



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

30. travnja 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Državne potpore – Članak 108. UFEU-a – Sustav potpora nespojiv s unutarnjim tržištem – Odluka Europske komisije kojom se nalaže povrat nezakonitih potpora – Uredba (EU) 2015/1589 – Članak 17. stavak 1. – Rok zastare od deset godina – Primjena na Komisijine ovlasti povrata – Članak 16. stavci 2. i 3. – Nacionalni propis koji predviđa kraći rok zastare – Načelo djelotvornosti”

U predmetu C-627/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra (Upravni i porezni sud u Coimbri, Portugal), odlukom od 31. srpnja 2018., koju je Sud zaprimio 5. listopada 2018., u postupku

Nelson Antunes da Cunha Lda

protiv

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP),

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev, predsjednik vijeća, P. G. Xuereb (izvjestitelj), i T. von Danwitz, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 12. rujna 2019.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP), J. Saraiva de Almeida i P. Estevão, *advogados*,
- za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes, P. Barros da Costa, H. Almeida i A. Gameiro, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, M. França, B. Stromsky i G. Braga da Cruz, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 12. prosinca 2019.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: portugalski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 16. stavaka 2. i 3. i članka 17. stavka 1. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2015., L 248, str. 9.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Nelson Antunes da Cunha Lda i Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP) (Institut za financiranje poljoprivrede i ribarstva, Portugal) povodom prisilne naplate nezakonite potpore u ukupnom iznosu od 14 953,56 eura od društva Nelson Antunes da Cunha nakon odluke o povratu Europske komisije.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U uvodnim izjavama 25. i 26. Uredbe 2015/1589 određeno je:
 - „(25) U slučaju nezakonitih potpora koje nisu spojive s načelima unutarnjeg tržišta, trebalo bi ponovno uspostaviti djelotvorno tržišno natjecanje. U tu svrhu potrebno je bez odgađanja provesti povrat potpore, uključujući kamate. Prikladno je da se povrat sredstava potpore provede u skladu s postupcima utvrđenim nacionalnim pravom. Primjena tih postupaka ne bi smjela onemogućiti neposredno i stvarno izvršenje odluke Komisije, te tako otežati ponovnu uspostavu djelotvornog tržišnog natjecanja. Radi postizanja tog cilja, države članice trebale bi poduzeti sve potrebne mjere kojima se osigurava učinkovitost odluke Komisije.
 - (26) Radi pravne sigurnosti primjereno je osigurati rok zastare od 10 godina u vezi sa slučajevima nezakonitih potpora, nakon isteka kojeg se više ne može naložiti povrat iznosa potpore.”
- 4 Člankom 16. Uredbe 2015/1589, naslovljenim „Povrat potpore”, predviđa se:
 - „1. Kada se u slučajevima nezakonite potpore donesu negativne odluke, Komisija donosi odluku kojom se od dotične države članice zahtijeva da poduzme sve potrebne mjere za povrat sredstava potpore od korisnika (,odluka o povratu potpore’). Komisija ne smije zahtijevati povrat sredstava potpore ako bi to bilo u suprotnosti s općim načelima prava Unije.
 2. Iznos potpore koji se treba vratiti u skladu s odlukom o povratu potpore 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 Europske unije donesenu u skladu s člankom 278. UFEU-a, 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 njezina pravnog sustava, uključujući i privremene mjere, i ne dovodeći pri tom u pitanje pravo Unije.”
- 5 U članku 17. Uredbe 2015/1589, naslovljenom „Rok zastare za povrat potpore”, u stavku 1. navodi se:

„Ovlasti Komisije u vezi s povratom potpore podliježu roku zastare od deset godina.”

- 6 Prethodne odredbe preuzete su iz Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 734/2013 od 22. srpnja 2013. (SL 2013., L 204, str. 15.), koju Uredba 2015/1589 stavlja izvan snage.

Portugalsko pravo

- 7 Na temelju članka 306. stavka 1. Códiga Civil (Građanski zakonik), rok zastare počinje teći kada se pravo može ostvarivati.

- 8 Članak 309. Građanskog zakonika, naslovljen „Redovni rok”, predviđa:

„Redovni rok zastare iznosi 20 godina”.

- 9 Članak 310. tog zakonika određuje:

„Protekom pet godina zastarijevaju:

[...]

(d) ugovorne ili zakonske kamate, čak i ako nisu dospjele, i dividende koje isplaćuju društva;

[...]”

- 10 Na temelju članka 323. stavka 1. navedenog zakonika, rok zastare prekida se dostavom sudskog poziva ili obavijesti o bilo kojem aktu koji izravno ili neizravno izražava namjeru korištenja tim pravom.

- 11 Članak 40. decreta-lei n° 155/92 (Zakonodavna uredba br. 155/92) od 28. srpnja 1992. (Diário da República, serija I-A, br. 172/1992 od 28. srpnja 1992.) uspostavlja sustav državne financijske uprave. Taj članak, naslovljen „Zastara”, predviđa:

„1 – Obveza povrata stečenih iznosa zastarijeva u roku od pet godina od njihova stjecanja.

2 – Ovaj se rok prekida ili prestaje teći u skladu s općim uvjetima za prekid ili zastoj zastare.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 12 Tužitelj u glavnom postupku, društvo Nelson Antunes da Cunha, sklopio je 8. travnja i 7. srpnja 1993. s Caixa de Crédito Agrícola Mútuo – Coimbra (CCAM Coimbra) ugovore o kreditu koji su se odnosili na kreditnu liniju za ponovno pokretanje poljoprivrednih aktivnosti i aktivnosti stočnog uzgoja.

- 13 Decretom-lei n° 146/94 (Zakonodavna uredba br. 146/94) od 24. svibnja 1994. (Diário da República, serija I-A, br. 120 od 24. svibnja 1994.) uspostavljen je sustav dodjele kreditnih linija namijenjenih promicanju, s jedne strane, razduživanja poduzetnika u sektoru intenzivnog stočnog uzgoja i, s druge strane, oporavka svinjogojskog sektora. Portugalska Republika nije obavijestila Komisiju o tom sustavu, suprotno onomu što se zahtijevalo člankom 88. stavkom 3. UEZ-a.

- 14 U okviru tih ugovora o kreditu, u skladu sa Zakonodavnom uredbom br. 146/94, IFAP-ov prednik izvršio je između 1994. i 1996. plaćanja u korist društva Nelson Antunes da Cunha u ukupnom iznosu od 7526,90 eura na ime subvencija za kamatnu stopu (4189,90 eura isplaćeno je 12. srpnja 1994.; 2513,94 eura 12. srpnja 1995. i 823,06 eura 30. travnja 1996., u daljnjem tekstu: predmetna potpora).

- 15 Komisija je 25. studenoga 1999. donijela Odluku 2000/200/EZ o programu potpora koji provodi Portugal radi razduživanja poduzetnika u sektoru intenzivnog stočnog uzgoja i potpore oporavku svinjogojskog sektora (SL 2000, L 66, str. 20., u daljnjem tekstu: Odluka Komisije od 25. studenoga 1999.).
- 16 Iz izreke te odluke, upućene Portugalskoj Republici, u biti proizlazi da je sustav dodjele kreditnih linija uveden Zakonom od 146/94 program potpora nespojiv sa zajedničkim tržištem. Iz te izreke također proizlazi da je Portugalska Republika dužna ukinuti taj program potpora i poduzeti sve potrebne mjere kako bi od korisnika povratila potpore koje su im već nezakonito stavljene na raspolaganje. Pojašnjeno je da se povrat provodi u skladu s postupcima nacionalnog prava i da se na iznose koje treba vratiti obračunavaju kamate od datuma kada su stavljeni na raspolaganje korisnicima do njihova stvarnog povrata. Također je navedeno da Portugalska Republika obavještava Komisiju u roku od dva mjeseca, počevši od dana dostave navedene odluke, o mjerama koje je poduzela kako bi se uskladila s njom.
- 17 Pravni prednik IFAP-a poslao je 23. srpnja 2002. društvu Nelson Antunes da Cunha dopis kojim od njega traži povrat predmetne potpore. To društvo nije postupilo u skladu s tim dopisom.
- 18 IFAP je 12. kolovoza 2009. tom društvu poslao novi dopis, koji je ono zaprimilo 13. kolovoza 2009., zahtijevajući od njega da vrati predmetnu potporu u roku od deset radnih dana od primitka navedenog dopisa.
- 19 Serviço de Finanças de Cantanhede (Porezna uprava u Cantanhedeu, Portugal) pokrenuo je 7. srpnja 2013. postupak poreznog izvršenja protiv društva Nelson Antunes da Cunha radi naplate IFAP-ova potraživanja u vrijednosti od 7526,90 eura na ime predmetne potpore, uvećanog za zatezne kamate u iznosu od 7426,66 eura.
- 20 Društvo Nelson Antunes da Cunha podnijelo je prigovor protiv tog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, odnosno Tribunalom Administrativo e Fiscal de Coimbra (Upravni i porezni sud u Coimbri, Portugal). Ono tvrdi, s jedne strane, da na temelju članka 40. Zakonodavne uredbe br. 155/92 obveza povrata primljenih iznosa prestaje nakon isteka roka od pet godina od njihove isplate, tako da je nastupila zastara obveze povrata predmetne potpore. S druge strane, što se tiče zateznih kamata, tvrdi da su i one, s obzirom na to da je prošlo više od pet godina od dana dospijea obveze s kojom su povezane, zastarjele na temelju članka 310. točke (d) Građanskog zakonika.
- 21 Sud koji je uputio zahtjev ističe da se nacionalnim pravom ne predviđa poseban rok zastare koji se primjenjuje na izvršenje naloga za povrat nezakonite potpore i da su, slijedom toga, viši nacionalni sudovi presudili da IFAP-ova potraživanja, koja odgovaraju povratu financijskih potpora koje je dodijelila Portugalska Država i koje se u Odluci Komisije smatraju potporama nespojivima s unutarnjim tržištem, podliježu redovnom roku zastare od 20 godina, predviđenom u članku 309. Građanskog zakonika.
- 22 Sud koji je uputio zahtjev dodaje da, što se tiče kamata na samu potporu, viši nacionalni sudovi smatraju da se ne može zaključiti, bez daljnjih formalnosti, da se na takve kamate primjenjuje rok zastare od 20 godina, predviđen člankom 309. Građanskog zakonika. Naime, prema mišljenju tih sudova, ugovorne ili zakonske kamate, čak i ako nisu dospjele, zastarijevaju nakon isteka roka od pet godina, na temelju članka 310. točke (d) Građanskog zakonika, a koji, u skladu s pravilom iz članka 306. istog zakonika, počinje teći od dospijea obveze.
- 23 Uzimajući u obzir, s jedne strane, ustaljenu sudsku praksu Suda u području državnih potpora – u skladu s kojom primjena nacionalnih postupaka ne bi smjela onemogućiti neposredno i stvarno izvršenje odluke Komisije o povratu – i, s druge strane, namjeru zakonodavca Unije koja proizlazi iz uvodne izjave 26. Uredbe 2015/1589, sud koji je uputio zahtjev pita se primjenjuje li se rok zastare od

deset godina, predviđen u članku 17. stavku 1. Uredbe 2015/1589, samo na odnose između Europske unije i države članice koja je dodijelila potporu ili i na odnose između te države i korisnika nezakonite potpore.

- 24 Taj se sud također pita protivi li se članku 16. stavku 2. Uredbe 2015/1589, prema kojem potpora koju je potrebno vratiti uključuje kamate, i načelu djelotvornosti primjena roka zastare od pet godina, predviđenog člankom 310. točkom (d) Građanskog zakonika, na povrat kamata na takvu državnu potporu.
- 25 Prema mišljenju navedenog suda, s obzirom na to da se zastarjelima smatraju kamate koje se duguju za razdoblje prije onoga od pet godina koje prethodi radnji kojom se prekida zastara iz članka 323. stavka 1. Građanskog zakonika, tražbina koja se odnosi na kamate na državnu potporu može zastarjeti čak i prije nego što zastari Komisijino pravo da zahtijeva povrat te potpore.
- 26 U odgovoru na zahtjev za pojašnjenje koji mu je Sud uputio na temelju članka 101. svojeg Poslovnika, sud koji je uputio zahtjev pojasnio je da su – kad je riječ o situaciji iz glavnog postupka, a s obzirom na to da je zastarni rok od pet godina prekinut tek običnim preporučenim pismom od 26. srpnja 2013. – sve kamate koje su dospjele prije 26. lipnja 2008. zastarjele.
- 27 Dodao je da se petogodišnji zastarni rok, predviđen člankom 310. točkom (d) Građanskog zakonika, s obzirom na nacionalno pravo ne može smatrati prekinutim bilo kojom vrstom dopisa koji je Komisija poslala portugalskim tijelima ili koji su ona dostavila korisniku potpore jer takav dopis nije poziv ili sudska obavijest o radnji u smislu članka 323. Građanskog zakonika.
- 28 U tim je okolnostima Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra (Upravni i porezni sud u Coimbri) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Primjenjuje li se zastarni rok za izvršavanje ovlasti u vezi s povratom potpore koji je propisan u članku 17. stavku 1. Uredbe 2015/1589 samo na odnose između Europske unije i države članice kojoj je upućena odluka o povratu potpore ili i na odnose između te države i podnositelja prigovora kao korisnika potpore koja se smatra nespojivom s [unutarnjim] tržištem?
 2. U slučaju utvrđenja da se navedeni rok također primjenjuje na odnose između države članice kojoj je upućena odluka o povratu potpore i korisnika potpore koje se smatraju nespojivima sa zajedničkim tržištem, treba li smatrati da se taj rok odnosi samo na postupak donošenja odluke o povratu ili i na njezinu ovrhu?
 3. U slučaju utvrđenja da se navedeni rok također primjenjuje na odnose između države članice kojoj je upućena odluka o povratu potpore i korisnika potpore koje se smatraju nespojivima sa zajedničkim tržištem, treba li smatrati da se taj rok prekida bilo kojom radnjom Komisije ili države članice o kojoj je riječ, a koja je povezana s nezakonitom potporom, iako o takvoj radnji korisnik potpore koju valja vratiti nije bio obaviješten?
 4. Protivi li se članku 16. stavku 2. Uredbe 2015/1589 [...] i [općim pravnim] načelima Unije – konkretno, načelima djelotvornosti i nespojivosti državnih potpora s [unutarnjim] tržištem – da se na kamate obračunane na potporu koju valja vratiti primjenjuje rok zastare poput onoga propisanog u članku 310. [...] točki (d) [Građanskog zakonika], koji je kraći nego što je to rok propisan u članku 17. navedene uredbe?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 29 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 17. stavak 1. Uredbe 2015/1589 tumačiti na način da se rok zastare od deset godina, koji ta odredba predviđa za izvršavanje Komisijinih ovlasti u području povrata potpora, primjenjuje samo na odnose između Komisije i države članice koja je adresat odluke o povratu koja potječe od te institucije ili i na odnose između te države i korisnika potpore za koju se smatra da je nespojiva s unutarnjim tržištem.
- 30 Članak 17. stavak 1. Uredbe br. 2015/1589, koji predviđa rok zastare od deset godina, primjenjuje se samo na Komisijine ovlasti u pogledu povrata državnih potpora (vidjeti u tom smislu presudu od 23. siječnja 2019., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, EU:C:2019:51, t. 52.).
- 31 Taj rok stoga ne mogu primijeniti nadležna nacionalna tijela na postupak povrata nezakonite potpore (vidjeti u tom smislu presudu od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 108. i 109.).
- 32 Naime, iz sudske prakse Suda proizlazi da, s obzirom na to da se u Uredbi 2015/1589 nalaze postupovna pravila koja se primjenjuju na sve upravne postupke u području državnih potpora koji su u tijeku pred Komisijom, valja naglasiti da ta uredba kodificira i učvršćuje Komisijinu praksu u području državnih potpora i ne sadržava nijednu odredbu o ovlastima i obvezama nacionalnih sudova, koje su i dalje uređene odredbama Ugovora, kako ih tumači Sud (vidjeti po analogiji presude od 23. siječnja 2019., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, EU:C:2019:51, t. 66. i od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 110.). Ta razmatranja vrijede isto tako u pogledu ovlasti i obveza nacionalnih upravnih tijela (presuda od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 111.).
- 33 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 17. stavak 1. Uredbe 2015/1589 treba tumačiti na način da se rok zastare od deset godina, koji ta odredba predviđa za izvršavanje Komisijinih ovlasti u području povrata potpora, primjenjuje samo na odnose između Komisije i države članice koja je adresat odluke o povratu koja potječe od te institucije.

Drugo i treće pitanje

- 34 Uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje, na drugo i treće pitanje nije potrebno odgovarati.

Četvrto pitanje

- 35 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 16. stavak 2. Uredbe 2015/1589, prema kojem potpora koju treba vratiti uključuje kamate, i načelo djelotvornosti iz stavka 3. tog istog članka tumačiti na način da im se protivi primjena nacionalnog roka zastare koji je kraći od desetogodišnjeg roka zastare predviđenog člankom 17. stavkom 1. te uredbe na povrat tih kamata.

Uvodna očitovanja

- 36 IFAP i portugalska vlada osporavaju tumačenje suda koji je uputio zahtjev prema kojem se rok zastare od pet godina, predviđen člankom 310. točkom (d) Građanskog zakonika, može primijeniti na naplatu kamata povezanih s potporom koju treba vratiti i spriječiti povrat tih kamata.

- 37 IFAP smatra da u ovom slučaju svoje pravo na potraživanje protiv društva Nelson Antunes da Cunha može ostvarivati tek od završetka upravnog postupka pokrenutog radi povrata potpora, odnosno od datuma dopisa od 23. srpnja 2002. iz točke 17. ove presude. Stoga smatra da pravo na povrat kamata povezanih s predmetnom potporom nije zastarjelo. Portugalska vlada pak tvrdi da je, s obzirom na to da portugalsko pravo ne predviđa poseban rok zastare za povrat nepravilno stečenih državnih potpora, za povrat potpore u užem smislu i za zatezne kamate koje se odnose na tu potporu primjenjiv redovni nacionalni rok zastare od 20 godina.
- 38 U tom pogledu dovoljno je podsjetiti na to da se Sud, kada mu nacionalni sud uputi zahtjev za prethodnu odluku, također mora držati tumačenja nacionalnog prava koje mu je iznio navedeni sud (vidjeti osobito presudu od 14. lipnja 2017., *Online Games i dr.*, C-685/15, EU:C:2017:452, t. 45. i navedenu sudsku praksu). Prema tome, kakve god bile kritike što su ih stranke u glavnom postupku i zainteresirane osobe uputile protiv tumačenja nacionalnog prava koje je iznio sud koji je uputio zahtjev, ispitivanje ovog prethodnog pitanja treba provesti uzimajući u obzir tumačenje tog prava što ga je dao taj sud (vidjeti u tom smislu presudu od 21. lipnja 2016., *New Valmar*, C-15/15, EU:C:2016:464, t. 25.).

Pitanje

- 39 Nesporno je da je Portugalska Republika bila obvezna vratiti potporu iz Odluke Komisije od 25. studenoga 1999., uključujući kamate, u skladu s izrekom te odluke i člankom 16. stavkom 2. Uredbe 2015/1589.
- 40 Na temelju članka 16. stavka 3. te uredbe, povrat takve potpore provodi se u skladu s postupcima predviđenima nacionalnim pravom, pod uvjetom da oni omogućuju neposredno i stvarno izvršenje Komisijine odluke.
- 41 Naime, iako se u načelu na povrat nezakonito dodijeljenih potpora trebaju primijeniti nacionalne odredbe o zastari, te odredbe ipak treba primijeniti na način da se ne učini gotovo nemogućim ostvarivanje povrata koji se zahtijeva u pravu Unije i uzimajući pritom u potpunosti u obzir interes Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 26. lipnja 2003., *Komisija/Španjolska*, C-404/00, EU:C:2003:373, t. 51. i navedenu sudsku praksu).
- 42 Također valja istaknuti da je glavni cilj povrata nezakonito isplaćene državne potpore ukloniti narušavanje tržišnog natjecanja koje je prouzročila konkurentna prednost dodijeljena nezakonitom potporom (presuda od 7. ožujka 2018., *SNCF Mobilités/Komisija*, C-127/16 P, EU:C:2018:165, t. 104. i navedena sudska praksa). Ponovna uspostava stanja koje je prethodilo plaćanju nezakonite potpore ili potpore nespojive s unutarnjim tržištem nužna je pretpostavka za očuvanje korisnog učinka odredaba Ugovora koje se odnose na državne potpore (presuda od 19. prosinca 2019., *Arriva Italia i dr.*, C-385/18, EU:C:2019:1121, t. 85. i navedena sudska praksa).
- 43 Obveza povrata ispunjena je samo ako je dotična država članica stvarno povratila iznos nespojive potpore, uključujući i kamate (vidjeti u tom smislu presude od 12. veljače 2008., *CELF i ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, t. 54. i od 3. rujna 2015., *A 2A*, C-89/14, EU:C:2015:537, t. 42.).
- 44 Valja također podsjetiti na to da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da rokovi zastare općenito ispunjavaju ulogu osiguranja pravne sigurnosti (presuda od 23. siječnja 2019., *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, EU:C:2019:51, t. 71. i navedena sudska praksa).

- 45 Međutim, iako je važno osigurati poštovanje zahtjeva pravne sigurnosti, također je potrebno njihovo poštovanje odvagati u odnosu na javni interes sprečavanja da funkcioniranje tržišta bude narušeno državnim potporama koje su štetne za tržišno natjecanje, što, prema ustaljenoj sudskoj praksi, zahtijeva povrat nezakonitih potpora u svrhu povrata u prijašnje stanje (vidjeti u tom smislu presudu od 14. siječnja 1997., Španjolska/Komisija, C-169/95, EU:C:1997:10, t. 47. i navedenu sudsku praksu).
- 46 Također valja podsjetiti na to da je ustaljena sudska praksa Suda da, vodeći računa o obvezujućem karakteru nadzora državnih potpora koji Komisija provodi na temelju članka 108. UFEU-a, s jedne strane, poduzetnici korisnici potpore načelno mogu imati legitimna očekivanja u vezi sa zakonitošću potpore samo ako je ona dodijeljena uz poštovanje postupka propisanog u tom članku i da, s druge strane, gospodarski subjekt koji postupi s dužnom pažnjom u pravilu mora imati mogućnost uvjeriti se da je taj postupak bio poštovan. Osobito kada je potpora primijenjena bez prethodne prijave Komisiji, tako da je nezakonita na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a, korisnik potpore u tom trenutku ne može imati legitimna očekivanja o zakonitosti njezine dodjele (presuda od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 98. i navedena sudska praksa). Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 67. svojeg mišljenja, to vrijedi i u slučaju pojedinačnih potpora i u slučaju potpora dodijeljenih na temelju programa potpora.
- 47 Iz objašnjenja koja je pružio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da je u glavnom postupku rok zastare od pet godina koji je primjenjiv na kamate koje se odnose na predmetnu potporu, predviđen člankom 310. točkom (d) Građanskog zakonika, bio prekinut tek 26. srpnja 2013. i da su na temelju te odredbe zastarjele sve kamate koje se duguju za razdoblje prije 26. lipnja 2008. Iz toga stoga proizlazi da bi primjena tog roka zastare predstavljala prepreku povratu dijela kamata koje se odnose na predmetnu potporu i stoga potpunom povratu te potpore.
- 48 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev istaknuo je da, s obzirom na to da se zastarjelima smatraju kamate koje se duguju za razdoblje prije onoga od pet godina koje prethodi radnji kojom se prekida zastara, tražbina koja se odnosi na kamate na potporu može zastarjeti čak i prije nego što zastari Komisijino pravo da zahtijeva povrat te potpore. Na raspravi pred Sudom Komisija je također naglasila da primjena takvog nacionalnog roka zastare u ovom slučaju dovodi do zastare jednog dijela kamata vezanih uz prvu isplatu predmetne potpore jer je proteklo više od pet godina između te prve isplate, izvršene tijekom 1994., i Komisijine odluke od 25. studenoga 1999.
- 49 Kao prvo, što se tiče zastare dijela kamata koje se odnose na predmetnu potporu prije donošenja Odluke Komisije od 25. studenoga 1999., valja istaknuti da bi nastupanje takve zastare onemogućilo potpuni povrat koji se zahtijeva pravom Unije.
- 50 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 59. svojeg mišljenja, Komisija uvijek može, u roku od deset godina, predviđenom člankom 17. stavkom 1. Uredbe 2015/1589, zahtijevati povrat nezakonite potpore, i to unatoč eventualnom isteku roka zastare koji se primjenjuje u nacionalnom postupku (vidjeti u tom smislu presudu od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 114.).
- 51 Osim toga, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 46. ove presude, društvo Nelson Antunes da Cunha ne može se u ovom slučaju valjano pozvati na legitimna očekivanja u pogledu pravilnosti predmetne potpore jer ju je Portugalska Republika provela a da o njoj prethodno nije obavijestila Komisiju.
- 52 Stoga sud koji je uputio zahtjev ne smije primijeniti nacionalni rok zastare koji se primjenjuje na povrat potpore koju treba vratiti i koji je istekao čak i prije donošenja Komisijine odluke o povratu.
- 53 Kao drugo, što se tiče zastare dijela kamata koje se odnose na predmetnu potporu nakon donošenja Odluke Komisije od 25. studenoga 1999., valja istaknuti da, u skladu s člankom 16. stavkom 3. Uredbe 2015/1589, izvršenje Komisijine odluke o povratu mora biti neposredno.

- 54 Međutim, iz IFAP-ovih pisanih očitovanja proizlazi da je njegov pravni prednik, kako bi reagirao na tu odluku, 23. srpnja 2002., odnosno gotovo tri godine nakon njezina donošenja, poslao dopis društvu Nelson Antunes da Cunha kako bi od njega zatražio povrat iznosa od 7526,90 eura, uvećanog za odgovarajuće kamate. Budući da društvo Nelson Antunes da Cunha nije udovoljilo tom zahtjevu, IFAP mu je 12. kolovoza 2009., odnosno gotovo deset godina nakon donošenja iste odluke, poslao novi dopis kojim se zahtijeva povrat predmetne potpore. Nakon razmjene nekoliko dopisa između društva Nelson Antunes da Cunha i IFAP-a, napokon je 26. srpnja 2013. pokrenut postupak naplate tog potraživanja, kojim je prekinut rok zastare.
- 55 Zastara jednog dijela kamata povezanih s predmetnom potporom nakon donošenja Odluke Komisije od 25. studenoga 1999. stoga ponajprije proizlazi iz činjenice da su IFAP-ov pravni prednik i IFAP kasnili s izvršenjem te odluke jer je između njezina donošenja i prekida zastarnog roka proteklo gotovo četrnaest godina, kao što je to Komisija istaknula na raspravi pred Sudom.
- 56 Međutim, priznavanje zastare kamata na nezakonitu potporu zbog toga što su nacionalna tijela sa zakašnjenjem izvršila Komisijinu odluku o povratu od 25. studenoga 1999. onemogućilo bi potpuni povrat te potpore i lišilo bi propis Unije o državnim potporama svakog korisnog učinka (vidjeti u tom smislu presudu od 20. ožujka 1997., *Alcan Deutschland*, C-24/95, EU:C:1997:163, t. 37.).
- 57 Osim toga, kada je riječ o državnoj potpori koju je Komisija proglasila nespojivom, uloga nacionalnih tijela ograničena je na izvršenje svih Komisijinih odluka. Ta tijela stoga ne raspolažu nikakvom diskrecijskom ovlašću u pogledu povrata te potpore (vidjeti u tom smislu presudu od 20. ožujka 1997., *Alcan Deutschland*, C-24/95, EU:C:1997:163, t. 34.).
- 58 S obzirom na to da nacionalno tijelo nema diskrecijsku ovlast, korisnik nezakonito dodijeljene pojedinačne potpore više nije u neizvjesnom položaju od trenutka u kojem je Komisija donijela odluku kojom se ta potpora proglašava nespojivom te se zahtijeva njezin povrat (vidjeti u tom smislu presudu od 20. ožujka 1997., *Alcan Deutschland*, C-24/95, EU:C:1997:163, t. 36.). Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 77. i 78. svojeg mišljenja, ta ocjena jednako vrijedi i za potpore dodijeljene na temelju programa potpora.
- 59 U ovom slučaju situacija društva Nelson Antunes da Cunha ne može se izjednačiti sa situacijom u kojoj gospodarski subjekt ne zna hoće li nadležna uprava donijeti odluku i u kojoj načelo pravne sigurnosti zahtijeva da se ta neizvjesnost okonča istekom određenog roka (vidjeti u tom smislu presudu od 20. ožujka 1997., *Alcan Deutschland*, C-24/95, EU:C:1997:163, t. 35.).
- 60 U takvim okolnostima načelo pravne sigurnosti, koje se rokovima zastare nastoji zajamčiti, ne može biti prepreka povratu potpore koja je proglašena nespojivom s unutarnjim tržištem, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 81. svojeg mišljenja.
- 61 S obzirom na prethodna razmatranja, na četvrto pitanje valja odgovoriti da članak 16. stavak 2. Uredbe 2015/1589, prema kojem potpora koju treba vratiti uključuje kamate, kao i načelo djelotvornosti iz stavka 3. tog istog članka treba tumačiti na način da im se protivi primjena nacionalnog roka zastare na povrat potpore ako je taj rok istekao čak i prije donošenja Komisijine odluke kojom se ta potpora proglašava nezakonitom i kojom se nalaže njezin povrat odnosno kad je taj rok zastare istekao uglavnom zbog kašnjenja nacionalnih tijela u izvršenju te odluke.

Troškovi

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

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 17. stavak 1. Uredbe (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije treba tumačiti na način da se rok zastare od deset godina, koji ta odredba predviđa za izvršavanje ovlasti Europske komisije u području povrata potpora, primjenjuje samo na odnose između Komisije i države članice koja je adresat odluke o povratu koja potječe od te institucije.**
- 2. Članak 16. stavak 2. Uredbe 2015/1589, prema kojem potpora koju treba vratiti uključuje kamate, kao i načelo djelotvornosti iz stavka 3. tog istog članka treba tumačiti na način da im se protivi primjena nacionalnog roka zastare na povrat potpore ako je taj rok istekao čak i prije donošenja Komisijine odluke kojom se ta potpora proglašava nezakonitom i kojom se nalaže njezin povrat odnosno kad je taj rok zastare istekao uglavnom zbog kašnjenja nacionalnih tijela u izvršenju te odluke.**

Potpisi