Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 13. maja 2014*

„Neizpolnitev obveznosti države — Sodba Sodišča, s katero je ugotovljena neizpolnitev obveznosti — Neizvršitev — Člen 260 PDEU — Državne pomoči — Izterjava — Sistem pomoči, ki je nezakonit in nezdružljiv z notranjim trgom — Posamične pomoči, dodeljene v okviru tega sistema — Denarna kazen“

V zadevi C-184/11,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti države na podlagi člena 260(2) PDEU, vložena 18. aprila 2011,

Evropska komisija, ki jo zastopata C. Urraca Caviedes in B. Stromsky, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Španiji, ki jo zastopa N. Díaz Abad, agentka,

tožena stranka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano, L. Bay Larsen (poročevalec), E. Juhász, A. Borg Barthet in C. G. Fernlund, predsedniki senatov, A. Rosas, A. Prechal, E. Jarašiūnas in C. Vajda, sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. septembra 2013,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 23. januarja 2014,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: španščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo predlaga Sodišču, naj:

— ugotovi, da Kraljevina Španija s tem, da ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Komisija/Španija (od C-485/03 do C-490/03, EU:C:2006:777), ki se nanaša na neizpolnitev obveznosti Kraljevine Španije, ki jih ima na podlagi Odločbe Komisije 2002/820/ES z dne 11. julija 2001 o shemi državnih pomoči, ki jo je Španija izvajala v korist podjetij province Álava v obliki 45-odstotnega davčnega dobropisa za investicije (UL 2002, L 296, str.1), Odločbe Komisije 2002/892/ES z dne 11. julija 2001 o shemi državnih pomoči, ki jo je Španija izvajala v korist nekaterih novoustanovljenih podjetij v provinci Álava (UL 2002, L 314, str. 1), Odločbe Komisije 2003/27/ES z dne 11. julija 2001 o shemi državnih pomoči, ki jo je Španija izvajala v korist podjetij province Vizcaya v obliki 45-odstotnega davčnega dobropisa za investicije (UL 2003, L 17, str. 1), Odločbe Komisije 2002/806/ES z dne 11. julija 2001 o shemi državnih pomoči, ki jo je Španija izvajala v korist nekaterih novoustanovljenih podjetij v provinci Vizcaya (UL 2002, L 279, str. 35), Odločbe Komisije 2002/894/ES z dne 11. julija 2001 o shemi državnih pomoči, ki jo je Španija izvajala v korist podjetij province Guipúzcoa v obliki 45-odstotnega davčnega dobropisa za investicije (UL 2002, L 314, str. 26) in Odločbe Komisije 2002/540/ES z dne 11. julija 2001 o shemi državnih pomoči, ki jo je Španija izvajala v korist nekaterih novoustanovljenih podjetij v provinci Guipúzcoa (UL 2002, L 174, str. 31) (v nadaljevanju: skupaj: sporne odločbe), ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi teh odločb in člena 260(1) PDEU;

— Kraljevini Španiji naloži, da Komisiji plača denarno kazen 236 044,80 EUR za vsak dan zamude pri izvršitvi sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777), in sicer od dneva razglasitve sodbe v tej zadevi do dneva popolne izvršitve sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777);

— Kraljevini Španiji naloži, da Komisiji plača pavšalni znesek, ki se določi tako, da se dnevni znesek 25 817,40 EUR pomnoži s številom dni trajanja neizpolnitve obveznosti od dneva razglasitve sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777) do razglasitve sodbe v tej zadevi ali do dneva prenehanja neizpolnitve obveznosti te države članice, in

— Kraljevini Španiji naloži plačilo stroškov.

Dejansko stanje

2 Komisija je 11. julija 2001 sprejela sporne odločbe, katerih členi 1 se glasijo:

— Odločba 2002/820:

„Državna pomoč v obliki 45-odstotnega davčnega dobropisa za investicije, ki jo je Španija v nasprotju s členom 88(3) [ES] nezakonito izvajala v provinci Álava na podlagi predpisa avtonomne skupnosti št. 22/1994 z dne 20. decembra 1994, pete dodatne določbe predpisa avtonomne skupnosti št. 33/1995 z dne 20. decembra 1995, sedme dodatne določbe predpisa avtonomne skupnosti št. 31/1996 z dne 18. decembra 1996, ki je bila spremenjena s točko 2.11 določbe o razveljavitvi predpisa avtonomne skupnosti št. 24/1996 z dne 5. julija 1996 o davku od dohodka pravnih oseb, enajste dodatne določbe predpisa avtonomne skupnosti št. 33/1997 z dne 19. decembra 1997 in sedme dodatne določbe predpisa avtonomne skupnosti št. 36/1998 z dne 17. decembra 1998, je nezdružljiva s skupnim trgom“;

— Odločba 2002/892:

„Državna pomoč v obliki znižanja davčne osnove, ki jo je Španija v nasprotju s členom 88(3) [ES] nezakonito izvajala v provinci Álava na podlagi člena 26 predpisa avtonomne skupnosti št. 24/1996 z dne 5. julija 1996, je nezdružljiva s skupnim trgom“;

— Odločba 2003/27:

„Državna pomoč v obliki 45-odstotnega davčnega dobropisa za investicije, ki jo je Španija v nasprotju s členom 88(3) [ES] nezakonito izvajala v provinci Vizcaya na podlagi četrte dodatne določbe predpisa avtonomne skupnosti št. 7/1996 z dne 26. decembra 1996, ki je bila neomejeno podaljšana z drugo določbo predpisa avtonomne skupnosti št. 4/1998 z dne 2. aprila 1998, je nezdružljiva s skupnim trgom“;

— Odločba 2002/806:

„Državna pomoč v obliki znižanja davčne osnove, ki jo je Španija v nasprotju s členom 88(3) [ES] nezakonito izvajala v provinci Vizcaya na podlagi člena 26 predpisa avtonomne skupnosti št. 3/1996 z dne 26. junija 1996, je nezdružljiva s skupnim trgom“;

— Odločba 2002/894:

„Državna pomoč v obliki 45-odstotnega davčnega dobropisa za investicije, ki jo je Španija v nasprotju s členom 88(3) [ES] nezakonito izvajala v provinci Guipúzcoa na podlagi desete dodatne določbe predpisa avtonomne skupnosti št. 7/1997 z dne 22. decembra 1997, je nezdružljiva s skupnim trgom“;

— Odločba 2002/540:

„Državna pomoč v obliki znižanja davčne osnove, ki jo je Španija v nasprotju s členom 88(3) [ES] nezakonito izvajala v provinci Guipúzcoa na podlagi člena 26 predpisa avtonomne skupnosti št. 7/1996 z dne 4. julija 1996, je nezdružljiva s skupnim trgom“.

3 Člen 2 spornih odločb Kraljevini Španiji nalaga, da zadevno shemo pomoči, če še učinkuje, odpravi.

4 Člen 3 vsake od teh odločb določa:

„1. Španija sprejme vse potrebne ukrepe, da od upravičencev pridobi vračilo pomoči iz člena 1, ki jim je bila dodeljena na nezakonit način.

[…]

2. Pridobitev vračila se izvede nemudoma in v skladu s postopki nacionalnega prava, če omogočajo takojšnjo in učinkovito izvršitev odločbe. Pomoč, ki jo je treba vrniti, vključuje obresti od dneva, ko je bila dodeljena upravičencu, do dneva vračila. Obresti se izračunajo na podlagi referenčne mere, ki se uporablja za izračun ekvivalenta dotacije v okviru regionalnih pomoči.“

5 Člen 4 vsake od teh določb določa:

„Španija v roku dveh mesecev od dneva vročitve te odločbe obvesti Komisijo o ukrepih, ki jih je sprejela za uskladitev s to odločbo.“

Sodba Komisija/Španija

6 Komisija je 19. novembra 2003 na podlagi člena 88(2) ES vložila šest tožb zaradi neizpolnitve obveznosti zoper Kraljevino Španijo, katerih predmet je bil med drugim, da se ugotovi, da ta država članica v predpisanih rokih ni sprejela vseh potrebnih ukrepov za uskladitev z določbami členov 2 in 3 vsake od spornih odločb.

7 V sodbi Komisija/Španija (EU:C:2006:777), ki je bila izrečena 14. decembra 2006, je Sodišče presodilo, da Kraljevina Španija ni izpolnila obveznosti sprejetja ukrepov, potrebnih za uskladitev s tema členoma 2 in 3.

Predhodni postopek

8 Komisija je z dopisi z dne 21. decembra 2006 in 7. marca 2007 od Kraljevine Španije zahtevala, da ji predloži informacije o ukrepih, sprejetih zaradi izvršitve sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777).

9 Komisija je z uradnim opominom z dne 11. julija 2007 začela postopek, določen v členu 228(2) ES, poudarjajoč, da ni prejela informacij o ukrepih, ki jih je Kraljevina Španija sprejela zaradi uskladitve s to sodbo.

10 Kraljevina Španija je kot odgovor na ta uradni opomin Komisiji 11. septembra 2007 poslala informacije o upravičencih zadevnih sistemov pomoči iz navedene sodbe (v nadaljevanju: zadevni sistemi pomoči), o zneskih, ki jih je treba izterjati zaradi zagotovitve izvršitve te sodbe, in o ukrepih, sprejetih zaradi izterjave teh zneskov.

11 Na zahtevo Kraljevine Španije je 3. oktobra 2007 potekal sestanek s službami Komisije, da bi se natančno opredelile metode, ki jih je treba uporabiti za določitev zneskov pomoči, ki jih je treba izterjati. Nato sta Kraljevina Španija in Komisija izmenjali dopise glede izvršitve spornih odločb in metod, ki se uporabljajo za zagotovitev te izvršitve.

12 Komisija je 27. junija 2008 na podlagi člena 228(2) ES na Kraljevino Španijo naslovila obrazloženo mnenje, podpisano 26. junija 2008, v katerem je menila, da ta država članica ni sprejela vseh potrebnih ukrepov, ki jih zahteva izvršitev sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777). V tem obrazloženem mnenju je zlasti poudarila dejstvo, da je bil izterjan le del pomoči, dodeljenih v okviru zadevnih sistemov pomoči (v nadaljevanju: zadevne nezakonite pomoči), in da informacije, ki jih je prejela Komisija, niso omogočale niti identifikacije vseh prejemnikov zadevnih sistemov pomoči niti ugotovitve, kako so španski organi prišli do zaključka, da se del zadevnih nezakonitih pomoči ne sme izterjati. Kraljevino Španijo je tudi pozvala, naj se v roku dveh mesecev od vročitve obrazloženega mnenja s tem mnenjem uskladi, s tem da sprejme potrebne ukrepe za izvršitev te sodbe.

13 Španski organi so na obrazloženo mnenje odgovorili z dopisom z dne 28. avgusta 2008, v katerem so navedli, da menijo, da Komisija ni upoštevala vseh informacij, ki so bile predhodno predložene, ter so podali pojasnila v zvezi z metodo, uporabljeno za določitev zneska zadevnih nezakonitih pomoči, ki jih je treba izterjati.

14 Po tem sta bila organizirana še dva sestanka med španskimi organi in Komisijo, ki so nato izmenjali več dopisov, da bi se natančno določili ukrepi, ki jih mora sprejeti Kraljevina Španija za zagotovitev izvršitve sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777).

15 V teh okoliščinah je Komisija 18. aprila 2011 vložila to tožbo.

Razvoj tega postopka

16 Komisija je 30. oktobra 2013 po tem, ko je Kraljevina Španija zaporedoma posredovala informacije in dokumente v zvezi z izterjavo zadevnih nezakonitih pomoči, menila, da se je ta država članica uskladila z obveznostmi, ki jih je imela na podlagi sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777).

17 Zato je Komisija menila, da Kraljevini Španiji ni več treba naložiti plačila denarne kazni. Vendar pa še naprej vztraja pri predlogu, naj se tej državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska.

Dopustnost tožbe

Trditve strank

18 Kraljevina Španija zatrjuje, da je treba tožbo Komisije zavreči, ker v njej niso natančno opredeljeni zneski neizterjanih državnih pomoči, ki naj bi ustrezali vsaki navedeni neizpolnitvi obveznosti, vsaki sporni odločbi in vsakemu od upravičencev zadevnega sistema pomoči.

19 Komisija meni, da so v tožbi navedeni zadostni podatki o zneskih, ki jih je treba še izterjati, in da lahko Kraljevina Španija enostavno izračuna zadevne zneske za vsako od spornih odločb.

Presoja Sodišča

20 Komisija mora na podlagi člena 21 Statuta Sodišča Evropske unije in člena 38(1) Poslovnika Sodišča v različici, ki je veljala ob vložitvi tožbe, v vseh tožbah, ki jih je vložila na podlagi člena 260 PDEU, natančno navesti očitke, o katerih zahteva odločitev Sodišča, ter vsaj v obliki povzetka navesti pravne in dejanske elemente, na katerih očitki temeljijo (glej po analogiji sodbi Komisija/Danska, C-52/90, EU:C:1992:151, točka 17, in Komisija/Poljska, C-281/11, EU:C:2013:855, točka 53).

21 Glede tega je treba ugotoviti, da je iz razlogov in predlogov tožbe Komisije jasno razvidno, da ta Kraljevini Španiji očita, da ni sprejela ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777), ker ni izterjala velikega dela zadevnih nezakonitih pomoči.

22 Glede, natančneje, neobstoja podrobne navedbe porazdelitve zneska neizterjanih pomoči v tožbi je treba spomniti, da kadar gre za izvršitev odločb o sistemih pomoči, je naloga organov zadevne države članice, da v fazi izterjave pomoči preverijo posamezen položaj vsakega zadevnega podjetja (glej v tem smislu sodbi Comitato „Venezia vuole vivere“ in drugi/Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, EU:C:2011:368, točke 63, 64 in 121, in Komisija/Italija, C-613/11, EU:C:2013:192, točka 40), ker ti organi najlažje določijo natančne zneske, ki jih je treba vrniti (sodba Komisija/Francija, C-441/06, EU:C:2007:616, točka 39). Iz tega je razvidno, da se lahko Komisija, kadar postopek izterjave teče, omeji na vztrajanje pri spoštovanju obveznosti vračila zadevne pomoči, državnim organom pa prepusti skrb, da izračunajo natančne zneske, ki jih je treba vrniti (glej v tem smislu sodbo Komisija/Grčija, C-369/07, EU:C:2009:428, točka 49).

23 V teh okoliščinah zahteva po natančnosti in doslednosti začetne vloge ne more pomeniti, da je Komisija ob vložitvi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, ki se nanaša na sprejetje ukrepov, ki jih zahteva izvršitev sodbe, s katero je bilo ugotovljeno, da država članica ni izpolnila svoje obveznosti izterjave nezakonitih pomoči, zavezana, da v tožbi navede natančen znesek pomoči, ki jih je treba izterjati na podlagi dane odločbe ali, *a fortiori*, od vsakega od upravičencev sistema pomoči, ki je bil razglašen za nezakonit in nezdružljiv z notranjim trgom.

24 Glede na vse navedeno je treba zavrniti ugovor nedopustnosti, ki ga uveljavlja Kraljevina Španija.

Neizpolnitev

Trditve strank

25 Komisija zatrjuje, da Kraljevina Španija ni izpolnila obveznosti na podlagi spornih odločb in sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777), ker ni izterjala celote zadevnih nezakonitih pomoči.

26 Zlasti poudarja, da argumenti, ki so jih navedli španski organi zato, da ne bi izterjali dela teh pomoči, ki se nanašajo na njihovo združljivost z notranjim trgom, uporabo odbitka z zgornjo mejo 100.000 EUR na podlagi pravil o pomoči *de minimis* in upoštevanje retroaktivnih davčnih olajšav, niso utemeljeni ali zanje niso podani zadostni dokazi. Komisija zatrjuje tudi, da niso bili izvršeni vsi plačilni nalogi, ki so jih izdali španski organi.

27 Iz tega sklepa, da zneski, ki ob vložitvi tožbe še niso bili izterjani, predstavljajo približno 87 % vseh zadevnih nezakonitih pomoči, ki jih je treba izterjati.

28 Kraljevina Španija izpodbija celovito oceno Komisije in meni, da so bile zadevne nezakonite pomoči, za katere je obstajala obveznost vrnitve, že izterjane.

29 Ta država članica zlasti navaja, da se združljivost teh posamičnih pomoči z notranjim trgom ne sme presojati na podlagi Smernic o državni regionalni pomoči (UL 1998, C 74, str. 9) in da te pomoči v vsakem primeru izpolnjujejo pogoj o spodbujevalnem učinku, ki je določen v teh smernicah ali pa izpolnjujejo pogoje, določene v drugih specialnih ureditvah.

30 Poleg tega zatrjuje, da uporaba pravil, določenih v Sporočilu Komisije o pomočeh *de minimis* (UL 1996, C 68, str. 9), španskim organom omogoča, da ne izterjajo zneskov, dodeljenih upravičencem zadevnih pomoči, ki ne presegajo zgornje meje 100.000 EUR za vsako triletno obdobje, določeno v tem sporočilu.

31 Kraljevina Španija poleg tega zatrjuje, da ji mora biti omogočeno, da upravičencem teh sistemov pomoči retroaktivno dodeli davčne olajšave, določene z nacionalno zakonodajo, ki se zanje niso uporabljale, ker so prejemali zadevne nezakonite pomoči.

32 Ta država članica zanika tudi trditve Komisije o neobstoju izvršitev plačilnih nalogov in izpodbija izračun obresti na podlagi obrestnoobrestnega računa, ki ga je predlagala Komisija.

Presoja Sodišča

33 Pri ugotavljanju, ali je Kraljevina Španija sprejela vse potrebne ukrepe za izvršitev sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777), je treba preveriti, ali so zneske zadevne nezakonite pomoči podjetja, ki so bila prejemniki pomoči, vrnila.

34 Glede tega je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča glede člena 228(2) ES datum, po katerem se presoja neizpolnitev obveznosti na podlagi te določbe, datum izteka roka, ki je določen v obrazloženem mnenju, izdanem na podlagi te določbe (glej sodbi Komisija/Francija, C-304/02, EU:C:2005:444, točka 30, in Komisija/Grčija, EU:C:2009:428, točka 43).

35 Ker je bila s Pogodbo DEU iz postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 260(2) PDEU odpravljena faza, povezana z izdajo obrazloženega mnenja, je treba kot referenčni datum za presojo obstoja neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 260(1) PDEU uporabiti dan izteka roka, določenega v uradnem opominu, izdanem na podlagi te določbe (sodbi Komisija/Španija, C-610/10, EU:C:2012:781, točka 67, in Komisija/Luksemburg, C-576/11, EU:C:2013:773, točka 29).

36 Vendar, kadar je bil na podlagi člena 228(2) ES začet postopek zaradi neizpolnitve obveznosti in je bilo izdano obrazloženo mnenje pred dnevom začetka veljave Lizbonske pogodbe, in sicer 1. decembra 2009, je referenčni datum za presojo obstoja neizpolnitve obveznosti datum izteka roka, določenega v tem obrazloženem mnenju (v tem smislu glej sodbo Komisija/Belgija, C-533/11, EU:C:2013:659, točka 32).

37 Iz tega sledi, da je glede na to, da je v obravnavani zadevi Komisija izdala obrazloženo mnenje 26. junija 2008, referenčni datum za presojo obstoja neizpolnitve obveznosti datum izteka roka, določenega v tem obrazloženem mnenju, to je 27. avgust 2008.

38 Ni pa sporno, da španski organi na ta dan še niso v celoti izterjali zadevnih nezakonitih pomoči, ki bi jih bilo treba vrniti.

39 Čeprav namreč Kraljevina Španija navaja več argumentov v zvezi z zneskom zadevnih nezakonitih pomoči, ki jih je treba izterjati ali ki so dejansko bile izterjane, pa je iz pisnih informacij, ki so bile dane v odgovor na vprašanja Sodišča, in pojasnil, podanih na obravnavi, razvidno, da Kraljevina Španija priznava, da čeprav bi predpostavljali, da so vsi ti argumenti dopustni in utemeljeni, velik del pomoči, ki bi jih bilo treba izterjati zaradi izvršitve sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777), ob izteku roka, ki ga je Komisija določila v obrazloženem mnenju, ni bil izterjan.

40 Kraljevina Španija torej ne more tehtno zatrjevati, da je v tem roku sprejela vse potrebne ukrepe za uspešno izvedbo postopka izterjave zadevnih nezakonitih pomoči.

41 Zato je treba ugotoviti, da Kraljevina Španija s tem, da ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ki ga je Komisija izdala 26. junija 2008, ni sprejela vseh ukrepov za izvršitev sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777), ni izpolnila obveznosti iz člena 260(1) PDEU.

Denarne sankcije

Predlog za individualizacijo stopnje neizpolnitve vsake od spornih odločb

Trditve strank

42 Kraljevina Španija zatrjuje, da mora Sodišče za vsako od spornih odločb natančno navesti zneske, ki še niso bili izterjani, če bi bila ta država članica na podlagi svojega notranjega prava dolžna, da sankcije, ki jih naloži Sodišče, prevali na poddržavne enote, odgovorne za kršitev prava Unije.

Presoja Sodišča

43 Glede tega je treba poudariti, da porazdelitev centralnih in regionalnih pristojnosti znotraj države ne more vplivati na uporabo člena 260 PDEU, ker zadevna država članica še vedno sama odgovarja Evropski uniji za spoštovanje obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije (glej v tem smislu sodbo Komisija/Španija, EU:C:2012:781, točka 132).

44 Iz tega sledi, da ugotovitev neizpolnitve obveznosti s strani Sodišča v okviru postopka, določenega s členom 260(2) PDEU, ne more biti odvisna od posebnosti notranje organizacije zadevne države članice.

45 Poleg tega je iz razlogovanja v točki 22 te sodbe razvidno, da mora Kraljevina Španija preveriti posamezen položaj vsakega zadevnega podjetja in izračunati natančne zneske pomoči, ki bi jih bilo dejansko treba izterjati na podlagi spornih odločb, ob upoštevanju navedb, ki izhajajo iz teh odločb.

46 Ta predlog Kraljevine Španije je torej treba zavrniti.

Pavšalni znesek

Trditve strank

47 Komisija meni, da je celota pravnih elementov in dejanskega stanja v zvezi z ugotovljeno neizpolnitvijo obveznosti kazalnik tega, da je zaradi učinkovitega preprečevanja prihodnje ponovitve podobnih kršitev prava Unije treba sprejeti odvračalni ukrep, kot je naložitev plačila pavšalnega zneska.

48 Opirajoč se na svoje sporočilo z dne 13. decembra 2005 z naslovom „Izvajanje člena 228 ES“ (SEC(2005) 1658) (UL 2007, C 126, str. 12), kakor je bilo posodobljeno s sporočilom Komisije z dne 20. julija 2010 z naslovom „Izvajanje člena 260 Pogodbe o delovanju Evropske unije – Posodobitev podatkov, ki se uporabljajo za izračun pavšalnih zneskov in denarnih kazni, ki jih bo Komisija predlagala Sodišču v okviru postopkov kršitev“ (SEC(2010) 923/3), Komisija predlaga, da se znesek pavšalnega zneska izračuna tako, da se najprej določi znesek dnevne denarne kazni, ki se izračuna tako, da se pavšalna osnova pomnoži s koeficientom resnosti in faktorjem „n“, ki upošteva hkrati plačilno zmožnost zadevne države članice in število glasov, ki jih ima ta v Svetu Evropske unije. Nato se ta znesek dnevne denarne kazni pomnoži s številom dni trajanja neizpolnitve obveznosti, da se dobi celoten pavšalni znesek.

49 Komisija glede trajanja kršitve meni, da je ugotovljena neizpolnitev obveznosti trajala 2500 dni od dneva razglasitve sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777). To trajanje je bilo rezultat volje Kraljevine Španije, da odlaša pri izterjavi zadevnih nezakonitih pomoči, tako da je Komisijo obvestila o nekaterih težavah šele po prejetju obrazloženega mnenja, in sicer več kot osem let po sprejetju spornih odločb.

50 Navedena institucija glede resnosti kršitve opozarja na temeljnost določb Pogodbe DEU na področju državnih pomoči. Poudarja tudi, da je več kot 100 podjetij prejemalo zadevne pomoči in da na resnost ugotovljene kršitve kaže znesek neizterjanih pomoči, ki je 569 041 135,75 EUR, torej 87 % celotnega zneska, ki ga je treba izterjati. Poleg tega poudarja, da ni prvič, da Kraljevina Španija ni izpolnila svoje obveznosti takojšnje in učinkovite izterjave nezakonitih pomoči, ki so nezdružljive z notranjim trgom.

51 Komisija ob upoštevanju teh okoliščin meni, da je pavšalni znesek 64 543 500 EUR primeren glede na okoliščine in sorazmeren z zadevno neizpolnitvijo ter tudi s plačilno sposobnostjo zadevne države članice. Ta znesek je bil dobljen tako, da se je dnevni znesek 25 817,40 EUR, ki je bil izračunan s pomnožitvijo pavšalne osnove 210 EUR na dan s koeficientom resnosti 9 na lestvici od 1 do 20 in faktorjem „n“ 13,66, pomnožil s številom dni trajanja kršitve, in sicer 2500.

52 Kraljevina Španija najprej poudarja, da Sodišče ni vezano na metodologijo, ki jo uporablja Komisija in izvira iz sporočila, navedenega v točki 48 te sodbe.

53 Dalje, poudarja, da je zamuda pri izterjavi nekaterih zneskov nastala ne zaradi neizvršitve sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777), ampak zaradi razlike v merilih, ki se uporabljajo v okviru postopka izterjave pomoči, in je za njegovo trajanje deloma odgovorna Komisija.

54 Kraljevina Španija poleg tega izpodbija resnost kršitve, pri čemer navaja, da v tej zadevi Komisija prvič izvaja svoje pristojnosti na področju državnih pomoči v zvezi z davčnimi ukrepi, kar naj bi relativiziralo pomembnost pravil, ki naj bi bila v obravnavanem primeru kršena. Koeficient resnosti bi torej moral biti 1.

55 Poleg tega meni, da je treba upoštevati dejstvo, da se zadevna kršitev nanaša samo na eno regijo, ki ima veliko avtonomijo in pomeni 6,24 % španskega BDP in pavšalno osnovo določiti na 13 EUR. Ta posebnost naj bi namreč pomenila zmanjšanje resnosti neizpolnitve obveznosti, ker naj bi bile posledice te neizpolnitve na splošne in posamične interese omejene.

56 Kraljevina Španija nazadnje zatrjuje, da je okoliščina, da je Sodišče v dveh drugih zadevah ugotovilo neizpolnitev obveznosti te države članice glede predpisov v zvezi z državnimi pomočmi, brezpredmetna.

57 Na podlagi teh dejstev sklepa, da bi moral biti dnevni znesek, uporabljen za izračun pavšalnega zneska, omejen na 177, 58 EUR.

Presoja Sodišča

58 Najprej je treba spomniti, da je Sodišče pristojno za to, da v vsaki zadevi glede na okoliščine primera, o katerem odloča, in glede na stopnjo prepričevanja in odvračanja, ki se mu zdi potrebna, določi primerne denarne sankcije, kakršna je pavšalni znesek, da se med drugim preprečijo ponovne podobne kršitve prava Unije (sodbi Komisija/Francija, C-121/07, EU:C:2008:695, točka 59, in Komisija/Irska, C-279/11, EU:C:2012:834, točka 66)

59 Naložitev pavšalnega zneska temelji v glavnem na presoji posledic neizpolnitve obveznosti zadevne države članice za zasebne in javne interese, zlasti če se je neizpolnitev obveznosti nadaljevala dlje časa po sodbi, s katero je bila prvotno ugotovljena (sodbi Komisija/Francija, EU:C:2008:695, točka 58, in Komisija/Češka republika, C-241/11, EU:C:2013:423, točka 40).

60 Naložitev plačila pavšalnega zneska in določitev višine tega zneska morata v vsakem posameznem primeru temeljiti na upoštevanju vseh bistvenih elementov, ki se nanašajo na značilnosti ugotovljene neizpolnitve obveznosti in na ravnanje države članice, na katero se nanaša postopek, ki se je začel na podlagi člena 260 PDEU. Ta člen v zvezi s tem podeljuje Sodišču široko pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, da odloči, ali je tako sankcijo treba naložiti in da po potrebi določi njen znesek (glej v tem smislu sodbi Komisija/Španija, EU:C:2012:781, točka 141, in Komisija/Luksemburg, EU:C:2013:773, točki 58 in 59).

61 Predlogi Komisije zato Sodišča ne zavezujejo in so zgolj koristen napotek. Prav tako smernice, ki jih vsebujejo obvestila Komisije, za Sodišče niso zavezujoče, temveč prispevajo k zagotovitvi preglednosti, predvidljivosti in pravne varnosti v zvezi z ravnanjem Komisije (sodbi Komisija/Portugalska, C-70/06, EU:C:2008:3, točka 34, in Komisija/Grčija, EU:C:2009:428, točka 112).

62 V tej zadevi Sodišče meni, da je treba upoštevati naslednje okoliščine, da bi lahko odločilo o naložitvi plačila pavšalnega zneska, ki ga je predlagala Komisija.

63 Prvič, glede trajanja ugotovljene neizpolnitve obveznosti ni sporno, da je postopek izterjave zadevnih nezakonitih pomoči trajal več kot pet let po izreku sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777).

64 Iz ustaljene sodne prakse pa je razvidno, da mora zadevna država članica doseči učinkovito izterjavo dolgovanih zneskov, saj pozna izterjava, do katere pride po izteku roka, ni v skladu z zahtevami Pogodbe ES (glej v tem smislu sodbo Komisija/Italija, C-496/09, EU:C:2011:740, točka 86 in navedena sodna praksa).

65 Glede tega je treba poudariti, da argumenta Kraljevine Španije, da naj bi bila ugotovljena zamuda pri izvršitvi sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777) upravičena zaradi razhajanja v stališčih s Komisijo, ki je posledica tega, da ni upoštevnega precedensa, ni mogoče sprejeti.

66 Čeprav je namreč res, da so bile nekatere težave, na katere se je sklicevala ta država članica med postopkom izterjave zadevnih nezakonitih pomoči, nove, pa je iz ustaljene sodne prakse Sodišča razvidno, da mora država članica, ki ob izvrševanju odločbe Komisije s področja državnih pomoči naleti na nepredvidene in nepredvidljive težave ali se zave posledic, ki jih Komisija ni predvidela, te težave predložiti v presojo Komisiji in ji predlagati ustrezne spremembe zadevne odločbe (sodbi Komisija/Grčija, C-354/10, EU:C:2012:109, točka 70, in Komisija/Italija, C-411/12, EU:C:2013:832, točka 38).

67 Iz spisa Sodišča pa je razvidno, da španski organi pred prejetjem uradnega opomina niso stopili v stik s Komisijo in so začeli to institucijo podrobno obveščati o težavah, na katere so naleteli, šele skoraj dve leti po razglasitvi sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777).

68 Ugotoviti je torej treba, da je neizpolnitev obveznosti, ki se očita Kraljevini Španiji, trajala precej dolgo in nikakor ni povezana s težavami glede izterjave pomoči, plačanih v skladu z ureditvijo, ki je bila razglašena za nezakonito in nezdružljivo s skupnim trgom.

69 Drugič, glede resnosti kršitve je treba opozoriti, da so določbe Pogodbe ES v zvezi z državnimi pomočmi temeljne (sodbi Komisija/Grčija, EU:C:2009:428, točka 118, in Komisija/Španija, EU:C:2012:781, točka 125).

70 Pravila, na katerih temeljijo sporne odločbe in sodba Komisija/Španija (EU:C:2006:777), namreč izražajo eno poglavitnih nalog Unije na podlagi člena 2 ES, in sicer vzpostavitev skupnega trga, ter člena 3(1)(g) ES, v skladu s katerim dejavnosti Skupnosti vključujejo sistem, ki zagotavlja, da na notranjem trgu ni izkrivljanja konkurence (glej v tem smislu sodbo Komisija/Grčija, EU:C:2009:428, točka 119).

71 Pomembnost določb Unije, kršenih v primeru, kakršen je obravnavani, je razvidna zlasti iz dejstva, da se z vračilom pomoči, ki so bile razglašene za nezakonite in nezdružljive s skupnim trgom, odpravi izkrivljanje konkurence, povzročeno s konkurenčno prednostjo zaradi teh pomoči, in da prejemnik s tem vračilom izgubi prednost, ki jo je nezakonito imel na trgu v primerjavi s konkurenti (glej v tem smislu sodbo Komisija/Španija, EU:C:2012:781, točka 127).

72 Glede tega dejstvo, na katero se sklicuje Kraljevina Španija, da so sporne odločbe prvi primer, ko je Komisija izvajala svoje pristojnosti na področju nadzora državnih pomoči v zvezi z neposredno obdavčitvijo podjetij, ob predpostavki, da je dokazana, nikakor ni tako, da bi zmanjšalo interes za izterjavo zadevnih nezakonitih pomoči po opredelitvi, v spornih odločbah, sistemov, v okviru katerih so bile te pomoči podeljene.

73 V obravnavanem primeru zadevne nezakonite pomoči posebno škodujejo konkurenci zaradi visokega zneska in zaradi velikega števila prejemnikov teh pomoči neodvisno od gospodarskega sektorja, kjer ti delujejo (glej po analogiji sodbo Komisija/Italija, EU:C:2011:740, točka 63).

74 Poleg tega, čeprav ob koncu tega postopka obstajajo velika neskladja med strankama glede stopnje neizvršitve spornih odločb na dan izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, in čeprav bi bil sprejet argument Kraljevine Španije, podan v odgovor na vprašanje Sodišča, da je znesek, ki ga je treba izterjati, na dan razglasitve sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777) znašal 179,1 milijona EUR in na dan vložitve te tožbe 91 milijonov EUR, ni sporno, po eni strani, da gre v absolutnem smislu za velike zneske nezakonitih pomoči, ki jih je treba izterjati in so bili kot taki priznani s strani te države članice, in po drugi strani, da do zadnjenavedenega datuma več kot polovica teh zneskov še ni bila izterjana.

75 Tretjič, poudariti je treba, da je bilo zoper Kraljevino Španijo izdanih že več sodb zaradi neizpolnitve obveznosti, ker ni takoj in učinkovito izterjala pomoči, ki so bile razglašene za nezakonite in nezdružljive z notranjim trgom.

76 Poleg ugotovitve, da niso bile takoj in učinkovito izvršene sporne odločbe iz sodbe Komisija/Španija (EU:C:2006:777), katere neizvršitev je bila podlaga za ta postopek, je namreč Sodišče ugotovilo še več drugih neizpolnitev obveznosti, med drugim s sodbami Komisija/Španija (C-499/99, EU:C:2002:408), Komisija/Španija (C-404/00, EU:C:2003:373), Komisija/Španija (C-177/06, EU:C:2007:538) in Komisija/Španija (C-529/09, EU:C:2013:31).

77 Poleg tega je Sodišče s sodbo Komisija/Španija (EU:C:2012:781) ugotovilo, da Kraljevina Španija s tem, da ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Komisija/Španija (EU:C:2002:408), ni izpolnila obveznosti iz člena 260(1) PDEU.

78 Takšne ponavljajoče kršitve države članice na posebnem področju ukrepov Unije pa so lahko pokazatelj, da je za učinkovito preventivo poznejših podobnih kršitev prava Unije treba sprejeti odvračilni ukrep, kot je naložitev plačila pavšalnega zneska (sodbi Komisija/Francija, EU:C:2008:695, točka 69, in Komisija/Irska, EU:C:2012:834, točka 70).

79 Glede na zgoraj navedeno Sodišče meni, da je v okviru tega postopka naložitev plačila pavšalnega zneska Kraljevini Španiji utemeljena.

80 Glede višine tega pavšalnega zneska je treba poleg razlogovanj v točkah od 63 do 78 te sodbe upoštevati tudi plačilno sposobnost Kraljevine Španije (glej v tem smislu sodbo Komisija/Španija, EU:C:2012:781, točka 131).

81 Vendar argumenta Kraljevine Španije, da bi moral biti pavšalni znesek znižan, ker se kršitev nanaša samo na avtonomno skupnost, in ne na njeno celotno ozemlje, ni mogoče sprejeti.

82 V nasprotju s tem, kar zatrjuje ta država članica, ta okoliščina namreč ne more biti vzrok za zmanjšanje resnosti neizpolnitve obveznosti, ki glede na preudarke v točkah od 69 do 73 te sodbe izvira predvsem iz resnosti izkrivljanja konkurence, ki je privedlo do ugotovljene neizpolnitve obveznosti, ki se presoja ob upoštevanju zneska zadevnih nezakonitih pomoči, števila prejemnikov teh pomoči in večsektorskega značaja zadevnih sistemov pomoči.

83 Na podlagi teh dejavnikov Sodišče meni, da je s tem, da se pavšalni znesek, ki ga bo morala plačati Kraljevina Španija, določi na 30 milijonov EUR, opravljena ustrezna presoja okoliščin primera.

84 Zato je treba Kraljevini Španiji naložiti, naj Komisiji na račun „Lastna sredstva Evropske unije“ plača pavšalni znesek 30 milijonov EUR.

Stroški

85 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Kraljevini Španiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Kraljevina Španija ni izpolnila obveznosti iz člena 260(1) PDEU, ker na dan izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, ki ga je 26. junija 2008 izdala Evropska komisija, ni sprejela vseh ukrepov za izvršitev sodbe Komisija/Španija (od C-485/03 do C-490/03, EU:C:2006:777).**

2. **Kraljevini Španiji se naloži, naj Evropski komisiji na račun „Lastna sredstva Evropske unije“ plača pavšalni znesek 30 milijonov EUR.**

3. Kraljevini Španiji se naloži plačilo stroškov.

Podpisi