakog postupanja [42].

63. Isto možda ne vrijedi za odluke o povratu potpora dodijeljenih istodobno kad i potpore koje se temelje na Odluci 2003/193 ili nakon njih te na koje se Uredba br. 794/2004 više ne primjenjuje, ali zahtjev za prethodnu odluku ne sadrži dovoljno informacija da bi se ocijenilo postojanje eventualne diskriminacije u tom pogledu.

64. Budući da Sud ne raspolaže konkretnim informacijama o ostalim odlukama o povratu potpora dodijeljenih istodobno ili nakon ni o eventualnim kriterijima na kojima se temelji to moguće razlikovanje i, ako je potrebno, njihovu opravdanju, na sudu koji je uputio zahtjev stoga je da ispita to pitanje na temelju načela iznesenih u ovom mišljenju.

65. Ako sud koji je uputio zahtjev utvrdi da je društvo A2A stvarno bilo žrtva neopravdane diskriminacije, trebao bi, u skladu s nacionalnim postupkom, poduzeti korektivne mjere koje su propisane za suzbijanje te diskriminacije. Drugim riječima, da bi opće načelo jednakosti imalo koristan učinak, sud koji je uputio zahtjev dužan je, ne odustajući od primjene kamata, odbiti primjenu metode složenih kamata za izračun kamata na potporu koju je potrebno vratiti od društva A2A.

VI – Zaključak

66. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je postavio Corte suprema di cassazione odgovori na sljedeći način:

Članak 14. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] i članke 9., 11. i 13. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 o provedbi Uredbe br. 659/1999 te opća načela prava Unije treba tumačiti na način da im nije protivno nacionalno zakonodavstvo koje u odnosu na postupak za povrat državne potpore nastavno na odluku Komisije [dostavljenu 7. lipnja 2002.] propisuje da se kamate utvrđuju primjenom metode složenih kamata.

42 — Činjenica da Talijanska Republika, u skladu s načelom procesne autonomije, primjenjuje metodu složenih kamata, dok ostale države članice primjenjuju metodu jednostavnih kamata, protivno očitovanjima društva A2A, također ne predstavlja povredu načela jednakog postupanja. Naime, načelo procesne autonomije podrazumijeva da može postojati razlika u postupanju između korisnika nezakonitih potpora u različitim državama članicama koji se ne nalaze u sličnim položajima, naravno, pod uvjetom da ta razlika ne utječe negativno na djelotvornost prava Unije.