



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

13. svibnja 2014. \*

„Povreda obveze države članice – Presuda Suda kojom se utvrđuje povreda obveze – Neizvršavanje – Članak 260. UFEU-a – Državne potpore – Povrat – Program nezakonitih potpora nespojivih s unutarnjim tržištem – Pojedinačne potpore dodijeljene u sklopu tog programa – Novčana sankcija“

U predmetu C-184/11,

povodom tužbe zbog povrede obveze države članice podnesene 18. travnja 2011. na temelju članka 258. UFEU-a,

**Europska komisija**, koju zastupaju C. Urraca Caviedes i B. Stromsky, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj,

protiv

**Kraljevine Španjolske**, koju zastupa N. Díaz Abad, u svojstvu agenta,

tuženika,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, L. Bay Larsen (izvjestitelj), E. Juhász, A. Borg Barthet i C. G. Fernlund, predsjednici vijeća, A. Rosas, A. Prechal, E. Jarašiūnas i C. Vajda, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 10. rujna 2013.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 23. siječnja 2014.,

donosi sljedeću

\* Jezik postupka: španjolski

## Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da:

- utvrdi da Kraljevina Španjoska, time što nije poduzela sve potrebne mjere kako bi postupila sukladno presudi Komisija/Španjolska (C-485/03 do C-490/03, EU:C:2006:777), u vezi s povredom obveza Kraljevine Španjolske koje proizlaze iz odlukâ Komisije: 2002/820/EZ od 11. srpnja 2001. o programu državne potpore koji je Španjolska provela za poduzetnike u Álavi u obliku poreznih kredita u iznosu od 45% ulaganja (SL 2002, L 296, str. 1.); 2002/892/EZ od 11. srpnja 2001. o programu državne potpore koji je Španjolska provela za određene nove poduzetnike u Álavi (SL 2002, L 314, str. 1.); 2003/27/EZ od 11. srpnja 2001. o programu državne potpore koji je Španjolska provela za poduzetnike u Vizcayi u obliku poreznih kredita u iznosu od 45% ulaganja (SL 2003, L 17, str. 1.); 2002/806/EZ od 11. srpnja 2001. o programu državne potpore koji je Španjolska provela za određene nove poduzetnike u Vizcayi (SL 2002, L 279, str. 35.); 2002/894/EZ od 11. srpnja 2001. o programu državne potpore koji je Španjolska provela za poduzetnike u Guipúzcoji u obliku poreznih kredita u iznosu od 45% ulaganja (SL 2002, L 314, str. 26.); i 2002/540/EZ od 11. srpnja 2001. o programu državne potpore koji je Španjolska provela za određene nove poduzetnike u Guipúzcoji (SL 2002 L, 174, str. 31.) (u daljnjem tekstu: sporne odluke), povrijedila je obveze koje proizlaze iz ovih odluka i članka 260. stavka 1. UFEU-a;
- naloži Kraljevini Španjolskoj da Komisiji plati novčanu kaznu u iznosu od 236 044,80 eura po danu zakašnjenja u usklađivanju s presudom Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777), računajući od dana objave presude koja će biti donesena u ovom predmetu i do dana potpunog usklađivanja s presudom Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777);
- naloži Kraljevini Španjolskoj da Komisiji plati paušalni iznos koji je rezultat umnoška dnevnog iznosa od 25 817,40 eura i broja dana trajanja povrede, u razdoblju između dana proglašenja presude Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777) i dana objave presude koja će biti donesena u ovom predmetu ili datuma na koji je ta država članica prestala s povredom; i
- naloži Kraljevini Španjolskoj snošenje troškova.

### Okolnosti spora

2 Dana 11. srpnja 2001. Komisija je donijela sporne odluke, u kojima članak 1. glasi:

— Odluka 2002/820:

„Nespojiva je sa zajedničkim tržištem državna potpora u obliku poreznih kredita u iznosu od 45% ulaganja, koju je Španjolska nezakonito provela u pokrajini Álava, povređujući članak 88. stavak 3. [UEZ-a], na osnovi pokrajinskog zakona br. 22/1994 od 20. prosinca 1994., pete dodatne odredbe pokrajinskog zakona br. 33/1995, izmijenjenih točkom 2.11 izuzimajuće odredbe pokrajinskog zakona br. 24/1996 od 5. srpnja 1996. o porezu na dobit, jedanaeste dodatne odredbe pokrajinskog zakona br. 33/1997 od 19. prosinca 1997., sedme dodatne odredbe pokrajinskog zakona br. 36/1998 od 17. prosinca 1998.“;

— Odluka 2002/892:

„Nespojiva je sa zajedničkim tržištem državna potpora u obliku smanjenja porezne osnovice koju je Španjolska nezakonito provela u pokrajini Álava, povređujući članak 88. stavak 3. [UEZ-a], na osnovi članka 26. pokrajinskog zakona 24/1996 od 5. srpnja“;

— Odluka 2003/27:

„Nespojiva je sa zajedničkim tržištem državna potpora u obliku poreznih kredita u iznosu od 45% ulaganja, koju je Španjolska nezakonito provela u pokrajini Vizcaya, povređujući članak 88. stavak 3. [UEZ-a], na osnovi četvrte dodatne odredbe pokrajinskog zakona br. 7/1996 od 26. prosinca 1996., čije je trajanje neograničeno produženo drugom odredbom pokrajinskog zakona br. 4/1998 od 2. travnja 1998.“;

— Odluka 2002/806:

„Nespojiva je sa zajedničkim tržištem državna potpora u obliku smanjenja porezne osnovice koju je Španjolska nezakonito provela u pokrajini Vizcaya, povređujući članak 88. stavak 3. [UEZ-a], na osnovi članka 26. pokrajinskog zakona 3/1996 od 26. lipnja“;

— Odluka 2002/894:

„Nespojiva je sa zajedničkim tržištem državna potpora u obliku poreznih kredita u iznosu od 45% ulaganja, koju je Španjolska nezakonito provela u pokrajini Guipúzcoa, povređujući članak 88. stavak 3. [UEZ-a], na osnovi desete dodatne odredbe pokrajinskog zakona br. 7/1997 od 22. prosinca 1997.“;

— Odluka 2002/540:

„Nespojiva je sa zajedničkim tržištem državna potpora u obliku smanjenja porezne osnovice koju je Španjolska nezakonito provela u pokrajini Guipúzcoa, povređujući članak 88. stavak 3. [UEZ-a], na osnovi članka 26. pokrajinskog zakona 7/1996 od 4. srpnja“.

3 Članak 2. svake od tih spornih odluka nalaže Kraljevini Španjolskoj da ukine navedene programe potpora u mjeri u kojoj još uvijek proizvode učinke.

4 Članak 3. svake od tih odluka glasi na sljedeći način:

„1. Španjolska treba poduzeti sve potrebne mjere da od korisnika povuče potpore iz članka 1., koje su im nezakonito bile na raspolaganju.

[...]

2. Potpora se povlači bez odgode u skladu s nacionalnim pravom, ako ono omogućuje trenutnu i učinkovitu provedbu ove odluke. Potpore koje treba povući uključuju kamate počevši od dana kad su stavljene korisnicima na raspolaganje do dana njihovog povlačenja. Kamate se računaju na temelju referentne stope koja se koristi prilikom izračuna ekvivalenta potpore u sklopu regionalnih potpora.“

5 Članak 4. svake od tih odluka propisuje:

„Španjolska će u roku od dva mjeseca od dana dostave ove odluke obavijestiti Komisiju o mjerama koje je poduzela da se s njom uskladi.“

### **Presuda Komisija/Španjolska**

6 Dana 19. studenoga 2003. Komisija je na temelju članka 88. stavka 2. UEZ-a podnijela šest tužbi zbog povrede obveze protiv Kraljevine Španjolske, koje su osobito odnosile na utvrđivanje da ta država članica nije u propisanim rokovima poduzela sve potrebne mjere da se uskladi s odredbama članaka 2. i 3. svake od spornih odluka.

- 7 U svojoj presudi Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777), donesenoj 14. prosinca 2006., Sud je presudio da je Kraljevina Španjolska povrijedila svoju obvezu poduzimanja mjera potrebnih za usklađivanje s navedenim člancima 2. i 3.

### **Predsudski postupak**

- 8 Pismima od 21. prosinca 2007. i 7. ožujka 2007. Komisija je zatražila od Kraljevine Španjolske da joj dostavi informacije o mjerama koje je poduzela kako bi postupila sukladno presudi Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777).
- 9 Pismom opomene od 11. srpnja 2007. Komisija je pokrenula postupak predviđen člankom 228. stavkom 2. UEZ-a, ističući da nije primila informacije o mjerama koje je Kraljevina Španjolska poduzela da se uskladi s navedenom presudom.
- 10 U odgovoru na to pismo opomene Kraljevina Španjolska je 11. rujna 2007. poslala Komisiji informacije o korisnicima predmetnih programa potpora u navedenoj presudi (u daljnjem tekstu: predmetni programi potpora), o iznosima koje treba povući kako bi se osiguralo postupanje u skladu s presudom i o mjerama koje je poduzela kako bi provela njihov povrat.
- 11 Dana 3. listopada 2007. održan je, na zahtjev Kraljevine Španjolske, sastanak sa službama Komisije, s ciljem točnog utvrđivanja metoda koje je trebalo primijeniti kako bi se utvrdili iznosi potpora koje treba povući. Nakon toga su Kraljevina Španjolska i Komisija razmijenile različita pisma o izvršavanju spornih odluka i metoda primijenjenih za osiguranje tog izvršenja.
- 12 Dana 27. lipnja 2008. Komisija je Kraljevini Španjolskoj uputila, na temelju članka 228. stavka 2. UEZ-a, obrazloženo mišljenje, potpisano 26. lipnja 2008., u kojem je smatrala da ta država članica nije poduzela sve potrebne mjere kako bi postupila sukladno presudi Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777). U tom obrazloženom mišljenju ona je posebno navela činjenicu da je samo jedan dio potpora dodijeljenih u okviru programa potpora u pitanju (u daljnjem tekstu: predmetne nezakonite potpore) bio povučen i da se prema informacijama koje je Komisija dobila nije moglo identificirati sve korisnike predmetnih programa potpora kao ni to kako su španjolska tijela došla do zaključka da se jedan dio predmetnih nezakonitih potpora ne mora povući. Pored toga Komisija je pozvala Kraljevinu Španjolsku da se uskladi s tim obrazloženim mišljenjem u roku od dva mjeseca računajući od njegove dostave tako da poduzme potrebne mjere kako bi postupila sukladno navedenoj presudi.
- 13 Pismom od 28. kolovoza 2008. španjolska su tijela odgovorila na obrazloženo mišljenje navodeći kako smatraju da Komisija nije uzela u obzir sve prethodno dostavljene informacije i dajući objašnjenja o metodi primijenjenoj za utvrđivanje iznosa predmetnih nezakonitih potpora koje treba povući.
- 14 Potom su organizirana dva nova sastanka između španjolskih tijela i Komisije i razmijenjena različita pisma s ciljem preciziranja mjera koje Kraljevina Španjolska treba poduzeti kako bi se osiguralo postupanje sukladno presudi Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777).
- 15 U tim je uvjetima Komisija 18. travnja 2011. podnijela ovu tužbu.

### **Razvoj događaja tijekom ovog postupka**

- 16 Nakon različitih informacija i dokumenata, koje je Kraljevina Španjolska uzastopno slala o povratu predmetnih nezakonitih potpora, Komisija je 30. listopada 2013. zaključila da se ta država članica uskladila s obvezama koje proizlaze iz presude Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777).

- 17 Komisija je stoga zaključila da više nije bilo potrebno Kraljevini Španjolskoj naložiti plaćanje novčane kazne. Međutim ona i dalje zahtijeva nalaganje toj državi članici da plati paušalni iznos.

## Dopuštenost tužbe

### *Argumentacija stranaka*

- 18 Kraljevina Španjolska smatra da tužbu Komisije treba odbaciti zato što ne navodi točno iznose nepovučениh nezakonitih potpora, koji svaki pojedinačno odgovara svakoj povredi obveze na koju se poziva, svakoj odluci i svakom korisniku predmetnih programa potpora.
- 19 Komisija smatra da njezina tužba sadrži dovoljno pokazatelja za iznose koje još treba povući i da Kraljevina Španjolska može lako izračunati iznose koji se odnose na svaku od spornih odluka.

### *Ocjena Suda*

- 20 Na temelju članka 21. Statuta Suda Europske unije i članka 38. stavka 1. Poslovnika Suda, u verziji koja je bila na snazi u vrijeme podnošenja tužbe Komisije, Komisija je dužna u svakoj tužbi podnesenoj na temelju članka 260. UFEU-a navesti točno prigovore o kojima je Sud pozvan izjasniti se kao i, barem sažeto, sve pravne i činjenične navode na kojima se ti prigovori temelje (vidjeti, analogijom, presude Komisija/Danska, C-52/90, EU:C:1992:151, t. 17., i Komisija/Poljska, C-281/11, EU:C:2013:855, t. 53.).
- 21 U tom pogledu valja ustvrditi da sasvim jasno proizlazi, kako iz obrazloženja tako i iz zahtjeva u tužbi Komisije, da Komisija tereti Kraljevinu Španjolsku da nije poduzela sve mjere kako bi postupila sukladno presudi Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777), jer nije povukla znatan dio predmetnih nezakonitih potpora.
- 22 Što se tiče osobito izostanka detaljnog navođenja raspodjele iznosa nepovučениh potpora u tužbi, važno je podsjetiti da je, kad je riječ o izvršavanju odluka koje se odnose na programe potpora, zadaća tijela države članice u pitanju da u stadiju povrata potpora provjere pojedinačno stanje svakog poduzetnika u pitanju (u tom smislu vidjeti presude Comitato „Venezia vuole vivere“ i dr./Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, t. 63., 64. i 121., kao i Komisija/Italija, C-613/11, EU:C:2013:192, t. 40.), jer su ona u najboljem položaju da utvrde točne iznose za povrat (presuda Komisija/Francuska, C-441/06, EU:C:2007:616, t. 39.). Slijedi da se Komisija može tijekom postupka povrata nezakonitih potpora ograničiti na ustrajanje da se poštuje obveza povrata iznosa potpora u pitanju te nacionalnim tijelima prepustiti brigu o izračunu točnog iznosa svota za povrat (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Grčka, C-369/07, EU:C:2009:428, t. 49.).
- 23 U tim uvjetima, zahtjev za preciznost i dosljednost akta kojim se pokreće postupak ne može podrazumijevati da Komisija mora, prilikom podnošenja tužbe zbog povrede obveze koja se odnosi na poduzimanje mjera za usklađivanje s presudom kojom se utvrdilo da je država članica povrijedila svoju obvezu povrata nezakonitih potpora, u svojoj tužbi navesti točan iznos potpora koje treba povući na temelju donesene odluke ili, *a fortiori*, koji je dodijeljen svakom od korisnika programa potpora koji je proglašen nezakonitim i nespojivim s unutarnjim tržištem.
- 24 Stoga valja odbiti prigovor nedopuštenosti tužbe koji je podnijela Kraljevina Španjolska.

## Povreda obveze

### *Argumentacija stranaka*

- 25 Komisija smatra da je Kraljevina Španjolska povrijedila obveze koje proizlaze iz spornih odluka i presude Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777) time što nije povukla sve predmetne nezakonite potpore.
- 26 Komisija posebno ističe da argumenti koje su španjolska tijela navela kao razlog za nepovlačenje jednog dijela potpora, izvedenih iz njihove usklađenosti s unutarnjim tržištem, iz primjene olakšica s gornjom granicom od 100.000 eura na temelju pravila o potporama *de minimis* i uzimanja u obzir retroaktivnih poreznih olakšica, nisu utemeljeni ili nisu poduprti dostatnim dokazima. Komisija također ističe da određeni nalozi za plaćanje koje su izdala španjolska tijela nisu bili izvršeni.
- 27 Komisija iz toga zaključuje da iznosi koji još nisu bili povučeni prilikom podnošenja njezine tužbe čine oko 87% svih predmetnih nezakonitih potpora koje treba povući.
- 28 Kraljevina Španjolska osporava opću ocjenu Komisije i smatra da su predmetne nezakonite potpore na koje se odnosi obveza povrata bile povučene.
- 29 Ta država članica osobite ističe da se usklađenost tih pojedinačnih potpora s unutarnjim tržištem ne može ocjenjivati na osnovi Smjernica za regionalne potpore (SL 1998, C 74, str. 9.) i da navedene potpore u svakom slučaju odgovaraju uvjetu poticanja predviđenom u tim smjernicama ili uvjetima predviđenim u drugim posebnim okvirima.
- 30 Kraljevina Španjolska pored toga iznosi da primjena pravila određenih u Obavijesti Komisije o pravilu *de minimis* za državne potpore (SL 1996, C 68, str. 9.) dopušta španjolskim tijelima da ne povuku iznose dodijeljene korisnicima predmetnih programa potpora koji ne prelaze gornju granicu od 100.000 eura za svako trogodišnje razdoblje određeno u toj obavijesti.
- 31 Kraljevina Španjolska nadalje smatra da mora moći korisnicima tih programa potpora retroaktivno dodijeliti porezne olakšice predviđene nacionalnim pravom, koje im nisu bile dodijeljene zato što su bili koristili predmetne nezakonite potpore.
- 32 Ta država članica također odbacuje navode Komisije o izostanku izvršavanja naloga za plaćanje i osporava izračun kamata na temelju složenog kamatnog računa koji predlaže Komisija.

### *Ocjena Suda*

- 33 Kako bi se utvrdilo je li Kraljevina Španjolska poduzela sve potrebne mjere da se uskladi s presudom Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777), valja provjeriti jesu li poduzetnici korisnici vratili iznose predmetnih nezakonitih potpora.
- 34 U tom pogledu valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda u vezi s člankom 228. stavkom 2. UEZ-a, referentni datum za ocjenu postojanja povrede obveze na temelju te odredbe odgovara isteku roka određenog u obrazloženom mišljenju upućenom na temelju tog članka (vidjeti presude Komisija/Francuska, C-304/02, EU:C:2005:444, t. 30. i Komisija/Grčka, EU:C:2009:428, t. 43.).
- 35 Budući da je Ugovor o FEU-u, u sklopu postupka povodom povrede obveze na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a, ukinuo stadij upućivanja obrazloženog mišljenja, dan prema kojemu se određuje postojanje povrede obveze na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a jest dan isteka roka određenog pismom opomene upućenim temeljem te odredbe (presude Komisija/Španjolska, C-610/10, EU:C:2012:781, t. 67., Komisija/Luksemburg, C-576/11, EU:C:2013:773, t. 29.).

- 36 Međutim, ako je postupak zbog povrede pokrenut na temelju članka 228. stavka 2. UEZ-a te je obrazloženo mišljenje upućeno prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, odnosno 1. prosinca 2009., referentni datum za ocjenu postojanja povrede obveze jest dan isteka roka određenog u tom obrazloženom mišljenju (u tom smislu vidjeti presudu Komisija/Belgija, C-533/11, EU:C:2013:659, t. 32.).
- 37 Slijedi da je, s obzirom na to da je u ovom predmetu Komisija uputila obrazloženo mišljenje 26. lipnja 2008., referentni datum za ocjenu postojanja povrede obveze dan isteka roka određenog u tom obrazloženom mišljenju, to jest 27. kolovoza 2008.
- 38 Međutim, jasno je da španjolska tijela nisu na taj datum u potpunosti povukla predmetne nezakonite potpore koje treba povući.
- 39 Naime, iako Kraljevina Španjolska ističe različite argumente u vezi s iznosima predmetnih nezakonitih potpora koje treba povući ili koji su stvarno bili povučeni, iz pisanih navoda danih u odgovoru na pitanja koja je postavio Sud i pojašnjenja navedenih tijekom rasprave proizlazi da Kraljevina Španjolska priznaje da, čak prepostavivši da su svi ti argumenti dopušteni i osnovani, znatan dio potpora koje je trebalo povući kako bi se uskladilo s presudom Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777) to nije bio u trenutku isteka roka koji je Komisija odredila u obrazloženom mišljenju.
- 40 Kraljevina Španjolska ne može dakle valjano tvrditi da je u tom roku poduzela sve potrebne mjere kako bi provela postupak povrata predmetnih nezakonitih potpora.
- 41 Stoga valja ustvrditi da je Kraljevina Španjolska, time što do datuma isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju koje je Komisija uputila 26. lipnja 2008. nije poduzela sve mjere kako bi postupila sukladno presudi Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777), povrijedila obveze koje proizlaze iz članka 260. stavka 1. UFEU-a.

## **Novčane kazne**

### *Zahtjev za individualizaciju stupnja neizvršenja svake od spornih odluka*

#### Argumentacija stranaka

- 42 Kraljevina Španjolska smatra da je Sud dužan točno navesti za svaku od spornih odluka iznose koji još nisu bili povučeni, u mjeri u kojoj je ta država članica na temelju svojeg internog prava bila dužna prenijeti sankcije koje izrekne Sud na tijela unutar države koja su odgovorna za povredu prava Unije.

#### Ocjena Suda

- 43 U tom je pogledu važno naglasiti da podjela nadležnosti između središnje i regionalne vlasti na unutarnjem planu ne može imati utjecaj na primjenu članka 260. UFEU-a, u mjeri u kojoj dotična država članica naspram prava Europske unije ostaje jedina odgovorna za poštivanje obveza koje proizlaze iz prava Unije (u tom smislu vidjeti presudu Komisija/Španjolska, EU:C:2012:781, t. 132.).
- 44 Slijedi da utvrđivanje povrede obveze koje Sud provodi u sklopu postupka predviđenog u članku 260. stavku 2. UFEU-a ne može ovisiti o posebnostima unutarnje organizacije države članice u pitanju.
- 45 Pored toga, iz razmatranja u točki 22. ove presude proizlazi da je na Kraljevini Španjolskoj da provjeri pojedinačno stanje svakog poduzetnika u pitanju i da izračuna točan iznos potpora koje je stvarno trebalo povući na temelju spornih odluka, uzimajući u obzir naznake koje proizlaze iz tih odluka.

46 Ovaj zahtjev Kraljevine Španjolske treba stoga odbiti.

### *Paušalni iznos*

#### Argumentacija stranaka

- 47 Komisija smatra da skup pravnih i činjeničnih elemenata koji okružuju utvrđenu povredu obveze predstavlja pokazatelj da je učinkovita prevencija budućeg ponavljanja sličnih povreda prava Unije takve prirode da zahtijeva donošenje odvraćajuće mjere kao što je to nalaganje plaćanja paušalnog iznosa.
- 48 Oslanjajući se na svoju komunikaciju od 13. prosinca 2005., naslovljenu „Primjena članka 228. Ugovora o EZ-u“ [SEC(2005) 1658] (SL 2007, C 126, str. 12.), kako je ažurirana njezinom komunikacijom od 20. srpnja 2010., naslovljenom „Primjena članka 260. Ugovora o funkcioniranju Europske unije – ažuriranje podataka koji se koriste za izračunavanje paušalnog iznosa i novčane kazne koje Komisija predlaže Sudu u okviru postupaka zbog povreda europskog zakonodavstva“ [SEC(2010) 923/3], Komisija predlaže da se paušalni iznos izračuna tako da se najprije utvrdi dnevni iznos koji je rezultat množenja osnovnog paušalnog iznosa s koeficijentom težine i faktorom „n“, istovremeno uzimajući u obzir sposobnost plaćanja odgovorne države članice i broj glasova kojima raspolaže u Vijeću Europske unije. Potom taj dnevni iznos treba pomnožiti s brojem dana trajanja povrede obveze kako bi se dobio ukupan paušalni iznos.
- 49 Što se tiče trajanja povrede, Komisija smatra da je utvrđena povreda obveze trajala 2500 dana, računajući od dana objave presude Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777). To trajanje proizlazi iz namjere Kraljevine Španjolske da zakasni s povratom predmetnih nezakonitih potpora, tako da je Komisiju obavijestila o određenim poteškoćama na koje je naišla tek nakon slanja obrazloženog mišljenja, odnosno više od osam godina nakon donošenja spornih odluka.
- 50 Što se tiče težine povrede, ta je institucija podsjetila na temeljni karakter odredaba Ugovora o FEU-u u području državnih potpora. Ona također naglašava da je više od 100 poduzetnika koristilo predmetne programe potpora i da na težinu povrede ukazuje iznos nepovučenih potpora, a on je 569 041 135,75 eura, odnosno 87% ukupnog iznosa koji treba povući. Pored toga navodi da nije riječ o prvom slučaju u kojem je Kraljevina Španjolska povrijedila svoje obveze provođenja trenutnog i djelotvornog povrata nezakonitih potpora nespojivih s unutarnjim tržištem.
- 51 Uzimajući u obzir ove elemente, Komisija smatra da je paušalni iznos od 64.543.500 eura prilagođen okolnostima i proporcionalan povredi obveze u pitanju, kao i sposobnosti plaćanja dotične države članice. Ovaj iznos dobiva se množenjem osnovnog paušalnog iznosa od 210 eura po danu, koeficijenta težine 9 na ljestvici od 1 do 20 i faktora „n“ 13,66, pomnoženog s brojem dana trajanja povrede koji iznosi 2500.
- 52 Kraljevina Španjolska najprije navodi da Sud nije vezan metodologijom koju je koristila Komisija, a koja proizlazi iz komunikacije navedene u točki 48. ove presude.
- 53 Kraljevina Španjolska zatim naglašava da kašnjenje u povratu određenih iznosa ne proizlazi iz nedostatka usklađivanja s presudom Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777), već iz nesuglasnosti oko kriterija primjenjivih u postupku povrata potpora, čije trajanje je djelomično odgovornost Komisije.
- 54 Kraljevina Španjolska nadalje osporava težinu povrede ističući da u ovom slučaju Komisija po prvi put koristi svoje ovlasti u području državnih potpora koje se odnose na porezne mjere, što relativizira važnost normi koje su navodno prekršene u ovom slučaju. Koeficijent težine stoga bi trebao iznositi 1.



- 55 Kraljevina Španjolska pored toga smatra da treba uzeti u obzir da se povreda u pitanju odnosi samo na jednu regiju, koja uživa veliku autonomiju i čiji udio u španjolskom bruto domaćem proizvodu (BDP-u) iznosi 6,24%, određivanjem da je osnovni paušalni iznos 13 eura. Ova posebnost bi naime podrazumijevala ublažavanje težine povrede obveze u mjeri u kojoj su joj posljedice ograničene na opće i pojedinačne interese.
- 56 Kraljevina Španjolska na kraju smatra da je okolnost da je Sud u druga dva predmeta ustanovio povredu pravila o državnim potporama od strane te države članice bespredmetna.
- 57 Ona iz ovih elemenata zaključuje da dnevni iznos koji se koristi za izračun paušalnog iznosa treba ograničiti na 177,58 eura.

#### Ocjena Suda

- 58 Najprije valja podsjetiti da Sudu pripada zadaća da, u svakom predmetu i s obzirom na okolnosti slučaja o kojima je pozvan odlučiti kao i na razinu uvjerljivosti i odvratanja koja mu se čini dostignuta, odluči o prikladnim novčanim sankcijama, poput nalaganja plaćanja paušalnog iznosa, osobito kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih povreda prava Unije (presude Komisija/Francuska, C-121/07, EU:C:2008:695, t. 59. i Komisija/Irska, C-279/11, EU:C:2012:834, t. 66.).
- 59 Nalaganje plaćanja paušalnog iznosa u bitnome počiva na ocjeni posljedica izostanka izvršavanja obveza dotične države članice za privatne i javne interese, osobito kad je povreda obveze trajala tijekom dugog razdoblja, nakon objave presude koja ga je prvotno utvrdila (presude Komisija/Francuska, EU:C:2008:695, t. 58. i Komisija/Češka Republika, C-241/11, EU:C:2013:423, t. 40.).
- 60 Nalaganje plaćanja paušalnog iznosa i utvrđivanje eventualne visine tog iznosa moraju se, u svakom pojedinom slučaju, temeljiti na svim relevantnim čimbenicima koji se odnose kako na karakteristike utvrđene povrede obveza tako i na ponašanje države članice protiv koje je pokrenut postupak na temelju članka 260. UFEU-a. U tom pogledu, taj članak dodjeljuje Sudu široku diskrecijsku ovlast kako bi mogao odlučiti hoće li izreći ili ne takvu sankciju i odrediti, u tom slučaju, njezin iznos (u tom smislu vidjeti presude Komisija/Španjolska, EU:C:2012:781, t. 141. kao i Komisija/Luksemburg, EU:C:2013:773, t. 58. i 59.).
- 61 Stoga prijedlozi Komisije ne mogu vezati Sud i čine samo korisnu referentnu osnovu. Također, smjernice iz komunikacija Komisije same po sebi ne vežu Sud, ali pridonose osiguravanju transparentnosti, predvidljivosti i pravne sigurnosti u vezi s djelovanjem Komisije (presude Komisija/Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, t. 34. i Komisija/Grčka, EU:C:2009:428, t. 112.).
- 62 U ovom predmetu, Sud smatra da treba uzeti u obzir sljedeće okolnosti u svrhu odlučivanja o zahtjevu za nalaganje plaćanja paušalnog iznosa koji je formulirala Komisija.
- 63 Što se tiče, kao prvo, trajanja utvrđene povrede obveze, nije osporavano da se postupak povrata predmetnih nezakonitih potpora odužio tijekom više od pet godina nakon objave presude Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777).
- 64 Međutim, ustaljena je sudska praksa da država članica mora provesti učinkovit povrat dužnih iznosa, s obzirom na to da zakašnjeli povrat, nakon isteka danih rokova, ne udovoljava zahtjevima Ugovora o EZ-u (u tom smislu vidjeti presudu Komisija/Italija, C-496/09, EU:C:2011:740, t. 86. i navedenu sudska praksu).

- 65 Važno je u tom pogledu navesti da se ne može prihvatiti argument koji je iznijela Kraljevina Španjolska, prema kojem je kašnjenje u usklađivanju s presudom Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777) opravdano postojanjem razlika u mišljenju u odnosu na Komisiju koje proizlaze iz nedostatka relevantnog presedana.
- 66 Naime, iako je točno da su određeni problemi koje je ta država članica iznijela tijekom postupka povrata nezakonitih potpora bili neuobičajeni, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da država članica, koja tijekom izvršenja odluke Komisije u području državnih potpora nailazi na nepredviđene i nepredvidljive poteškoće ili je svjesna posljedica koje Komisija nije predvidjela, mora podnijeti te probleme Komisiji na ocjenu predlažući prikladne izmjene odluke u pitanju (presude Komisija/Grčka, C-354/10, EU:C:2012:109, t. 70. i Komisija/Italija, C-411/12, EU:C:2013:832, t. 38.).
- 67 Međutim iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da se španjolska tijela nisu obratila Komisiji prije primitka pisma opomene i da su Komisiju potanko obavijestila o iskrsnulim problemima tek gotovo dvije godine nakon objave presude Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777).
- 68 Iz tih elemenata proizlazi da je povreda obveze za koju se tereti Kraljevina Španjolska trajala tijekom duljeg razdoblja i da je to trajanje, u svakom slučaju, bilo nezavano uz teškoće povezane s povratom potpora isplaćenih na temelju programa koji su proglašeni nezakonitima i nespojivima s unutarnjim tržištem.
- 69 Što se tiče, kao drugo, težine povrede, valja se prisjetiti temeljnog karaktera odredaba Ugovora o EZ-u u području državnih potpora (presude Komisija/Grčka, EU:C:2009:428, t. 118. i Komisija/Španjolska, EU:C:2012:781, t. 125.).
- 70 Naime, pravila na kojima se temelje kako sporne odluke tako i presuda Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777) izraz su jedne od glavnih zadaća dodijeljenih Uniji na temelju članka 2. UEZ-a, to jest uspostavljanja zajedničkog tržišta, kao i članka 3. stavka 1. točke (g) UEZ-a, prema kojem djelovanje Zajednice uključuje sustav pravila kojima se osigurava da tržišno natjecanje ne bude narušeno na unutarnjem tržištu (u tom smislu vidjeti presudu Komisija/Grčka, EU:C:2009:428, t. 119.).
- 71 Važnost odredaba Unije, koje su prekršene u situaciji poput one u pitanju u ovom predmetu, odražava se osobito u činjenici da se povratom potpora proglašanih nezakonitima i nespojivima s unutarnjim tržištem otklonilo narušavanje tržišnog natjecanja uzrokovano tržišnom prednošću tih potpora i da je tim povratom korisnik izgubio prednost koju je nezakonito imao na tržištu u odnosu na svoje konkurente (u tom smislu vidjeti presudu Komisija/Španjolska, EU:C:2012:781, t. 127.).
- 72 U tom pogledu, činjenica na koju se poziva Kraljevina Španjolska, da sporne odluke čine prvi slučaj u kojem je Komisija koristila svoje ovlasti u području nadzora državnih potpora u vezi s izravnim oporezivanjem poduzetnika, pod pretpostavkom da se ta činjenica utvrdi, ni u kojem slučaju nije takve prirode da bi smanjila interes u povratu predmetnih nezakonitih potpora nakon što su spornim odlukama definirani programi u sklopu kojih su te potpore dodijeljene.
- 73 U ovom se slučaju predmetne nezakonite potpore pokazuju osobito štetnima za tržišno natjecanje zbog visine svojeg iznosa, velikog broja korisnika neovisno o gospodarskom sektoru u kojem su aktivni (vidjeti, po analogiji, presudu Komisija/Italija, EU:C:2011:740, t. 63.).
- 74 Nadalje, iako na kraju ovog postupka i dalje postoje bitne nesuglasnosti između stranaka oko stupnja neizvršenosti spornih odluka, na dan isteka roka iz obrazloženog mišljenja, čak pod pretpostavkom da se argument Kraljevine Španjolske prihvati, koji je ona iznijela u odgovoru na pitanje Suda, prema kojemu je iznos koji treba povući na dan objave presude Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777) bio 17,9 milijuna eura, a na dan podnošenja ove tužbe 91 milijun eura, jasno je, s jedne strane, da su iznosi koje je još trebalo povući u apsolutnom smislu bili visoki i da ih je kao takve priznala ta država članica te da, s druge strane, više od polovice tih iznosa nije bilo povučeno do dana podnošenja ove tužbe.

- 75 Kao treće, valja navesti da je Kraljevina Španjolska već bila predmetom više presuda kojima se utvrđuje povreda obveze iz razloga što nije trenutno i učinkovito povukla potpore proglašene nezakonitima i nespojivima s unutarnjim tržištem.
- 76 Naime, osim utvrđenja izostanka trenutnog i učinkovitog izvršenja spornih odluka u presudi Komisija/Španjolska (EU:C:2006:777), s kojom je neusklađivanje dovelo do ovog postupka, Sud je u više drugih navrata utvrdio povrede obveze, točnije u presudama Komisija/Španjolska (C-499/99, EU:C:2002:408), Komisija/Španjolska (C-404/00, EU:C:2003:373), Komisija/Španjolska (C-177/06, EU:C:2007:538), kao i u presudi Komisija/Španjolska (C-529/09, EU:C:2013:31).
- 77 Pored toga, Sud je u presudi Komisija/Španjolska (EU:C:2012:781) utvrdio da je Kraljevina Španjolska povrijedila obveze koje proizlaze iz članka 260. stavka 1. UFEU-a time što nije poduzela sve mjere kako bi postupila sukladno presudi Komisija/Španjolska (EU:C:2002:408).
- 78 Međutim takvo ponavljanje protupravnih ponašanja države članice, u posebnom sektoru djelovanja Unije može biti pokazateljem toga da je učinkovita prevencija budućeg ponavljanja sličnih povreda prava Unije takve prirode da zahtijeva donošenje odvratajuće mjere, kao što je to nalaganje plaćanja paušalnog iznosa (presude Komisija/Francuska, EU:C:2008:695, t. 69. i Komisija/Irska, EU:C:2012:834, t. 70.).
- 79 S obzirom na prethodna razmatranja, Sud smatra da je u okviru ovog postupka opravdano naložiti Kraljevini Španjolskoj plaćanje paušalnog iznosa.
- 80 Što se tiče visine navedenog paušalnog iznosa, važno je uzeti u obzir, pored razmatranja u točkama 63. i 78. ove presude, sposobnost plaćanja Kraljevine Španjolske (u tom smislu vidjeti presudu Komisija/Španjolska, EU:C:2012:781, t. 131.).
- 81 S druge strane, ne može se prihvatiti argument Kraljevine Španjolske prema kojoj se paušalni iznos treba smanjiti u mjeri u kojoj se protupravno ponašanje tiče samo jedne autonomne regije, a ne cijelog njezinog državnog područja.
- 82 Naime, suprotno onome što tvrdi ta država članica, ta okolnost ne može dovesti do ublažavanja težine povrede obveze, koja proizlazi osobito, s obzirom na razmatranja iz točaka 69. do 73. ove presude, iz težine narušavanja tržišnog natjecanja koje je uključivala utvrđena povreda obveza, ocijenjene uzimajući u obzir iznos predmetnih nezakonitih potpora, broj njihovih korisnika i višesektorski karakter predmetnih programa potpora.
- 83 Na osnovi tih elemenata, Sud smatra da će ocjena okolnosti slučaja biti poštena ako se paušalni iznos koji Kraljevina Španjolska bude morala isplatiti odmjeri na 30 milijuna eura.
- 84 Stoga valja naložiti Kraljevini Španjolskoj da Europskoj komisiji na račun „Vlastiti izvori Europske unije“ uplati paušalni iznos od 30 milijuna eura.

### **Troškovi**

- 85 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija postavila zahtjev da se Kraljevini Španjolskoj naloži snošenje troškova i da je utvrđena povreda obveze, Kraljevini Španjolskoj nalaže se snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Time što do datuma isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju koje je Komisija uputila 26. lipnja 2008. nije poduzela sve mjere kako bi postupila sukladno presudi Komisija/Španjolska (C-485/03 do C-490/03, EU:C:2006:777), Kraljevina Španjolska povrijedila je obveze koje proizlaze iz članka 260. stavka 1. UFEU-a.**
- 2. Kraljevini Španjolskoj nalaže se da Europskoj komisiji uplati na račun „Vlastiti izvori Europske unije“ paušalni iznos od 30 milijuna eura.**
- 3. Kraljevini Španjolskoj nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi