



Bruxelles, **XXX**  
[...](2019) **XXX** draft

## **KOMUNIKACIJA KOMISIJE**

**Nacrt obavijesti Komisije o povratu nezakonite i nespojive državne potpore**

## KOMUNIKACIJA KOMISIJE

### Nacrt obavijesti Komisije o povratu nezakonite i nespojive državne potpore

#### Sadržaj

<b>1.</b>	<b>UVOD</b> .....	3
<b>2.</b>	<b>OPĆA NAČELA</b> .....	4
2.1	Svrha i opseg povrata .....	5
2.2	Načelo lojalne suradnje .....	5
2.2.1	Opće načelo .....	5
2.2.2	Načelo koje se primjenjuje na razmjenu informacija .....	6
2.3	Obveza povrata .....	6
2.4	Ograničenja obveze povrata .....	7
2.4.1	Opća načela prava Unije .....	7
2.4.1.1	Načelo pravne sigurnosti .....	7
2.4.1.2	Načelo zaštite legitimnih očekivanja .....	8
2.4.1.3	Načelo pravomoćnosti (res judicata) .....	9
2.4.2	Zastara .....	10
2.4.3	Apsolutna nemogućnost povrata .....	11
2.5	Primjena nacionalnog prava i neposredno i stvarno izvršenje odluka Komisije o povratu sredstava .....	13
<b>3.</b>	<b>ULOGI KOMISIJE I PREDMETNE DRŽAVE ČLANICE</b> .....	13
3.1	Uloga Komisije .....	13
3.2	Uloga države članice .....	14
<b>4.</b>	<b>PROVEDBA ODLUKE O POV RATU SREDSTAVA</b> .....	14
4.1	Zahtjev za produljenje roka za izvršenje odluke .....	15
4.2	Uvodni sastanak .....	15
4.3	Identifikacija korisnika koji moraju vratiti potporu .....	16
4.3.1	Identifikacija korisnika potpore koji je dio grupe poduzetnika .....	16
4.3.2	Proširenje naloga za povrat; gospodarski kontinuitet .....	16
4.3.2.1	Prodaja imovine .....	17
4.3.2.2	Prodaja udjela .....	18
4.3.2.3	Spajanja i druge reorganizacije poslovanja .....	18
4.3.3	Korisnici potpore u obliku poreznih mjera .....	18
4.4	Kvantifikacija iznosa za povrat .....	18
4.4.1	Porezne mjere .....	19

4.4.2	Izračun kamata na povrat .....	20
4.5	Dostava nalogâ za povrat .....	20
4.6	Privremena provedba povrata .....	21
4.7	Alternativni načini povrata.....	22
4.8	Postupak u slučaju nesolventnosti.....	23
4.9	Privremeno i konačno zaključenje postupaka povrata .....	24
<b>5.</b>	<b>POSTUPAK PRED NACIONALNIM SUDOVIMA.....</b>	<b>25</b>
<b>6.</b>	<b>POSLEDICE NEIZVRŠENJA KOMISIJINE ODLUKE O POVRATU SREDSTAVA .....</b>	<b>26</b>
6.1	Postupci zbog povrede prava .....	26
6.1.1	Mjera na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a .....	26
6.1.2	Mjere na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a .....	27
6.2	Sudska praksa u predmetu Deggendorf.....	28
<b>7.</b>	<b>ZAVRŠNE ODREDBE.....</b>	<b>29</b>

## 1. UVOD

1. Od 2012. Europska komisija („Komisija”) provodi program modernizacije državnih potpora<sup>1</sup>. U okviru tog programa za modernizaciju Komisija je pojednostavila i konsolidirala niz smjernica. Paket propisa ojačao je odgovornost država članica i povećao suradnju između Komisije i država članica u području provedbe propisa o državnim potporama. Države članice zato dodjeljuju više potpore bez prethodne kontrole Komisije<sup>2</sup>. Komisija je sa svoje strane unaprijedila praćenje na kraju lanca kako bi osigurala da države članice uklone poremećaje u tržišnom natjecanju povratom potpore koja je plaćena protivno pravilima o državnim potporama.
2. Svrha je ove Obavijesti objasniti pravila i postupke kojima se uređuje povrat državne potpore i načine na koje Komisija surađuje s državama članicama kako bi se osiguralo da one ispune svoje obveze u skladu s pravom Unije. Upućuje se tijelima država članica nadležnima za provedbu odluke kojom je Komisija naložila povrat državne potpore („odluka o povratu potpore”).
3. Sud Europske unije („Sud”) 1973. je prvi put utvrdio da Komisija ima ovlast odlučiti da država članica mora izmijeniti ili ukinuti državnu potporu koja je proglašena nespojivom s unutarnjim tržištem i zahtijevati povrat te potpore<sup>3</sup>. Komisija je 1983.<sup>4</sup> obavijestila države članice da je odlučila upotrijebiti sve mjere koje ima na raspolaganju kako bi osigurala da države članice ispune svoje obveze prema postojećem članku 108. stavku 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”), uključujući zahtjev za povrat potpore dodijeljene protivno pravilima Unije o državnim potporama.
4. U drugoj polovini 1980-ih i u 1990-ima Komisija je državama članicama počela sustavnije nalogati da vrate nespojivu potporu. Osnovna pravila o povratu uvedena su 1999. Uredbom Vijeća (EZ) br. 659/1999<sup>5</sup>, koja je sada zamijenjena Uredbom Vijeća (EU) 2015/1589<sup>6</sup> („Postupovna uredba”). Detaljnije provedbene odredbe utvrđene su Uredbom Komisije (EZ) br. 794/2004<sup>7</sup> („Provedbena uredba”).
5. Komisija je svoju politiku i praksu objasnila 2007. u Obavijesti „Prema učinkovitoj provedbi odluka Komisije kojima se državama članicama nalaže povrat nezakonitih i nespojivih državnih potpora” („Obavijest o povratu iz 2007.”)<sup>8</sup>.
6. Otada su se u praksi Komisije i sudskoj praksi sudova Unije dogodile promjene. U ovoj se Obavijesti objašnjavaju ta kretanja te se njome zamjenjuje Obavijest o povratu iz 2007.

---

<sup>1</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Modernizacija državnih potpora u EU-u (SAM), COM/2012/0209 final.

<sup>2</sup> Prema pregledu stanja državnih potpora za 2018. više od 96 % novoprovedenih mjera za koje su rashodi prijavljeni bilo je od 2015. izuzeto iz prethodne kontrole Komisije. Vidjeti [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html).

<sup>3</sup> Vidjeti presudu Suda od 12. srpnja 1973., *Komisija protiv Njemačke* („Kohlegesetz”), C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, točka 13.

<sup>4</sup> Komunikacija Komisije, SL C 318, 24.11.1983., str. 3.

<sup>5</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 93. Ugovora o EZ-u, SL L 83, 27.3.1999., str. 1.

<sup>6</sup> Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (kodificirani tekst), SL L 248, 24.9.2015., str. 9.

<sup>7</sup> Uredba Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 93. Ugovora o EZ-u, SL L 140, 30.4.2004., str. 1.

<sup>8</sup> SL C 272, 15.11.2007., str. 4.

7. Ovom se Obaviješću ne stvara niti mijenja nijedno pravo ni obveza u odnosu na one utvrđene u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Postupovnoj uredbi i Provedbenoj uredbi kako ih tumače sudovi EU-a.

## 2. OPĆA NAČELA

8. Ugovor o funkcioniranju Europske unije („UFEU”)<sup>9</sup> državama članicama onemogućuje davanje financijskih pogodnosti poduzetnicima na način koji bi mogao narušiti tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu. Prema članku 107. stavku 1. UFEU-a državna potpora nespojiva je s unutarnjim tržištem, osim ako je obuhvaćena kategorijama izuzeća iz stavaka 2. i 3. istog članka. Člankom 93., člankom 106. stavkom 2. i člankom 108. stavcima 2. i 4. UFEU-a također se predviđaju uvjeti pod kojima se državna potpora može smatrati spojivom s unutarnjim tržištem.
9. Prema članku 108. stavku 2. UFEU-a Komisija ima isključivu nadležnost za procjenjivanje spojivosti mjere potpore s unutarnjim tržištem<sup>10</sup>. Procjena Komisije podliježe preispitivanju Suda i Općeg suda (zajedno „sudovi Unije”)<sup>11</sup>.
10. Člankom 108. stavkom 3. UFEU-a propisano je da svaka država članica mora unaprijed obavijestiti Komisiju o planovima za dodjelu ili izmjenu potpora. Njime se državama članicama zabranjuje primjena predložene mjere potpore prije nego što Komisija donese konačnu odluku o njezinoj spojivosti s unutarnjim tržištem (tzv. „obveza mirovanja”).
11. Sve nove mjere<sup>12</sup> potpora koje se primjenjuju dok Komisija nije obaviještena ili prije njezina odobrenja nezakonite su<sup>13</sup>. Budući da obveza mirovanja ima izravan učinak<sup>14</sup>, nacionalni sudovi moraju uzeti u obzir sve posljedice nezakonitosti potpore. Konkretno, predmetna država članica mora u načelu prekinuti njezinu provedbu i, ako je već provedena, naložiti njezin povrat ako nema izvanrednih okolnosti<sup>15</sup>. Komisija sa svoje strane također mora utvrditi nespojivost nezakonite potpore s unutarnjim tržištem prije nego što naloži njezin povrat<sup>16</sup>.

<sup>9</sup> SL C 202, 7.6.2016., str. 47.

<sup>10</sup> Vidjeti presudu Suda od 21. studenoga 1991., *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i drugi protiv Francuske („Saumon”)*, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, točka 14.; presudu Suda od 15. prosinca 2005., *Unicredito Italiano*, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, točka 42.

<sup>11</sup> Vidjeti presudu Suda od 8. prosinca 2011., *Residex Capital IV*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, točka 27.

<sup>12</sup> Vidjeti članak 1. točku (c) Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (kodificirani tekst), SL L 248, 24.9.2015., str. 9.

<sup>13</sup> Prema članku 109. i članku 108. stavku 4. UFEU-a neke kategorije državnih potpora mogu biti izuzete od obveze prijave Komisiji, prema takozvanim „uredbama o izuzeću”. Člankom 108. stavkom 2. UFEU-a predviđen je i izniman i poseban slučaj u kojem Vijeće može odlučiti da je ta potpora spojiva s unutarnjim tržištem. Vidjeti presudu Suda od 4. prosinca 2013., *Komisija protiv Vijeća*, C-117/10, ECLI:EU:C:2013:786, točka 51.

<sup>14</sup> Vidjeti presudu Suda od 21. studenoga 1991., *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i drugi protiv Francuske („Saumon”)*, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, točka 11.; presudu Suda od 21. studenoga 2013., *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, točka 29.

<sup>15</sup> U tom smislu vidjeti presudu Suda od 11. srpnja 1996., *SFEI i drugi*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, točke 68.–71. Za dodatne informacije o ulozi nacionalnih sudova u provedbi pravila o državnim potporama vidjeti Obavijest Komisije o provedbi prava državnih potpora od strane nacionalnih sudova, SL C 85, 9.4.2009., str. 1., ili njezine naknadne revidirane verzije.

<sup>16</sup> Sud je objasnio da Komisija ne može zatražiti povrat nezakonite potpore bez prethodnog ispitivanja spojivosti potpore s unutarnjim tržištem u skladu s postupkom predviđenim člankom 108. stavkom 2. UFEU-a. U tom smislu vidjeti presudu Suda od 14. veljače 1990., *Francuska protiv Komisije*

12. Iako UFEU ne sadržava izričite odredbe o povratu državne potpore, Sud je presudio da je povrat nužna posljedica opće zabrane državnih potpora utvrđene člankom 107. stavkom 1. UFEU-a te da se njime štiti djelotvornost obveze mirovanja iz članka 108. stavka 3. UFEU-a<sup>17</sup>.
13. Sudovi Unije naknadno su dali dodatne smjernice o opsegu obveze povrata i o tome kako je ispuniti. Pravila i postupci iz Postupovne uredbe i Provedbene uredbe temelje se na toj sudskoj praksi.

## **2.1 Svrha i opseg povrata**

14. Cilj povrata je ponovna uspostava stanja na unutarnjem tržištu kakvo je bilo prije nego što je isplaćena potpora<sup>18</sup>. Vraćanjem potpore primatelj zapravo gubi prednost koju je imao u odnosu na svoje konkurente<sup>19</sup>. Kako bi se uklonile sve prednosti ostvarene zahvaljujući nezakonitoj potpori, plaćaju se i kamate na nezakonito dodijeljene iznose potpore („kamate na iznos povrata potpore”). Plaćanjem kamata na iznos povrata potpore korisnik potpore gubi i financijsku korist koju je ostvario bez naknade na temelju dobivene predmetne potpore od datuma kad mu je stavljena na raspolaganje do njezina povrata<sup>20</sup>.
15. Člankom 16. stavkom 1. Postupovne uredbe od Komisije se zahtijeva da naloži povrat nezakonite i nespojive potpore, osim ako bi to bilo u suprotnosti s općim načelima prava Unije. Komisija državi članici nalaže da vrati potporu na temelju odluke o povratu potpore.
16. Člankom 16. stavkom 2. Postupovne uredbe utvrđeno je da se potpora mora vratiti zajedno s kamatom obračunatom do dana stvarnog povrata njezina iznosa, a Provedbenom uredbom utvrđena je metoda za izračun kamata na povrat (vidjeti odjeljak 4.4.2).
17. U članku 16. stavku 3. Postupovne uredbe navedeno je da „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”.

## **2.2 Načelo lojalne suradnje**

### **2.2.1 Opće načelo**

18. Člankom 4. stavkom 3. Ugovora o Europskoj uniji<sup>21</sup> („UEU”) od država članica zahtijeva se da olakšaju ostvarivanje zadaća Unije. Na temelju načela lojalne suradnje Unija i države članice moraju si međusobno pomagati pri obavljanju tih zadaća kako bi se ostvarili ciljevi Unije.

---

(„*Boussac*”), C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67, točke 9.–22. To ne isključuje mogućnost da Komisija u posebnim slučajevima izda nalog za povrat, vidjeti točku 25.

<sup>17</sup> Vidjeti presudu Suda od 11. prosinca 1973., *Lorenz GmbH protiv Bundesrepublik Deutschland i drugih*, C-120/73, ECLI:EU:C:1973:152, točke 3. i 4.

<sup>18</sup> Vidjeti presudu Suda od 11. prosinca 2012., *Komisija protiv Španjolske („Magesfa II”)*, C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, točka 105.

<sup>19</sup> Vidjeti presudu Suda od 4. travnja 1995., *Komisija protiv Italije („Alfa Romeo”)*, C-348/93, ECLI:EU:C:1995:95, točka 27.

<sup>20</sup> Vidjeti presudu Prvostupanjskog suda od 8. lipnja 1995., *Siemens protiv Komisije*, T-459/93, ECLI:EU:T:1995:100, točke 97.–101.

<sup>21</sup> SL C 202, 7.6.2016., str. 13.

19. To načelo, koje se primjenjuje u svim odnosima između Komisije i država članica, posebno je važno za politiku povrata državnih potpora<sup>22</sup>.
20. Komisija i države članice moraju u dobroj vjeri surađivati u svim fazama postupaka povezanih s državnim potporama, posebno tijekom istrage na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a. Dobra suradnja već tijekom istrage može omogućiti jednostavnije i brže izvršenje odluke o povratu potpore.

### **2.2.2 Načelo koje se primjenjuje na razmjenu informacija**

21. Država članica na koju se odnosi odluka o povratu potpore mora redovito izvješćivati Komisiju o njezinoj provedbi. Ta suradnja omogućuje Komisiji da ocijeni izvršava li se odluka o povratu potpore pravilno i da bolje utvrdi svu potrebu za pomoći.
22. Konkretno, Komisija može dati primjere tablica kako bi država članica dostavila informacije o korisnicima potpora i iznosima potpora. Komisija može dati i simulirane izračune potpore koja se treba vratiti, izrađene na temelju formula ili metodologija utvrđenih u relevantnoj odluci o povratu potpore.
23. U tom kontekstu Komisija može razraditi standard dokazivanja i vrste dokaza koji se traže od države članice za utvrđivanje, među ostalim, identiteta korisnika potpore, iznosa potpore koji podliježe povratu i iznosa koji su naposljetku vraćeni. Komisija također može dati primjere ugovora o uvjetnom (escrow) računu (vidjeti točku 117).

### **2.3 Obveza povrata**

24. Povrat državne potpore nije kazna<sup>23</sup> nego logična posljedica otkrića da je ona nezakonita<sup>24</sup> i ne može ovisiti o obliku u kojem je potpora dodijeljena<sup>25</sup>. Stoga se ne može smatrati da je povrat nerazmjeran ciljevima UFEU-a u pogledu državne potpore<sup>26</sup> niti da dovodi do neopravdanog bogaćenja predmetne države članice jer se njime samo osigurava povrat iznosa koji se nije trebao isplatiti korisniku<sup>27</sup>.
25. Na temelju članka 13. stavka 2. Postupovne uredbe Komisija može primijeniti svoje diskrecijsko pravo i donijeti nalog za povrat sredstava potpore već tijekom istrage predmetnih mjera potpore, tj. prije donošenja konačne odluke o spojivosti mjera potpore s unutarnjim tržištem, pod uvjetom da je ispunjen niz kumulativnih kriterija<sup>28</sup>.
26. Suprotno tome, ako donese odluku da je potpora nespojiva s unutarnjim tržištem („negativna odluka”), Komisija nema diskrecijsko pravo i mora naložiti povrat potpore<sup>29</sup>, osim ako bi to bilo u suprotnosti s općim načelima prava Unije. Zbog toga,

---

<sup>22</sup> Vidjeti presudu Suda od 11. rujna 2014., *Komisija protiv Njemačke („Biria Gruppe”)*, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, točke 51. i 56.

<sup>23</sup> Vidjeti presudu Suda od 17. lipnja 1999., *Belgija protiv Komisije („Maribel bis/ter scheme”)*, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, točka 65.

<sup>24</sup> Vidjeti presudu Suda od 21. prosinca 2016., *Komisija protiv Aer Lingus*, C-164/15 P i C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990, točke 114. i 116.

<sup>25</sup> Vidjeti presudu Suda od 17. rujna 2015., *Komisija protiv Italije („Venecija i Chioggia II”)*, C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, točka 41.

<sup>26</sup> Vidjeti presudu Suda od 21. ožujka 1990., *Belgija protiv Komisije („Tubemeuse”)*, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, točka 66.

<sup>27</sup> Vidjeti presudu Općeg suda od 1. ožujka 2017., *SNCM protiv Komisije*, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, točka 269.

<sup>28</sup> U Postupovnoj uredbi utvrđeni su kumulativni, strogi zahtjevi Komisiji za izdavanje naloga za povrat sredstava potpore.

<sup>29</sup> Vidjeti presudu Suda od 7. ožujka 2002., *Italija protiv Komisije („Mjere zapošljavanja I”)*, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, točka 99.

nakon što Komisija utvrdi da je mjera potpore nezakonita i nespojiva s unutarnjim tržištem, nije potrebno navesti dodatne razloge da bi se naložio povrat<sup>30</sup>.

27. Neovisno o izvoru obveze povrata potpore, bio to nalog za povrat sredstava potpore ili odluka o povratu potpore, predmetna država članica mora neposredno i stvarno provesti povrat u skladu s člankom 16. stavkom 2. i stavkom 3. Postupovne uredbe. Mjere koje poduzima država članica ne smiju samo smjerati trenutačnom i učinkovitom izvršenju odluke o povratu potpore, već se ono njima mora i ostvariti<sup>31</sup>.

## **2.4 Ograničenja obveze povrata**

### **2.4.1 Opća načela prava Unije**

28. U skladu sa sudskom praksom Sudova Unije i člankom 16. stavkom 1. Postupovne uredbe Komisija ne zahtijeva povrat sredstava državne potpore ako bi to bilo u suprotnosti s općim načelima prava Unije.
29. Ni u UEU-u niti u UFEU-u nisu utvrđena ni navedena opća načela prava Unije. Umjesto toga, sudovi Unije izveli su ih iz općih načela koja su zajednička zakonima država članica.
30. Iako se tim načelima nadahnjuje cijeli pravni okvir Unije, u kontekstu politike povrata državnih potpora ona podliježu restriktivnom tumačenju. Stoga se uopćene tvrdnje o navodnoj povredi općeg načela prava Unije ne mogu prihvatiti.

#### **2.4.1.1 Načelo pravne sigurnosti**

31. Načelom pravne sigurnosti zahtijeva se da učinak pravnih propisa bude jasan, precizan i predvidljiv kako bi zainteresirane strane mogle utvrditi svoj položaj u situacijama i pravnim odnosima u okviru prava Unije<sup>32</sup>. Prema tome, u slučaju da je pravna sigurnost narušena države članice i korisnici potpora imaju zaštitu od naloga za povrat.
32. Sudovi Unije usvojili su strogo tumačenje načela pravne sigurnosti i smatraju da se povrat smije ograničiti samo u iznimnim okolnostima, što se procjenjuje od slučaja do slučaja.
33. Ako su državne potpore dodijeljene protivno obvezi mirovanja, kašnjenje Komisije u izvršenju nadzornih ovlasti i nalaganju povrata potpore u načelu nije dovoljna pravna osnova za ograničavanje ili isključivanje povrata potpore<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Vidjeti presudu Općeg suda od 20. rujna 2011., *Regione autonoma della Sardegna i drugi protiv Komisije*, T-394/08, T-408/08, T-453/08 i T-454/08, ECLI:EU:T:2011:493, točka 152.

<sup>31</sup> Vidjeti presudu Suda od 29. ožujka 2012., *Komisija protiv Italije („Hotelska industrija na Sardiniji”)*, C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182, točka 35.

<sup>32</sup> Vidjeti presudu Suda od 15. veljače 1996., *Duff i ostali*, C-63/93, ECLI:EU:C:1996:51, točka 20.

<sup>33</sup> Načelo pravne sigurnosti Komisiji onemogućuje da neograničeno odgađa izvršenje svojih ovlasti. Međutim, Sud Europske unije utvrdio je da „kašnjenje Komisije u izvršenju nadzornih ovlasti i nalaganju povrata potpore ne čini odluku o povratu potpore nezakonitom, osim u iznimnim slučajevima iz kojih je vidljivo da je Komisija očito propustila djelovati te je jasno prekršila svoju obvezu dužne pažnje”: vidjeti presudu Suda od 22. travnja 2008., *Komisija protiv Salzgittera*, C-408/04 P, ECLI:EU:C:2008:236, točka 106. U predmetu *GIE Fiscaux* Komisija je odlučila da se zbog posebne kombinacije izvanrednih okolnosti u tom slučaju povrat mora ograničiti na potporu dodijeljenu nakon datuma odluke Komisije o pokretanju službene istrage na temelju članka 6. Postupovne uredbe radi zaštite načela pravne sigurnosti. Vidjeti Odluku Komisije od 20. prosinca 2006. o sustavu potpora koje je provela Francuska na temelju članka 39. CA Općeg poreznog zakona – Državna potpora C 46/2004 (ex NN 65/2004), SL L 112, 30.4.2007., str. 41.



34. Osim toga, načela nadređenosti i djelotvornosti prava Unije znače da se države članice i korisnici potpore ne mogu osloniti na načelo pravne sigurnosti kako bi ograničili povrat u slučaju navodnog sukoba između nacionalnog prava i prava Unije. Mjerodavno je pravo Unije, a nacionalna pravila ne smiju se primjenjivati ili se moraju tumačiti na način kojim se štiti djelotvornost prava Unije<sup>34</sup>.
35. U zakonodavstvu određenih država članica propisano je da nakon odluke Komisije o povratu potpore pravna osnova mjere potpore postaje ništavna od datuma njezina donošenja. S obzirom na načelo djelotvornosti, nijedna takva odredba u nacionalnom zakonodavstvu ne može utjecati na zakonitost odluke Komisije i obvezu povrata. Povrat ne može ovisiti o posljedicama neispunjenja obveze mirovanja na temelju nacionalnog zakonodavstva<sup>35</sup>.

#### 2.4.1.2 Načelo zaštite legitimnih očekivanja

36. Načelo zaštite legitimnih očekivanja<sup>36</sup> proizlazi iz načela pravne sigurnosti, a sudovi Unije ih primjenjuju zajedno. Odnosi se na sve osobe koje mogu imati opravdana i utemeljena očekivanja nakon što su dobile precizna, bezuvjetna i dosljedna jamstva od nadležnih institucija Unije. Ta jamstva moraju se dati u skladu s primjenjivim pravilima<sup>37</sup>. Stoga se tim načelom štite opravdana očekivanja država članica i korisnika potpora da Komisija neće naložiti povrat potpore.
37. S obzirom na obvezujuću prirodu članka 108. stavka 3. UFEU-a, država članica čija su tijela dodijelila potporu kojom se krši obveza mirovanja ne može se pozivati na to da to kršenje uzrokuje legitimna očekivanja korisnika da se potpora neće vraćati. U protivnom članak 107. i članak 108. UFEU-a više ne bi imali nikakav učinak<sup>38</sup>.
38. Slično tome, u slučaju kršenja obveze mirovanja korisnik potpore ne može tvrditi da ima legitimna očekivanja da je dodjela potpore bila zakonita, osim ako se primjenjuju iznimne okolnosti<sup>39</sup>. Pažljivi poslovni subjekt trebao bi moći utvrditi je li Komisija propisno odobrila tu potporu<sup>40</sup>. To se načelo primjenjuje i na male poduzetnike<sup>41</sup>.

<sup>34</sup> Vidjeti presudu Suda od 5. listopada 2006., *Komisija protiv Francuske („Scott”)*, C-232/05, ECLI:EU:C:2006:651, točke 50.–53.

<sup>35</sup> Vidjeti presudu Općeg suda od 7. listopada 2010., *DHL Aviation i DHL Hub Leipzig protiv Komisije*, T-452/08, ECLI:EU:T:2010:427, točke 34. i 41.

<sup>36</sup> Za načelo zaštite legitimnih očekivanja vidjeti presudu Suda od 20. rujna 1990., *Komisija protiv Njemačke*, C-5/89, ECLI:EU:C:1990:320, točke 13. i 14.

<sup>37</sup> Vidjeti presudu Suda od 24. ožujka 2011., *ISD Polska i drugi protiv Komisije*, C-369/09 P, ECLI:EU:C:2011:175, točka 123.; presudu Suda od 16. prosinca 2010., *Kahla Thüringen Porzellan protiv Komisije*, C-537/08 P, ECLI:EU:C:2010:769, točka 63.; presudu Suda od 16. prosinca 2008., *Masdar (UK) protiv Komisije*, C-47/07 P, ECLI:EU:C:2008:726, točke 34. i 81.

<sup>38</sup> Vidjeti presudu Suda od 9. lipnja 2011., *Diputación Foral de Vizcaya i drugi protiv Komisije*, C-465/09 P do C-470/09 P, ECLI:EU:C:2011:372, točka 150.

<sup>39</sup> Sud je priznao postojanje legitimnih očekivanja korisnika potpore samo jedanput, u presudi RSV. Vidjeti presudu Suda od 24. studenoga 1987., *RSV protiv Komisije*, C-223/85, ECLI:EU:C:1987:502. Međutim, sudovi Unije istaknuli su iznimne okolnosti tog slučaja odbijanjem proširenja zaštite legitimnih očekivanja iznad izvanrednog stanja utvrđenog u RSV-u; npr. vidjeti presudu Prvostupanjskog suda od 14. siječnja 2004., *Fleuren Compost protiv Komisije*, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, točke 145.–148. i presudu Suda od 29. travnja 2004., *Italija protiv Komisije*, C-298/00 P, ECLI:EU:C:2004:240, točka 90.

<sup>40</sup> Vidjeti presudu Suda od 20. ožujka 1997., *Land Rheinland-Pfalz protiv Alcan Deutschland*, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, točka 25.

<sup>41</sup> Vidjeti presudu Suda od 29. travnja 2004., *Italija protiv Komisije*, C-298/00 P, ECLI:EU:C:2004:240, točka 88.

39. Sudovi Unije utvrdili su niz situacija iz kojih ne proizlaze opravdana očekivanja i koje stoga ne mogu ograničiti ni spriječiti povrat predmetne potpore. Konkretno, legitimna očekivanja ne mogu se temeljiti, među ostalim, na sljedećem:
- šutnji Komisije o mjeri potpore koja joj je prijavljena<sup>42</sup>;
  - svakom navodnom propustu Komisije da reagira na mjeru potpore koja nije prijavljena<sup>43</sup>;
  - donošenju odluke kojom se na temelju članka 6. Postupovne uredbe pokreće službena istraga u kojoj Komisija samo obavlja privremenu procjenu predmetnih mjera potpore, s obzirom na to da korisnik potpore ne može temeljiti legitimna očekivanja na privremenoj odluci<sup>44</sup>;
  - izostanku djelovanja Komisije u razmjerno dugom razdoblju<sup>45</sup>;
  - ranijoj odluci Komisije<sup>46</sup>;
  - donošenju nekoliko uzastopnih odluka Komisije kojima se odobrava dodjela potpore, koje su naknadno poništili sudovi Unije<sup>47</sup>;
  - prijedlogu odluke koji je Komisija podnijela Vijeću<sup>48</sup>.

#### 2.4.1.3 Načelo pravomoćnosti (res judicata)

40. Načelom pravomoćnosti (*res judicata*) utvrđeno je da se „sudske odluke koje su postale pravomoćne nakon što su iscrpljena sva pravna sredstva ili nakon što su

<sup>42</sup> Vidjeti presudu Prvostupanskog suda od 30. studenoga 2009., *Francuska protiv Komisije*, T-427/04 i T-17/05, ECLI:EU:T:2009:474, točka 261.

<sup>43</sup> Vidjeti presudu Suda od 8. prosinca 2011., *France Télécom protiv Komisije*, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, točke 58. – 60.

<sup>44</sup> Vidjeti presudu Općeg suda od 27. veljače 2013., *Nitrogénművek Vegyipari protiv Komisije*, T-387/11, ECLI:EU:T:2013:98, točka 121.; Vidjeti presudu Prvostupanskog suda od 25. ožujka 2009., *DSG protiv Komisije*, T-332/06, ECLI:EU:T:2009:79, točka 61.

<sup>45</sup> Vidjeti presudu Suda od 28. srpnja 2011., *Diputación Foral de Vizcaya i drugi protiv Komisije*, C-471/09 P do C-473/09 P, ECLI:EU:C:2011:521, točke 64., 65., 68. i 75.–77.

<sup>46</sup> Prethodna odluka kojom se utvrđuje da određena mjera nije državna potpora ili kojom se određena mjera državne potpore proglašava spojivom s unutarnjim tržištem mora se tumačiti tako da se primjenjuje isključivo na konkretne činjenice i okolnosti tog slučaja. Svaki se slučaj mora ocijeniti zasebno. Tako je, primjerice, Sud EU-a utvrdio da se zbog ranije odluke da određena mjera nije državna potpora koja je vremenski ograničena i koja je donesena na temelju prevladavajućih okolnosti u određenom trenutku ne mogu imati legitimna očekivanja u pogledu buduće procjene prirode državne potpore za sličnu mjeru. Vidjeti presudu Suda od 21. srpnja 2011., *Alcoa Trasformazioni protiv Komisije*, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, točke 72.–75. Drukčija je situacija ako Komisija svoju ocjenu mjere promijeni samo na temelju strože primjene pravila o državnim potporama iz Ugovora. U tom slučaju Sud je zaključio da su korisnici potpore imali pravo očekivati da će odluka Komisije kojom poništava svoj prijašnji pristup njima dati dovoljno vremena za rješavanje te promjene i da stoga imaju pravo na zaštitu legitimnih očekivanja. U tom smislu vidjeti presudu Suda od 22. lipnja 2006., *Belgija protiv Komisije* („Forum 187”), C-182/03 i C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, točka 71.

<sup>47</sup> U presudi *CELF II* Sud je ustvrdio da neuobičajeno poništavanje u načelu odražava težinu predmeta i da ne samo da ne dovodi do legitimnih očekivanja nego vjerojatno povećava sumnje korisnika potpore u pogledu spojivosti osporavane potpore. Vidjeti presudu Suda od 11. ožujka 2010., *CELF et ministres de la Culture et de la Communication* („CELF II”), C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, točke 51., 52. i 55.

<sup>48</sup> Vidjeti presudu Suda od 24. ožujka 2011., *ISD Polska i drugi protiv Komisije*, C-369/09 P, ECLI:EU:C:2011:175, točka 124.

istekli rokovi predviđeni za korištenje tih sredstava više ne mogu dovoditi u pitanje<sup>49</sup>.

41. Unatoč važnosti tog načela u pravnom poretku Europske unije i u pravnim sustavima država članica<sup>50</sup>, njegovom se primjenom ne smije narušiti nadređenost i djelotvornost prava Unije. Prema tome, načelo pravomoćnosti ne može spriječiti povrat državne potpore<sup>51</sup>.
42. Prema načelu nadređenosti prava Unije pravila Unije o državnim potporama imaju prednost nad oprečnim nacionalnim zakonima, koji se ne smiju primjenjivati. Isto vrijedi i za konačne sudske odluke na temelju kojih se ti zakoni primjenjuju ili tumače.
43. Kad je riječ o nezakonitoj potpori, iako su pravila za provedbu načela pravomoćnosti, u skladu s načelom postupovne autonomije, u nadležnosti pravnog sustava svake države članice, ne smije se dogoditi da se zbog toga na temelju bilo koje pravomoćne odluke nacionalnog suda omogući izbjegavanje nužnih posljedica povrede obveze mirovanja<sup>52</sup>.

#### 2.4.2 Zastara

44. U članku 17. stavku 1. Postupovne uredbe utvrđeno je da ovlasti Komisije da nalože povrat potpore podliježu roku zastare od 10 godina („rok zastare”).
45. Na temelju članka 17. stavka 2. Postupovne uredbe rok zastare počinje danom kada je nezakonita potpora dodijeljena korisniku<sup>53</sup>, bilo kao pojedinačna potpora ili u okviru programa potpora<sup>54</sup>. Ako je riječ o programu potpora, rok zastare ne teče od datuma donošenja njegove pravne osnove, nego od trenutka dodjele pojedinačne potpore u okviru tog programa<sup>55</sup>.
46. Datum dodjele potpore ovisi o prirodi predmetne potpore. U slučaju višegodišnjeg programa koji uključuje plaćanja ili druge financijske pogodnosti koje se periodično dodjeljuju može postojati znatan vremenski razmak između datuma donošenja akta koji čini pravnu osnovu programa potpore i datuma stvarne dodjele potpore predmetnim poduzetnicima. U tom slučaju, u svrhu izračuna roka zastare, mora se smatrati da potpora nije bila dodijeljena korisniku do datuma na koji mu je ona doista isplaćena.
47. Načelo iz točke 46. primjenjuje se i na program potpora koji uključuje periodično dodijeljene fiskalne mjere (primjerice porezni odbici na svakoj godišnjoj ili

---

<sup>49</sup> Vidjeti presudu Suda od 22. prosinca 2010., *Komisija protiv Slovačke („Frucona Košice”)*, C-507/08, ECLI:EU:C:2010:802, točka 59.

<sup>50</sup> Vidjeti presudu Suda od 24. siječnja 2013., *Komisija protiv Španjolske („Magefesa”)*, C-529/09, ECLI:EU:C:2013:31, točka 64.

<sup>51</sup> Vidjeti presudu Suda od 18. srpnja 2007., *Lucchini*, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, točke 61.– 63.; presudu Suda od 11. studenoga 2015., *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, točka 45.

<sup>52</sup> Vidjeti presudu Suda od 11. studenoga 2015., *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, točka 40.

<sup>53</sup> Presuda Općeg suda od 25. siječnja 2018., *BSCA protiv Komisije*, T-818/14, ECLI:EU:T:2018:33, točka 72.

<sup>54</sup> Pojmovi „program potpora” i „pojedinačna potpora” definirani su u članku 1. točkama (d) i (e) Postupovne uredbe.

<sup>55</sup> Vidjeti presudu Suda od 8. prosinca 2011., *France Télécom protiv Komisije*, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, točke 80. i 82.

dvogodišnjoj poreznoj prijavi itd.) za koje rok zastare počinje teći za svaku fiskalnu godinu na datum dospijeca plaćanja poreza.

48. Za izvršenje odluke o povratu potpore predmetna država članica možda će morati provoditi kontrole, na primjer porezne revizije određenih fiskalnih godina, čak i ako je to prema nacionalnom pravu palo u zastaru. U tom slučaju neispunjenje obveze povrata potpore ne može se opravdati nacionalnim pravilima o zastari te se ona, ako je potrebno, ne smiju primjenjivati<sup>56</sup>.
49. Budući da je istraga mjere potpore bilateralni postupak između države članice i Komisije, nakon što počne teći, rok zastare može se prekinuti bilo kojom radnjom koju poduzme Komisija ili država članica na zahtjev Komisije. To se događa neovisno o tome je li ta radnja prijavljena korisniku potpore<sup>57</sup> ili je on slučajno saznao za nju. Ako se o odluci Komisije vodi postupak pred sudovima Unije, rok zastare obustavlja se do završetka postupka.
50. Člankom 17. stavkom 3. Postupovne uredbe propisano je da se „svaka potpora u vezi s kojom je istekao rok zastare smatra postojećom potporom”. Rokom zastare predviđenom u Postupovnoj uredbi „samo se isključuje povrat potpore dodijeljene više od 10 godina prije nego što je Komisija prvi put intervenirala”<sup>58</sup>.

#### **2.4.3 Apsolutna nemogućnost povrata**

51. Na temelju članka 288. UFEU-a odluke su u cijelosti obvezujuće za one kojima su upućene. Kada je riječ o državnim potporama, Komisija svoju odluku upućuje predmetnoj državi članici, koja ju je dužna izvršiti<sup>59</sup> tako što će poduzeti sve mjere potrebne za njezinu provedbu, uključujući privremene mjere<sup>60</sup>. Odluke Komisije smatraju se zakonitima i u cijelosti su obvezujuće i za vrijeme trajanja postupaka pred sudovima Unije<sup>61</sup>.
52. Jedino opravdanje za neprovedbu odluke o povratu koje Sud uvažava postojanje je iznimnih okolnosti zbog kojih je državi članici bilo apsolutno nemoguće tu odluku provesti.<sup>62</sup>
53. Sudovi Unije apsolutnu nemogućnost tumače vrlo restriktivno. Država članica mora dokazati da je pokušala u dobroj vjeri osigurati povrat potpore i mora surađivati s Komisijom u skladu s člankom 4. stavkom 3. UFEU-a kako bi prevladala poteškoće na koje je naišla<sup>63</sup>.

---

<sup>56</sup> Vidjeti presudu Suda od 20. ožujka 1997., *Land Rheinland-Pfalz protiv Alcan Deutschland*, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, točke 34.–37.

<sup>57</sup> Vidjeti presudu Suda od 6. listopada 2005., *Scott protiv Komisije*, C-276/03 P, ECLI:EU:C:2005:590, točke 27. i 36.

<sup>58</sup> presudu Suda od 23. siječnja 2019., *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, točka 52. Presuda Prvostupanjskog suda od 30. travnja 2002., *Gibraltar protiv Komisije*, T-195/01 i T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, točka 130.

<sup>59</sup> Vidjeti članak 31. stavak 2. Postupovne uredbe, u kojem se navodi da se negativne odluke upućuju predmetnoj državi članici.

<sup>60</sup> Vidjeti presudu Suda od 14. studenoga 2018., *Komisija protiv Grčke („Hellenic Shipyards II”)*, C-93/17, ECLI:EU:C:2018:903, točka 69.

<sup>61</sup> Vidjeti presudu Suda od 9. srpnja 2015., *Komisija protiv Francuske („Lignes maritimes Marseille-Corse”)*, C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, točka 44.

<sup>62</sup> Vidjeti presudu Suda od 9. studenoga 2017., *Komisija protiv Grčke („Larco”)*, C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, točka 28.

<sup>63</sup> Vidjeti presudu Suda od 12. veljače 2015., *Komisija protiv Francuske („Plans de Campagne”)*, C-37/14, ECLI:EU:C:2015:90, točka 67.

54. Teret dokazivanja da postoje razlozi koji opravdavaju izostanak povrata<sup>64</sup> ili samo djelomični povrat nespojive potpore snosi država članica. Vrsta dokaza potrebnih za dokazivanje apsolutne nemogućnosti povrata ovisi o posebnostima svakog slučaja.
55. Predmetna država članica ne može dokazati apsolutnu nemogućnost provedbe odluke o povratu tako što će samo obavijestiti Komisiju o pravnim, političkim, praktičnim ili unutarnjim poteškoćama<sup>65</sup>.
56. Stoga predmetna država članica neizvršenje odluke o povratu ne može opravdati pozivanjem na apsolutnu nemogućnost koja proizlazi iz odredbi nacionalnog prava, kao što su nacionalni rokovi zastare,<sup>66</sup> nepostojanje u nacionalnom pravu pravne osnove za izvršenje povrata<sup>67</sup> ili pravna praznina<sup>68</sup>. Isto tako, država članica ne može se pozivati na odredbe, prakse ili situacije koje prevladavaju u njezinom nacionalnom pravnom poretku, uključujući zabrinutost zbog socijalnih nemira<sup>69</sup>, kako bi opravdala nepoštovanje obveza koje proizlaze iz prava Unije<sup>70</sup>. Samo u vrlo specifičnim slučajevima apsolutna nemogućnost može biti pravne naravi, ako je to u skladu s pravom Unije<sup>71</sup>.
57. Država članica mora odmah utvrditi i donijeti potrebne mjere<sup>72</sup>. To konkretno može značiti donošenje novog zakona ili ukidanje odredbi nacionalnog prava koje sprečavaju brzo otklanjanje poteškoća. Naposljetku, pri pokušaju povrata mora sve poduzeti i propisno potkrijepiti dokazima.
58. Ni gospodarska situacija korisnika ne utječe na obvezu povrata potpore. Činjenica da je poduzetnik u financijskim teškoćama ili čak nesolventan ne znači da je povrat nemoguć<sup>73</sup> (vidjeti odjeljak 4.8). Povrat potpore nije moguć samo ako je korisnik prestao postojati i nema pravnog ni gospodarskog sljednika (vidjeti točku 134.).

---

<sup>64</sup> U tom smislu vidjeti presudu Suda od 9. srpnja 2015., *Komisija protiv Francuske („Lignes maritimes Marseille-Corse”)*, C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, točke 52. i 53.

<sup>65</sup> Vidjeti presudu Suda od 9. studenoga 2017., *Komisija protiv Grčke („Larco”)*, C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, točka 29; vidjeti i presudu Suda od 6. studenoga 2018., *Scuola Elementare Maria Montessori protiv Komisije*, C-622/16 P do C-624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873, točke 91. i 95.

<sup>66</sup> Vidjeti presudu Suda od 20. ožujka 1997., *Land Rheinland-Pfalz protiv Alcan Deutschland*, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, točke 34.–37.

<sup>67</sup> Vidjeti presudu Suda od 21. ožujka 1991., *Italija protiv Komisije („Lanerossi”)*, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, točke 52. i 60.

<sup>68</sup> Vidjeti presudu Suda od 17. listopada 2013., *Komisija protiv Grčke („Ellinikos Xrysos”)*, C-263/12, ECLI:EU:C:2013:673, točka 36.

<sup>69</sup> U tom smislu Sud je pojasnio da „što se tiče izbijanja mogućih socijalnih nemira koji bi mogli narušiti javni red i mir ustaljena je sudska praksa, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 86. svog mišljenja, da u slučaju opasnosti od takvih nemira država članica o kojoj je riječ mora poduzeti sve odgovarajuće mjere za jamčenje pune učinkovitosti prava EU-a kako bi se osigurala pravilna provedba tog prava u interesu svih gospodarskih subjekata, osim ako se ne dokaže da bi djelovanje te države članice imalo za javni red i mir takve posljedice koje ona ne bi mogla suzbiti sredstvima koja su joj na raspolaganju”. Vidjeti presudu Suda od 9. srpnja 2015., *Komisija protiv Francuske („Lignes maritimes Marseille-Corse”)*, C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, točka 52.

<sup>70</sup> Vidjeti presudu Suda od 17. rujna 2015., *Komisija protiv Italije („Venice i Chioggia II”)*, C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, točka 51.

<sup>71</sup> Vidjeti presudu Suda od 11. rujna 2014., *Komisija protiv Njemačke („Biria Gruppe”)*, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, točka 49.

<sup>72</sup> Vidjeti presudu Suda od 9. srpnja 2015., *Komisija protiv Francuske („Lignes maritimes Marseille-Corse”)*, C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, točka 49.

<sup>73</sup> Vidjeti presudu Suda od 15. siječnja 1986., *Komisija protiv Belgije*, C-52/84, ECLI:EU:C:1986:3, točka 14.

59. Cilj povrata nije osigurati što veći povrat sredstava država članica, nego ponovno uspostaviti stanje na unutarnjem tržištu kakvo je bilo prije dodjele potpore. Zbog toga gubici koje će država članica možda pretrpjeti u svojstvu dioničara ili vjerovnika ne mogu poslužiti kao opravdanje za neispunjenje obveze povrata.
60. Iako se problem apsolutne nemogućnosti povrata obično javlja tijekom izvršenja odluke o povratu, moguće ju je utvrditi već tijekom službene istrage Komisije u skladu s člankom 6. Postupovne uredbe<sup>74</sup>. Primjerice, država članica može dokazati da bi bilo nemoguće izvršiti povrat potpore jer je korisnik prestao postojati i nema pravnog ni gospodarskog sljednika.

## **2.5 Primjena nacionalnog prava i neposredno i stvarno izvršenje odluka Komisije o povratu sredstava**

61. U članku 16. stavku 3. Postupovne uredbe kodificiraju se zahtjevi načela djelotvornosti<sup>75</sup>. Smatra se da je predmetna država članica ispunila obvezu povrata samo ako je stvarno vratila iznos nespojive potpore, uključujući kamatu na iznos povrata<sup>76</sup> („puni iznos povrata”).
62. Predmetna država članica može odabrati način na koji će ispuniti obvezu povrata potpore uz uvjet da je on usklađen s načelom djelotvornosti<sup>77</sup> i načelom ekvivalentnosti, prema kojem se nacionalno pravo mora primjenjivati na nediskriminirajući način u usporedbi sa sličnim predmetima koji su uređeni samo nacionalnim zakonodavstvom<sup>78</sup>. Uzimajući u obzir ta načela, ocjena o tome je li izvršen neposredan i stvaran povrat može se donijeti samo za svaki slučaj posebno<sup>79</sup>.

## **3. ULOGE KOMISIJE I PREDMETNE DRŽAVE ČLANICE**

63. Komisija i države članice imaju važnu ulogu u provedbi odluka o povratu i moraju pridonositi djelotvornoj provedbi politike povrata.

### **3.1 Uloga Komisije**

64. Komisija u odlukama o povratu nastoji identificirati korisnike nespojive potpore i kvantificirati potporu koju je potrebno vratiti. To omogućuje bržu provedbu odluka o povratu i olakšava ispunjenje obveze povrata. Ako to nije moguće, Komisija u odluci o povratu opisuje metodu koju država članica treba primijeniti pri identifikaciji korisnika i utvrđivanju iznosa potpore koji treba vratiti<sup>80</sup>.

---

<sup>74</sup> Vidjeti presudu Suda od 6. studenoga 2018., *Scuola Elementare Maria Montessori protiv Komisije*, C-622/16 P do C-624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873, točke 82. i 84.

<sup>75</sup> Vidjeti presudu Suda od 11. rujna 2014., *Komisija protiv Njemačke („Biria Gruppe”)*, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, točke 39. i 41.

<sup>76</sup> U tom smislu vidjeti presudu Suda od 6. listopada 2011., *Komisija protiv Italije („Venice i Chioggia I”)*, C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634, točke 38. i 39.

<sup>77</sup> Vidjeti presudu Suda od 5. listopada 2006., *Komisija protiv Francuske („Scott”)*, C-232/05, ECLI:EU:C:2006:651, točka 49.

<sup>78</sup> Vidjeti presudu Suda od 13. lipnja 2002., *Nizozemska protiv Komisije*, C-382/99, ECLI:EU:C:2002:363, točka 90.

<sup>79</sup> Vidjeti presudu Suda od 11. rujna 2014., *Komisija protiv Njemačke („Biria Gruppe”)*, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, točka 43.

<sup>80</sup> Komisija nema pravnu obvezu da u svojoj odluci o povratu navede točan iznos povrata. Dovoljno je da u nju uključi informacije na temelju kojih država članica može sama kvantificirati taj iznos bez pretjeranih poteškoća. Vidjeti presudu Suda od 28. srpnja 2011., *Mediaset protiv Komisije*, C-403/10, ECLI:EU:C:2011:533, točka 126.

65. U skladu s načelom lojalne suradnje Komisija predmetnoj državi članici pomaže u provedbi odluke o povratu, među ostalim i na sljedeće načine:
- dijeli s predmetnom državom članicom primjere tablica kako bi država članica dostavila informacije o korisnicima potpora i iznosima potpora (vidjeti točke 22. i 23. );
  - ocjenjuje zahtjeve za produljenje roka za izvršenje odluke o povratu (vidjeti odjeljak 4.1);
  - organizira uvodni sastanak (vidjeti odjeljak 4.2);
  - osigurava alat za izračun kamata na povrat (vidjeti točku 110.);
  - dijeli primjere ugovora o uvjetnom računu prikladnih za privremeni povrat potpore (vidjeti točku 117.);
  - obavješćuje predmetnu državu članicu o privremenom ili konačnom zaključenju postupka povrata (vidjeti odjeljak 4.9).

### 3.2 Uloga države članice

66. Države članice ključne su za djelotvornosti politike povrata. Konkretno, države članice davanjem točnih i potpunih informacija tijekom službene istrage postupka u skladu s člankom 6. Postupovne uredbe mogu pridonijeti donošenju lakše provedivih odluka o povratu i ukloniti ili smanjiti rizik da povrat ne bude neposredan i stvaran.
67. Na temelju članka 16. stavka 1. Postupovne uredbe od predmetne države članice zahtijeva se da poduzme sve potrebne mjere za povrat sredstava potpore od korisnika. U skladu s pravnim sustavom predmetne države članice u postupak povrata može biti uključeno više nadležnih tijela na lokalnoj, regionalnoj ili nacionalnoj razini. Odluka Komisije upućena državi članici obvezujuća je za sva tijela te države pa tako i za njezine sudove<sup>81</sup>.
68. Neke države članice povjerile su kontrolu i nadzor postupka povrata središnjem tijelu. Iskustvo je pokazalo da središnje koordinacijsko tijelo pridonosi neposrednom i stvarnom izvršenju odluka o povratu tako što otvara stabilan komunikacijski kanal sa službama Komisije.

## 4. PROVEDBA ODLUKE O POVRATU SREDSTAVA

69. Ako Komisija zaključi da je već dodijeljena potpora nespojiva s unutarnjim tržištem i zatraži povrat sredstava, predmetna država članica mora ukinuti potporu<sup>82</sup> i vratiti je, prema potrebi<sup>83</sup>, u roku koji je odredila Komisija („rok za povrat”). Povrat nakon isteka roka za povrat nije u skladu s odredbama prava Unije i smatra se da odluka o povratu nije izvršena<sup>84</sup>. U svakom slučaju predmetna država članica i dalje je dužna izvršiti povrat nezakonite potpore i okončati povredu prava Unije što prije nakon isteka roka za povrat.

<sup>81</sup> Vidjeti presudu Suda od 21. svibnja 1987., *Albako protiv BALM*, C-249/85, ECLI:EU:C:1987:245, točka 17.

<sup>82</sup> To znači da država članica mora poduzeti sve mjere potrebne za ponovnu uspostavu stanja kakvo je bilo prije dodjele potpore, uključujući, na primjer, otkazivanje ugovora. Vidjeti presudu Suda od 8. prosinca 2011., *Residex Capital IV*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, točke 45.–47.

<sup>83</sup> Vidjeti presudu Suda od 20. ožujka 1997., *Land Rheinland-Pfalz protiv Alcan Deutschland*, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, točka 34.

<sup>84</sup> U tom smislu vidjeti presudu Suda od 22. prosinca 2010., *Komisija protiv Italije („Društva koja odnedavno kotiraju na burzi”)*, C-304/09, ECLI:EU:C:2010:812, točka 32.

70. Prema iskustvu Komisije brzi i specijalizirani upravni postupci mogu biti vrlo djelotvorni i državama članicama omogućiti propisno ispunjenje obveza.

#### **4.1 Zahtjev za produljenje roka za izvršenje odluke**

71. Komisija u odluci o povratu predmetnoj državi članici zadaje dva roka, odnosno i. rok za dostavu preciznih informacija o planiranim i poduzetim mjerama za izvršenje te odluke i ii. rok za ispunjenje obveze povrata. Konkretno, od države članice uglavnom se traži da u prvom roku dostavi potpune informacije o identitetu korisnika, ako već nije naveden u odluci o povratu, iznosu za povrat i nacionalnom postupku za ispunjenje obveze povrata.
72. Ako država članica naiđe na poteškoće u izvršenju odluke o povratu u roku za povrat, dužna je o tim poteškoćama obavijestiti Komisiju, vodeći pri tome računa o vremenu koje je Komisiji potrebno da procijeni situaciju, i predložiti odgovarajuća rješenja<sup>85</sup>. To može obuhvaćati prijedlog za produljenje roka za povrat.
73. U tim slučajevima Komisija i predmetna država članica moraju surađivati u dobroj vjeri kako bi prevladale poteškoće poštujući pritom u potpunosti pravo Unije<sup>86</sup>. Predmetna država članica mora Komisiji dostaviti sve informacije koje su joj potrebne da utvrdi da će odabrani način omogućiti ispravnu provedbu odluke o povratu sredstava<sup>87</sup>.
74. Komisija produljenje roka za izvršenje odluke odobrava samo u iznimnim okolnostima, odnosno ako država članica pruži uvjerljive dokaze da sve druge mjere koje bi mogle omogućiti pravovremenu provedbu odluke Komisije ne bi bile djelotvorne.
75. Zahtjevi za produljenje roka za povrat ne odobravaju se ako je do kašnjenja povrata došlo zbog metoda koje je odabrala država članica iako su joj na raspolaganju bile brže opcije.
76. Zahtjevi za produljenje roka za povrat sredstava podneseni nakon njegova isteka ne mogu se odobriti retroaktivno (vidjeti točku 69.).
77. Da bi produljila rok za povrat, Komisija mora donijeti novu odluku.

#### **4.2 Uvodni sastanak**

78. Nedugo nakon obavijesti o odluci o povratu Komisija tijelima predmetnih država članica nudi uvodni sastanak. Taj se sastanak po mogućnosti održava u roku od mjesec dana, a u svakom slučaju prije isteka prvog roka za dostavu informacija, kako je navedeno u točki 71.
79. Cilj uvodnog sastanka jest olakšati i ubrzati postupak povrata tako što će se uspostaviti suradnja i transparentni odnos između Komisije i tijela predmetne države članice. Uz to, Komisija državi članici objašnjava alate koje joj može ponuditi za lakše ostvarenje povrata.

---

<sup>85</sup> Vidjeti presudu Suda od 9. studenoga 2017., *Komisija protiv Grčke („Larco”)*, C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, točka 29.

<sup>86</sup> Vidjeti presudu Suda od 20. ožujka 2014., *Rousse Industry protiv Komisije*, C-271/13 P, ECLI:EU:C:2014:175, točka 78.

<sup>87</sup> Za prikaz prijedloga za provedbu vidjeti presudu Suda od 12. prosinca 2002., *Komisija protiv Njemačke*, C-209/00, ECLI:EU:C:2002:747, točke 40.–44.



80. Komisija tijekom uvodnog sastanka nastoji dati prve povratne informacije o strategiji povrata i provedbenim mjerama koje predmetna država članica planira radi izvršenja odluke o povratu potpore.

81. Iako sudjelovanje na sastanku nije obvezno, Komisija državama članicama preporučuje da iskoriste tu priliku kako bi dobile smjernice o glavnim aspektima povrata i mogućnost da predvide koja bi im objašnjenja mogla trebati.

#### **4.3 Identifikacija korisnika koji moraju vratiti potporu**

82. Nezakonitu potporu za koju je utvrđeno da nije spojiva s unutarnjim tržištem moraju vratiti korisnici koji su od nje stvarno imali koristi<sup>88</sup>. Ako korisnici potpore nisu identificirani u odluci o povratu, predmetna država članica mora razmotriti pojedinačnu situaciju svakog predmetnog poduzetnika<sup>89</sup>.

83. U skladu s člankom 345. UFEU-a privatna i javna poduzeća podliježu istim pravilima o državnim potporama pa zato među njima nema razlike kad je riječ o povratu nezakonite potpore.

##### **4.3.1 Identifikacija korisnika potpore koji je dio grupe poduzetnika**

84. Identifikacija korisnika potpore uglavnom nije složena. Međutim, u nekim slučajevima Komisija će možda trebati ocijeniti koji je poduzetnik unutar grupe poduzetnika koji čine gospodarsku jedinicu imao koristi od potpore.

85. Ako su određene transakcije provedene unutar grupe poduzetnika, Komisija svejedno može ograničiti opseg povrata na samo jednog korisnika potpore unutar grupe. Međutim, Komisija u svojoj odluci o povratu može zaključiti da za potrebe prava tržišnog natjecanja<sup>90</sup> poduzetnici koji pripadaju grupi čine gospodarsku jedinicu ili da su drugi poduzetnici iz grupe imali koristi od potpore.

86. U slučaju iz točke 85. predmetnoj državi članici može se u odluci o povratu naložiti da povrat potpore ostvari ne samo od poduzetnika koji je njezin izravni korisnik, nego i od čitave grupe poduzetnika koji čine gospodarsku jedinicu ili određenih pravnih subjekata koji su članovi te grupe<sup>91</sup>.

87. Pri provedbi takve odluke o povratu predmetna država članica mora dokazati Komisiji da je pravilno ostvarila povrat potpore od njezina izravnog korisnika ili drugih poduzetnika koji podliježu obvezi povrata.

##### **4.3.2 Proširenje naloga za povrat; gospodarski kontinuitet**

88. Ako se u fazi provedbe odluke o povratu povrat potpore ne može ostvariti od izvornog korisnika i ako postoji dojam da je ona prenesena na drugog poduzetnika,

---

<sup>88</sup> Vidjeti presudu Suda od 29. travnja 2004., *Njemačka protiv Komisije („SMI“)*, C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, točka 75.

<sup>89</sup> Vidjeti presudu Suda od 13. veljače 2014., *Mediaset*, C-69/13, ECLI:EU:C:2014:71, točka 22.

<sup>90</sup> U skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije ako pravno odvojene fizičke ili pravne osobe čine gospodarsku jedinicu, trebalo bi ih za potrebe prava tržišnog natjecanja Unije smatrati jednim poduzetnikom. Vidjeti presudu Suda od 12. srpnja 1984., *Hydrotherm*, C-170/83, ECLI:EU:C:1984:271, točka 11.

<sup>91</sup> Vidjeti presudu Prvostupanjskog suda od 29. lipnja 2000., *DSG protiv Komisije*, T-234/95, ECLI:EU:T:2000:174, točka 124.

može se dogoditi da država članica nalog za povrat potpore mora proširiti na poduzetnika koji od nje ima koristi i tako zajamčiti izvršenje obveze povrata<sup>92</sup>.

89. Sud razlikuje dva načina za prijenos djelatnosti poduzetnika, odnosno i. prodaju cjelokupne imovine ili njezina dijela nakon čega djelatnost više ne obavlja isti pravni subjekt („prodaja imovine”) i ii. prodaju njegovih udjela nakon čega poduzetnik koji je imao koristi od potpore zadržava pravnu osobnost i nastavlja obavljati svoje djelatnosti („prodaja udjela”)<sup>93</sup>.

#### 4.3.2.1 Prodaja imovine

90. Ako korisnik nespojive potpore osnuje novo poduzeće ili prenese svoju imovinu na drugog poduzetnika radi nastavka obavljanja svojih djelatnosti, djelomično ili u cijelosti, narušenost tržišnog natjecanja uzrokovana potporom može se zbog nastavka obavljanja tih djelatnosti produljiti. U skladu s time, od novoosnovanog poduzeća ili kupca imovine može se, ako zadrži tu prednost, zatražiti povrat predmetne potpore.
91. U scenariju prodaje imovine Komisija ocjenjuje postojanje gospodarskog kontinuiteta između poduzetnika za svaki slučaj posebno i na temelju otvorenog niza nekumulativnih kriterija. Konkretno, Komisija u obzir može uzeti sljedeće kriterije<sup>94</sup>: i. opseg prijenosa (imovina<sup>95</sup> i obveze, zadržavanje zaposlenika i/ili rukovoditelja); (ii) cijena prijenosa<sup>96</sup>; iii. identitet dioničara ili vlasnika prodavatelja i kupca; iv. vrijeme prijenosa (tijekom prethodnog ispitivanja u skladu s člankom 4. Postupovne uredbe ili službene istrage u skladu s člankom 6. te uredbe ili nakon donošenja odluke o povratu); v. gospodarska logika poslovanja<sup>97</sup>.

<sup>92</sup> Vidjeti presudu Općeg suda od 13. rujna 2010., *Grčka protiv Komisije*, T-415/05, T-416/05 i T-423/05, ECLI:EU:T:2010:386, točke 143.–146.

<sup>93</sup> Vidjeti presudu Suda od 29. travnja 2004., *Njemačka protiv Komisije („SMI”)*, C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, točke 78. i 84.

<sup>94</sup> Komisija ne mora uzeti u obzir sve kriterije. U tom smislu vidjeti presudu Općeg suda od 28. ožujka 2012., *Ryanair protiv Komisije*, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164, točke 155. i 156.

<sup>95</sup> Kada je riječ o opsegu transakcije, imovina koja se prodaje u načelu treba biti samo dio imovine u vlasništvu korisnika potpore. Što je veći dio izvornog poslovanja koji se prenosi na novi subjekt, to je veća vjerojatnost da se gospodarskom djelatnošću povezanom s prodanom imovinom i dalje ostvaruje korist od nespojive potpore. Vidjeti Odluku Komisije (EU) 2015/1826 od 15. listopada 2014. o državnoj potpori SA.33797 – (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2011/CP) koju je provela Slovačka za društvo NCHZ, SL L 269. 15.10.2015. str. 71. Kada je riječ o gospodarskom kontinuitetu, vidjeti Odluku Komisije od 17. rujna 2008., Državna potpora N 321/08, N 322/08 i N 323/08 – Grčka – *Vente de certains actifs d’Olympic Airlines/Olympic Airways Services*; Odluku Komisije od 12. studenoga 2008., Državna potpora N 510/2008 – Italija – Prodaja imovine društva Alitalia; Odluku Komisije od 4. travnja 2012., SA.34547 – Francuska – *Reprise des actifs du groupe SERNAM dans le cadre de son redressement judiciaire*.

<sup>96</sup> Ako se imovina prodaje ponuditelju koji ponudi najvišu cijenu u okviru otvorenog, transparentnog, nediskriminirajućeg i bezuvjetnog javnog natječaja, plaćena cijena općenito se smatra tržišnom cijenom. To je načelo Komisija slijedila u Odluci Komisije od 1. listopada 2014. o državnoj potpori Njemačke SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN) u korist Nürnburgring; Odluci Komisije od 27. ožujka 2014. o državnoj potpori SA.34572 (13/C) (ex 13/NN) koju je pružila Grčka društvu Larco General Mining & Metallurgical Company S.A.; Odluci Komisije od 7. svibnja 2015. o državnoj potpori SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) koju je Portugal odobrio u korist društva Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A.

<sup>97</sup> Ako nije bilo promjene u načinu poslovanja, opsegu djelatnosti ili proizvodnji, Komisija je utvrdila postojanje gospodarskog kontinuiteta. Primjerice vidjeti Odluku Komisije (EU) 2015/1826 od 15. listopada 2014. o državnoj potpori SA.33797 – (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2011/CP) koju je provela Slovačka za društvo NCHZ, SL L 269. 15.10.2015., str. 71. S druge strane, ako su dokazane velike promjene u djelatnosti ili poslovnoj strategiji, Komisija je zaključila da ne postoji gospodarski kontinuitet. Vidjeti Odluku Komisije (EU) 2016/151 od 1. listopada 2014. o državnoj potpori Njemačke

#### 4.3.2.2 Prodaja udjela

92. Prodaja udjela korisnika nespojive potpore trećoj strani ne utječe na obvezu korisnika da tu potporu vrati<sup>98</sup>.
93. Ako su udjeli u poduzetniku kojem je dodijeljena nezakonita državna potpora prodani, ali on zadrži pravnu osobnost i nastavi obavljati djelatnosti subvencionirane državnim potporama, država članica mora od njega ostvariti povrat potpore<sup>99</sup>. Taj poduzetnik zapravo i dalje ima konkurentsku prednost.

#### 4.3.2.3 Spajanja i druge reorganizacije poslovanja

94. Osim prodaje imovine i udjela, od države članice može se zatražiti da utvrdi koji poduzetnik mora vratiti potporu i nakon spajanja ili nekog drugog oblika reorganizacije poslovanja. U tim slučajevima predmetna država članica mora utvrditi pravnog sljednika izvornog korisnika potpore i ostvariti povrat potpore od pravnog subjekta koji je nastavio poslovati<sup>100</sup>.

#### 4.3.3 Korisnici potpore u obliku poreznih mjera

95. Kad je riječ o posebnom slučaju programa u okviru kojih se odobravaju porezne olakšice predmetna država članica mora identificirati poduzetnike koji su ostvarili korist u okviru tog programa i od njih dobiti povrat potpore.
96. Za potrebe identifikacije korisnika nevažno je li predmetni poduzetnik ispravno naveo mjeru potpore u svojoj poreznoj prijavi ili je prekršio primjenjiva nacionalna pravila<sup>101</sup>. Važno je utvrditi je li poduzetnik uživao poreznu olakšicu za koju je utvrđeno da predstavlja državnu potporu nespojivu s unutarnjim tržištem. Nacionalni postupci za rješavanje pogrešne primjene ili zlouporabe nacionalnih poreznih propisa ne smiju ugroziti neposredan i stvaran povrat državne potpore.

#### 4.4 Kvantifikacija iznosa za povrat

97. Ako je u odluci Komisije iznos potpore već kvantificiran, država članica obvezna je provesti odluku kako ju je donijela Komisija. Ako država članica osporava kvantifikaciju iznosa potpore, potrebno je pokrenuti postupak pred sudovima Unije. Iz toga slijedi da država članica mora ostvariti povrat iznosa potpore kako je utvrđeno u odluci o povratu potpore ako i sve dok je Sud Unije ne suspendira ili poništi.
98. Ako Komisija u odluci o povratu nije kvantificirala točan iznos potpore koju je potrebno vratiti, predmetna država članica mora metodom utvrđenom u odluci o povratu potpore kvantificirati iznos potpore koju treba vratiti svaki korisnik.

---

SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN) u korist Nürburgringa, SL L 34. 10.2.2016, str. 1.; Odluku Komisije (EU) 2016/152 od 1. listopada 2014. o državnoj potpori SA 27339 (12/C) (ex 11/NN) koju je provela Njemačka za zračnu luku Zweibrücken i zračne prijevoznike koji se koriste zračnom lukom, SL L 34, 10.2.2016., str. 68. U svakom slučaju, gospodarski kontinuitet između dvaju poduzetnika ne može se utvrditi samo na temelju gospodarske logike.

<sup>98</sup> Vidjeti presudu Suda od 29. travnja 2004., *Njemačka protiv Komisije* („SMI”), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, točka 81.

<sup>99</sup> Vidjeti presudu Suda od 1. listopada 2015., *Electrabel i Dunamenti Erőmű protiv Komisije*, C-357/14 P, ECLI:EU:C:2015:642, točka 113.

<sup>100</sup> U tom smislu vidjeti presudu Suda od 7. ožujka 2018., *SNCF Mobilités protiv Komisije* C-127/16 P, ECLI:EU:C:2018:165.

<sup>101</sup> Vidjeti presudu Suda od 14. srpnja 2011., *Komisija protiv Italije* („Tremonti bis”), C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, točka 43.

99. Komisija zahtijeva da država članica ostvari povrat svih potpora, osim ako je potpora u trenutku dodjele bila sukladna primjenjivim zahtjevima iz i. uredbe o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivih s unutarnjim tržištem na temelju članaka 107. i 108. UFEU-a („Uredba o skupnom izuzeću”); ili ii. uredbe kojom se utvrđuje da određene javne potpore ne ispunjavaju sve kriterije iz članka 107. stavka 1. UFEU-a te su stoga izuzete od prijave iz članka 108. stavka 3. UFEU-a („Uredba o *de minimis* potporama”); ili iii. neke druge prethodne odluke Komisije<sup>102</sup>.
100. Komisija može prihvatiti retroaktivnu primjenu pravila *de minimis* ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:
- ukupan iznos nezakonite potpore mora biti manji od gornje granice *de minimis* potpore<sup>103</sup>. U tom smislu upotreba prosječnih iznosa po korisniku nije prihvatljiva jer se time ne jamči da pojedinačni poduzetnici nisu imali koristi od ukupnog iznosa koji premašuje tu gornju granicu<sup>104</sup>;
  - pri retroaktivnoj provjeri iznosa *de minimis* potpore dodijeljene u razdoblju od tri fiskalne godine država članica mora uzeti u obzir sva trogodišnja razdoblja koja obuhvaćaju datum na koji je dodijeljena potpora koju bi navodno trebalo isključiti iz povrata<sup>105</sup>; i
  - moraju biti ispunjeni svi relevantni uvjeti utvrđeni važećom Uredbom<sup>106</sup>.
101. Pri izračunu iznosa povrata država članica može uzeti u obzir i to je li korisnik platio porez na dohodak na primljenu potporu. Ako je tako (tj. bruto iznos potpore nije jednak neto iznosu potpore), država članica može u skladu sa svojim nacionalnim poreznim propisima uzeti u obzir prethodno plaćeni porez na dohodak i ostvariti povrat samo neto iznosa koji je primio korisnik potpore.
102. S druge strane, ako korisnik nezakonite i nespojive potpore nije platio porez na dohodak na primljenu potporu (tj. bruto iznos potpore je jednak neto iznosu potpore), korisnik mora vratiti bruto iznos primljene potpore.
103. U svakom slučaju predmetna država članica mora se pobrinuti da korisnik potpore ne može ostvariti dodatno smanjenje poreza tako što će tvrditi da je povratom smanjen njegov oporezivi prihod.

#### 4.4.1 Porezne mjere

104. U kontekstu državnih potpora dodijeljenih u obliku porezne olakšice „ponovna uspostava prethodnog stanja znači povratak, u mjeri u kojoj je to moguće, na stanje

<sup>102</sup> Primjerice, vidjeti Odluku Komisije od 11. srpnja 2001. o programu državne potpore koji Španjolska primjenjuje na određena novoosnovana poduzeća u Álavi, SL L 314, 18.11.2002., str. 1., uvodnu izjavu 90.

<sup>103</sup> Vidjeti presudu Općeg suda od 20. rujna 2011., *Regione autonoma della Sardegna i ostali protiv Komisije*, T-394/08, T-408/08, T-453/08 i T-454/08, ECLI:EU:T:2011:493, točke 310.–312., kako je potvrđena presudom Suda od 13. lipnja 2013., *HGA i drugi protiv Komisije*, C-630/11 P do C-633/11 P, ECLI:EU:C:2013:387.

<sup>104</sup> Vidjeti presudu Suda od 13. rujna 2017., *Komisija protiv Belgije*, C-591/14, ECLI:EU:C:2017:670, točka 46.

<sup>105</sup> Primjerice, ako država članica u 2018. tvrdi da bi se prednost dodijeljena 31. prosinca 2014. retroaktivno mogla smatrati *de minimis* potporom, tada mora dokazati da primjenjiva gornja granica nije premašena u sljedećim trogodišnjim razdobljima: od 2012. do 2014., od 2015. i od 2014. do 2016. Iz toga proizlazi da Komisija može tu navodnu potporu retroaktivno uvrstiti u *de minimis* potpore samo ako primjenjiva gornja granica za *de minimis* potpore nije premašena.

<sup>106</sup> Utvrđeno i Uredbom Komisije (EU) br. 1407/2013 od 18. prosinca 2013. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore, SL L 352, 24.12.2013., str. 1.

kakvo bi bilo da su transakcije o kojima je riječ bile izvršene bez smanjenja poreza”<sup>107</sup>.

105. Stoga predmetna država članica mora izračunati točan iznos poreza koji je poduzetnik trebao platiti bez nezakonite mjere potpore. Ta kvantifikacija može se temeljiti samo na stvarnim prošlim odlukama, ne uzimajući pri tome u obzir alternativne, hipotetske odluke koje je bilo moguće donijeti<sup>108</sup>. Mogu se uzeti u obzir samo automatski primjenjivi odbici predviđeni nacionalnim i međunarodnim pravom, ako je primjenjivo, ili odlukom o povratu sredstava.
106. Primjerice, ako država članica na temelju izjave Komisije o neusklađenosti poreznog odbitka povisi poreznu osnovicu, načelno je moguće nastaviti primjenjivati druge porezne odbitke koji su bili dostupni u trenutku dospijeca početnog poreza<sup>109</sup>.
107. Povjerljivost poreznih dokumenata ne može biti opravdanje da se ne dostave traženi dokazi u tom kontekstu.
108. Kako bi prikupila iznose poreza (uključujući državne potpore dodijeljene u obliku poreznih olakšica), porezna tijela predmetne države članice možda će, u skladu s nacionalnim pravom, prije stvarnog povrata morati provesti unutarnju poreznu reviziju. Takve su porezne revizije prihvatljive pod uvjetom da i. dovedu do povrata u roku za povrat i ii. da se za kvantifikaciju iznosa potpore koji je potrebno vratiti upotrebljava metoda utvrđena u odluci.

#### **4.4.2 Izračun kamata na povrat**

109. Na temelju članka 16. stavka 2. Postupovne uredbe potpora koju je potrebno vratiti u skladu s odlukom o povratu obuhvaća kamate od datuma kada je potpora stavljena na raspolaganje korisniku do njezina povrata<sup>110</sup>. U skladu s Provedbenom uredbom kamate se moraju primjenjivati kako su obračunate složenim kamatnim računom<sup>111</sup>.
110. Zadaća je predmetne države članice kvantificirati točan iznos kamata koje treba vratiti. Kako bi to olakšala, Komisija je stavila na raspolaganje alat za izračun kamata u skladu s pravilima utvrđenima Provedbenom uredbom<sup>112</sup>.

#### **4.5 Dostava nalogâ za povrat**

111. Država članica kojoj je upućena odluka o povratu mora naložiti korisniku da vrati potporu nespojivu s unutarnjim tržištem u roku propisanom u odluci. Hitna dostava naloga za povrat kojim se zahtijeva povrat državne potpore u roku za povrat

---

<sup>107</sup> Vidjeti presudu Suda od 15. prosinca 2005., *Unicredito Italiano*, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, točka 117.

<sup>108</sup> Vidjeti presudu Suda od 15. prosinca 2005., *Unicredito Italiano*, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, točke 118. i 119.

<sup>109</sup> U tom slučaju moraju biti ispunjeni sljedeći uvjeti koji se odnose na dobitke: i. ne smiju dovesti do (nove) državne potpore; ii. trebali bi se odnositi na sve porezne obveznike na isti način; iii. primjenjuju se na temelju pravila koje je postojalo u trenutku dodjele nespojive potpore; i iv. na poduzetnike koji imaju pravo na odbitke moraju se primjenjivati automatski (tj. za primjenu odbitka nije potrebno prethodno odobrenje države članice niti porezni obveznik mora u određenom roku aktivirati opciju).

<sup>110</sup> Ako je odluka o povratu predmet sudskog postupka, kamate na povrat obračunavaju se i za razdoblja tijekom kojih je odluka bila suspendirana sudskom odlukom ili poništena prvostupanjskom presudom koju je potom Sud preinačio. U tom smislu vidjeti presudu Suda od 12. veljače 2008., *CELF et ministre de la Culture et de la Communication* (‘*CELF I*’), C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, točke 56.–58. i 69.

<sup>111</sup> Referentne kamatne i diskontne stope (u %) od 1. kolovoza 1997. objavljuju se na web-mjestu Glavne uprave za tržišno natjecanje Europske komisije.

<sup>112</sup> Pristup alatu odobrava se nakon registracije na nacionalnoj razini i razini Unije. Time se osigurava da pristup alatu imaju samo ovlašteni službenici tijela predmetne države članice i službi Komisije.

sredstava ključna je da bi se zajamčilo ispunjenje zahtjeva utvrđenih u članku 16. stavku 3. Postupovne uredbe (vidjeti točku 17.).

112. Priroda i obilježja naloga za povrat mogu se razlikovati ovisno o, među ostalim, tijelu koje je dodijelilo potporu, načinu dodjele nespojive potpore, iznosu potpore. Neovisno o posebnostima relevantnog nacionalnog pravnog sustava, pravodobnoj i stvarnoj provedbi odluka o povratu mogu pridonijeti standardizirani obrasci i postupci dostave nalogâ za povrat.
113. Upućivanje na nacionalno pravo u načelu podrazumijeva i primjenu svih pravila i postupaka u pravnom poretku predmetne države članice, bez obzira na njihovo porijeklo. Stoga se za korisnike potpore koji nemaju sjedište ili stalnu poslovnu jedinicu na državnom području predmetne države članice dostava naloga za povrat može urediti pravilima i postupcima utvrđenima u međunarodnim sporazumima ili međunarodnim privatnim pravom koje se primjenjuju u toj državi članici.
114. U skladu s načelom lojalne suradnje države članice moraju što prije upozoriti Komisiju ako očekuju poteškoće pri dostavi naloga za povrat.

#### **4.6 Privremena provedba povrata**

115. Ako odluka o povratu sredstava i dalje podliježe pravnim osporavanjima, država članica može prihvatiti privremenu otplatu potpore koju se treba vratiti.
116. Predmetna država članica može uzeti u obzir privremeni povrat ako se time može osigurati potpuno, iako privremeno, uklanjanje narušavanja tržišnog natjecanja uzrokovano nespojivom potporom. U tu svrhu predmetna država članica mora osigurati da korisnik više ne ostvaruje prednost povezanu s nezakonitom i nespojivom potporom. Predmetna država članica trebala bi Komisiji opravdati potrebu za privremenim mjerama i dostaviti iscrpan opis predviđenih privremenih mjera.
117. Privremena provedba odluke o povratu može se postići, na primjer, tako da korisnik uplati ukupni iznos povrata na uvjetni račun<sup>113</sup>. Komisija je spremna pružiti primjere odgovarajućih ugovora o uvjetnom računu. Država članica može Komisiji dostaviti i poseban ugovor o uvjetnom računu u skladu s uvjetima navedenima u točki 116.
118. S druge strane, pružanje jamstava za plaćanje iznosa povrata u budućnosti nije odgovarajuća privremena mjera jer je potpora u međuvremenu na raspolaganju korisniku.
119. Ako je to predviđeno nacionalnim pravom, korisnik može odlučiti da će državi članici vratiti iznos potpore i kamatu na povrat na temelju posebne odredbe u skladu s kojom se korisniku potpora vraća ako konačni ishod spora u tijeku bude povoljan za korisnika.
120. U iznimnim slučajevima mogu se koristiti i drugi načini privremene provedbe, pod uvjetom da se poštuju prethodno opisana načela. Ako još nije došlo do neposrednog

---

<sup>113</sup> Uplata ukupnog iznosa potpore, uključujući kamatu na povrat, na uvjetni račun može biti uređena posebnim ugovorom koji potpisuju država članica, banka ili upravitelj i korisnik potpore i na temelju kojeg su stranke suglasne da će iznos uplaćen na račun biti dodijeljen jednoj ili drugoj stranki, ovisno o konačnom ishodu spora. Primatelj tog iznosa ostvaruje pravo na moguće dobitke ili snosi moguće gubitke povezane s iznosom povrata koji nastanu tijekom razdoblja držanja na uvjetnom računu. Ako se konačnom presudom sudova Unije samo djelomično potvrđuje odluka o povratu tako da se njome smanji iznos povrata, sredstva na uvjetnom računu, uključujući moguću dobit ili gubitak, moraju se prenijeti predmetnoj državi članici i korisniku potpore *pro quota*.

konačnog povrata, države članice trebale bi iskoristiti bilo koju odredbu iz svojeg pravnog poretka koja bi njihovim tijelima omogućila da nalože privremeno plaćanje potpore<sup>114</sup>, čak i ako ta odredba nije osmišljena posebno za potrebu povrata državne potpore<sup>115</sup>.

#### 4.7 Alternativni načini povrata

121. Ako država članica povratu potporu na način koji nije plaćanje u gotovini, mora Komisiji dostaviti informacije na temelju kojih se može utvrditi je li odabrani način primjeren za provedbu te odluke<sup>116</sup>. Komisija prihvaća alternativne načine za povrat sredstava samo u sljedećim slučajevima: i. prikladan su instrument za ponovnu uspostavu tržišnih uvjeta koji su narušeni nezakonitom mjerom potpore, ii. Komisija i druge zainteresirane stranke<sup>117</sup> mogu ih prepoznati kao takve i iii. država članica dokazala je da imaju jednak učinak kao plaćanje u gotovini.
122. Komisija redovito prima zahtjeve za prihvaćanje alternativnih načina povrata, poput povrata u naravi ili prijeboja potraživanja povezanih s državnom potporom s postojećim potraživanjima korisnika potpore prema predmetnoj državi članici.
123. Komisija može prihvatiti povrat u naravi samo u iznimnim slučajevima, ako su ispunjeni uvjeti iz točke 121. i ako predmetna država članica djeluje u skladu osnovnim načelima koja se nalaze u nastavku.
- Vrijednost imovine mora se utvrditi na objektivan način kako bi se Komisiji omogućilo da zaključi da je vrijednost jednaka iznosu povrata, uključujući odgovarajuće kamate na povrat.
  - U nacionalnom zakonodavstvu mora biti dopušten povrat u naravi. Država članica mora obavijestiti Komisiju o relevantnim pravnim odredbama na nacionalnoj razini kojima se omogućava povrat u naravi.
  - Mora se izbjeći obavljanje gospodarskih djelatnosti korištenjem imovine korisnika tijekom određenog razdoblja nakon odluke (barem do potpune amortizacije te imovine u skladu sa standardnim računovodstvenim propisima). U tom pogledu upućuje se na kriterije za procjenu postojanja gospodarskog kontinuiteta iz točke 91.
124. Komisija može prihvatiti prijeboj potraživanja samo u iznimnim slučajevima, ako predmetna država članica djeluje u skladu s osnovnim načelima koja se nalaze u nastavku.
- U nacionalnom zakonodavstvu mora biti dopušten prijeboj potraživanja;
  - Potraživanja koja se prebijaju su nesporna, u fiksnom iznosu i dospjela; i

---

<sup>114</sup> Na primjer, francuskim zakonodavstvom predviđa se da nacionalni sudovi nalože privremenu isplatu potpore (tj. do ishoda postupka o osnovanosti predmeta) ako se obveza vraćanja potpore ne može ozbiljno dovesti u pitanje. Taj privremeni zahtjev za plaćanje (koji se naziva „*référé-provision*”) može se odobriti za nalog za povrat izdan na temelju odluke Komisije.

<sup>115</sup> Na primjer, neke države članice nemaju odredbe kojima se njihovim tijelima nadležnima za naplatu omogućuje da nalože privremena plaćanja u skladu s poreznim zakonima, ali imaju slične odredbe u okviru građanskog prava. U tim slučajevima država članica trebala bi primijeniti pravila koja omogućuju privremenu provedbu odluke, bez obzira na postupak odabran za izvršenje te provedbe.

<sup>116</sup> Vidjeti presudu Suda od 7. srpnja 2009., *Komisija protiv Grčke* („*Olympic Airways II*”), C-369/07, ECLI:EU:C:2009:428, točka 79.

<sup>117</sup> Vidjeti presudu Suda od 12. prosinca 2002., *Komisija protiv Njemačke*, C-209/00, ECLI:EU:C:2002:747, točke 57.–58.

- Poduzete su mjere potpuno transparentne kako bi se Komisija mogla uvjeriti da su prikladne za uklanjanje narušavanja tržišnog natjecanja uzrokovanog potporom.
125. Odgode povrata ili plaćanja u ratama nakon isteka roka za povrat podrazumijevale bi da se obveza povrata ne primjenjuje bez odgode i stoga nisu dopuštene.

#### **4.8 Postupak u slučaju nesolventnosti**

126. Korisnik potpore koji ne može vratiti potporu ni kamate na povrat u načelu na tržištu opstaje samo na temelju primljene potpore. Slijedom toga, kako bi se ukidanjem potpore ponovno uspostavilo prethodno stanje na unutarnjem tržištu, korisnik potpore mora napustiti unutarnje tržište bez pravnog i gospodarskog slijednika (vidjeti odjeljak 4.3.2.).
127. Kako bi osigurala povrat potpore od nesolventnog korisnika, država članica može samo zaplijeniti imovinu i prouzročiti likvidaciju korisnika potpore ako on nije u mogućnosti vratiti potporu ili poduzeti sve mjere koje omogućuje povrat potpore, kako je predviđeno nacionalnim pravom predmetne države članice<sup>118</sup>. U tom pogledu povrat potpore putem postupaka čiji je cilj likvidacija korisnika u načelu se ne može smatrati nerazmjernim s obzirom na ciljeve UFEU-a<sup>119</sup>. Stoga predmetna država članica mora pokrenuti taj postupak u svojstvu dioničara ili vjerovnika, ako djeluje u tom svojstvu<sup>120</sup>.
128. Od trenutka pokretanja postupka u slučaju nesolventnosti, ponovna uspostava prethodnog stanja i uklanjanje narušavanja tržišnog natjecanja do kojeg je došlo zbog potpore može se ostvariti upisom zahtjeva povezanih s potporom koju je potrebno vratiti u popis obveza, pod uvjetom da je to odmah popraćeno sljedećim: i. povrat punog iznosa ili, ako je povrat nemoguć, ii. likvidacija društva i konačni prestanak njegovih aktivnosti<sup>121</sup>.
129. U pogledu prvog uvjeta navedenog u točki 128., predmetna država članica mora upisati iznos koji je potrebno vratiti, tj. nespojivu potporu i kamatu na povrat obračunanu do potpune otplate ili do ranijeg datuma, ako se u skladu s nacionalnim zakonodavstvom kamate za sve vjerovnike prestaju obračunavati na taj raniji datum (npr. datum pokretanja postupka u slučaju nesolventnosti). Države članice moraju upisati iznos glavnice potpore i kamatu na povrat s istim redom prvenstva.
130. U pogledu drugog uvjeta iz točke 128., iako neke države članice predviđaju postupke čiji je cilj restrukturiranje ili privremeni nastavak nekih ili svih djelatnosti nesolventnih poduzetnika, takav se postupci ne smiju primjenjivati ako se time ne jamči povrat u roku za povrat<sup>122</sup>.
131. Stoga, ako se odboru vjerovnika predloži plan kojim se predviđa nastavak djelatnosti korisnika potpore, tijela predmetne države članice mogu taj plan poduprijeti samo ako se njime jamči povrat ukupnog iznosa u roku za povrat. Država članica ne može

---

<sup>118</sup> Vidjeti presudu Suda od 17. siječnja 2018., *Komisija protiv Grčke („United Textiles“)*, C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, točka 36.

<sup>119</sup> Vidjeti presudu Suda od 21. ožujka 1990., *Belgija protiv Komisije („Tubemeuse“)*, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, točke 65.–66.

<sup>120</sup> Vidjeti presudu Suda od 17. siječnja 2018., *Komisija protiv Grčke („United Textiles“)*, C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, točka 38.

<sup>121</sup> Vidjeti presudu Suda od 11. prosinca 2012., *Komisija protiv Španjolske („Magefesa II“)*, C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, točke 72. i 104.

<sup>122</sup> U tom smislu vidjeti i presudu Općeg suda od 21. listopada 2014., *Italija protiv Komisije*, T-268/13, ECLI:EU:T:2014:900, točke 62.–64.



se odreći dijela svojeg potraživanja iz zahtjeva za povrat ako korisnik potpore nastavi s radom nakon isteka roka za povrat. Isto tako, država članica ne može prihvatiti nijedno drugo rješenje koje ne bi dovelo do povrata punog iznosa povrata ili neposredan prestanak djelatnosti korisnika potpore<sup>123</sup>.

132. Postoje slučajevi u kojima korisnika potpore dioničari odluče dobrovoljno likvidirati, izvan postupka koji provodi sud ili koji je pod nadzorom suda. Neovisno o odabranom postupku primjenjuju se ista načela iz ovog odjeljka.
133. Tijela predmetne države članice i njezini sudovi ne smiju primjenjivati odredbe u okviru nacionalnog postupka u slučaju nesolventnosti ili nacionalna pravila o dobrovoljnoj likvidaciji kojima se potpora koju se treba vratiti ostavlja na raspolaganju korisniku te se time onemogućuje neposredna i stvarna provedba odluke Komisije o povratu. Jednako tako, Komisija smatra da država članica mora osporiti sve odluke koje su donijeli njezini nacionalni sudovi kojima se krši pravo Unije<sup>124</sup>.
134. Korisnik potpore likvidiran je kada prestane s radom i njegova se imovina i potraživanja prodaju po tržišnim uvjetima<sup>125</sup>. Unatoč primjeni nacionalnih propisa prodaja se mora provoditi u otvorenom, transparentnom i nediskriminirajućem postupku. Procjenu imovine trebao bi obaviti neovisni stručnjak. Na temelju iskustva Komisije ti su zahtjevi uglavnom ispunjeni u slučaju stečajnog postupka pod nadzorom suda. Kako bi se spriječilo da kupac imovine snosi odgovornost za povrat potpore, država članica mora osigurati da ne postoji gospodarski kontinuitet (vidjeti točku 4.3.2.).

#### **4.9 Privremeno i konačno zaključenje postupka povrata**

135. Posljednjih je godina Komisija razvila internu praksu „privremenog zaključenja” postupka povrata. To se primjenjuje na situacije u kojima država članica privremeno provodi odluku o povratu, ali se ne može smatrati da je odluka konačno izvršena zbog sljedećeg: i. neriješeni sudski spor na razini Unije ili nacionalnoj razini; ii. tekući nacionalni upravni postupci koji i dalje mogu utjecati na ispunjenje obveze povrata; ili iii. aktualni postupci u slučaju nesolventnosti u okviru kojih su potraživanja povezana s državnom potporom pravilno upisana na odgovarajućoj razini.
136. Kad privremeno zaključi postupak povrata, Komisija o tome nastoji obavijestiti predmetnu državu članicu u skladu s načelom lojalne suradnje.
137. Nakon privremenog zaključenja postupka povrata predmetna država članica mora nastaviti obavješćivati Komisiju i dostavljati informacije i dokaze najmanje jednom godišnje.
138. Komisija nastavlja obavješćivati predmetnu državu članicu o svojoj ocjeni stanja postupka. U dopisu svojih službi obavješćuje državu članicu i o trenutku konačnog zaključenja postupka povrata. U toj fazi postupak povrata briše se i s popisa

---

<sup>123</sup> Kako je navedeno u točki 59., cilj postupka povrata nije što je moguće više povećati povrat za državu članicu, već odmah ukloniti narušavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu.

<sup>124</sup> U tom smislu vidjeti presudu Suda od 17. studenoga 2011., *Komisija protiv Italije („Mjere za zapošljavanje II”)*, C-496/09, ECLI:EU:C:2011:740, točka 74.

<sup>125</sup> Vidjeti presudu Suda od 29. travnja 2004., *Njemačka protiv Komisije („SMI”)*, C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, točka 86.

predmeta državnih potpora za koje su postupci povrata još u tijeku, koji je objavljen na *web*-mjestu Komisijine Glavne uprave za tržišno natjecanje<sup>126</sup>.

139. Ni privremeno ni konačno zaključenje postupka povrata ne sprječava Komisiju da prema potrebi ponovno započne s pornijim pregledom tog predmeta ili ga ponovno otvori. Konkretno, to bi se dogodilo kada bi se pojavili novi elementi koji mijenjaju postojeće okolnosti ili činjenice koje su dovele do zaključenja.

## 5. POSTUPAK PRED NACIONALNIM SUDOVIMA

140. Provedba odluka o povratu može dovesti do postupka pred nacionalnim sudovima. Prema iskustvu Komisije postupci pred upravnim sudovima, ako su dostupni, uglavnom jamče bržu provedbu naloga za povrat u odnosu na postupke pred građanskim sudovima.
141. Mogu se razlikovati dvije glavne kategorije sporova povezanih s povratom: i. tužbe koje pokreće tijelo koje provodi povrat koje sudskim nalogom nastoji dobiti povrat potpore od korisnika koji je ne želi vratiti; i ii. tužbe koje pokreće korisnik potpore kojima se osporava nalog za povrat, uključujući pojedinačne mjere za osiguranje povrata.
142. Postoji rizik od odgode izvršenja odluke o povratu ako se nacionalne mjere poduzete za njezinu provedbu ospore na sudu.
143. Ako korisnik potpore zatraži privremeno izuzeće od nacionalnih mjera donesenih radi provedbe odluke o povratu zbog navodne nezakovitosti te odluke, nacionalni sud mora ocijeniti ispunjava li predmetni slučaj uvjete koje je Sud utvrdio u predmetima *Zuckerfabrik*<sup>127</sup> i *Atlanta*<sup>128</sup>. U skladu s tom sudskom praksom nacionalni sud može odobriti privremeno izuzeće samo ako su ispunjeni sljedeći kumulativni uvjeti<sup>129</sup>:
- i. nacionalni sud ozbiljnu sumnja u valjanost akta Unije i, ako valjanost osporenog akta nije već predmet postupka pred Sudom, upućuje pitanje Sudu<sup>130</sup>;
  - ii. postoje hitni razlozi, odnosno potrebno je privremeno izuzeće kako bi se izbjegla ozbiljna i nepopravljiva šteta za stranku koja traži izuzeće;
  - iii. nacionalni sud uzima u obzir interes Unije; i
  - iv. u svojoj ocjeni svih tih uvjeta nacionalni sud poštuje sve odluke Suda ili Općeg suda o zakonitosti akta Unije ili o zahtjevu za određivanje privremenih mjera kojim se traži slično privremeno izuzeće na europskoj razini.
144. Ako uvjeti utvrđeni u točki 143. nisu ispunjeni, predmetna država članica ne može se osloniti na privremene mjere koje su odobrili nacionalni sudovi da bi opravdala

<sup>126</sup> Vidjeti [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/recovery.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/recovery.html).

<sup>127</sup> Vidjeti presudu Suda od 21. veljače 1991., *Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest protiv Hauptzollamt Itzehoe i Hauptzollamt Paderborn*, C-143/88 i C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65, točka 23. i sljedeće.

<sup>128</sup> Vidjeti presudu Suda od 9. studenoga 1995., *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i dr. (I) protiv Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, C-465/93, ECLI:EU:C:1995:369, točka 51.

<sup>129</sup> Vidjeti presudu Suda od 29. ožujka 2012., *Komisija protiv Italije („Hotelska industrija na Sardiniji”)*, C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182, točku 48.

<sup>130</sup> Vidjeti presudu Suda od 14. srpnja 2011., *Komisija protiv Italije („Tremonti bis”)*, C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, točka 46.

neizvršenje odluke<sup>131</sup>. U tom kontekstu država članica mora dokazati da su ispunjeni svi uvjeti<sup>132</sup>.

## **6. POSLJEDICE NEIZVRŠENJA KOMISIJINE ODLUKE O POVRATU SREDSTAVA**

145. Ako predmetna država članica nije izvršila odluku o povratu i nije dokazala postojanje apsolutne nemogućnosti povrata, Komisija može pokrenuti postupak zbog povrede. Osim toga, u određenim uvjetima može zahtijevati od predmetne države članice obustavu plaćanja nove spojive potpore predmetnom korisniku ili korisnicima.

### **6.1 Postupci zbog povrede prava**

146. Povrede odredaba UFEU-a koje se odnose na državne potpore utječu na trgovinu i izravno štete interesima drugih sudionika na predmetnim tržištima, koji nemaju koristi od iste takve potpore.

#### **6.1.1 Mjera na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a**

147. Zbog važnosti pravila o državnim potporama za zaštitu tržišnog natjecanja i za djelotvorno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, člankom 108. stavkom 2. UFEU-a predviđeno je da Komisija može izravno uputiti predmet Sudu, ako predmetna država članica ne postupi u skladu s odlukom o povratu u roku za povrat sredstava. Zapravo, suprotno članku 258. UFEU-a, člankom 108. stavkom 2. UFEU-a ne predviđa se pretparnična faza<sup>133</sup>.
148. Kako bi Sudu uputila predmet u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, Komisija mora najprije utvrditi koja obveza države članice na temelju odluke o povratu nije ispunjena. Odluka o povratu sredstava općenito uključuje dvije različite vrste obveza: i. obavješćivanje Komisiju o mjerama koje su poduzete ili će se poduzeti za provedbu odluke u roku od dva mjeseca od njezina priopćenja te obavješćivanje Komisije o stanju predmeta nakon isteka roka za povrat; i ii. ispunjenje obveze povrata državne potpore u roku za povrat.
149. Stoga kršenje bilo koje od tih obveza, kao i bilo koje druge obveze utvrđene odlukom o povratu, može dovesti do mjere u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a. Iako se u slučaju da relevantna obveza nije ispunjena do roka za povrat utvrđuje povreda, države članice i dalje imaju obvezu osigurati povrat nezakonitih potpora nakon isteka tog roka.
150. Obveza povrata podrazumijeva postizanje rezultata. Kako bi se uklonilo narušavanje tržišnog natjecanja uzrokovano potporom, države članice moraju biti uspješne u stvarnom povratu punog iznosa<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> Vidjeti presudu Suda od 6. listopada 2011., *Komisija protiv Italije („Venecija i Chioggia I”)*, C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634, točka 50.

<sup>132</sup> Vidjeti presudu Suda od 17. rujna 2015., *Komisija protiv Italije („Venecija i Chioggia II”)*, C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, točka 50.

<sup>133</sup> Vidjeti presudu Suda od 3. srpnja 2001., *Komisija protiv Belgije*, C-378/98, ECLI:EU:C:2001:370, točku 26.

<sup>134</sup> Vidjeti presudu Suda od 17. siječnja 2018., *Komisija protiv Grčke („United Textiles”)*, C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, točka 34.; presudu Suda od 24. siječnja 2013., *Komisija protiv Španjolske („Magefesa”)*, C-529/09, ECLI:EU:C:2013:31, točka 91.

151. Komisija sustavno razmatra pokretanje sudskog postupka ako povrat nije postignut, neovisno o razlozima tog neuspjeha<sup>135</sup> i nacionalnoj upravi ili tijelu koji su interno odgovorni za nepoštovanje obveze povrata<sup>136</sup>.
152. Odluka o pokretanju sudskog postupka diskrecijska je ovlast Komisije. Donosi se na pojedinačnoj osnovi s obzirom na obvezu države članice i već poduzete mjere za provedbu odluke<sup>137</sup>. Komisija može uzeti u obzir i je li potpora djelomično vraćena te, ako jest, u kolikom postotku.

### 6.1.2 Mjere na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a

153. Člankom 260. stavkom 2. UFEU-a predviđa se da, ako Komisija smatra da država članica nije ispunila obveze utvrđene sudskom odlukom u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, Komisija može uputiti predmet Sudu, nakon što je toj državi dala priliku za očitovanje.
154. Referentni datum za ocjenu postojanja povrede za potrebe članka 260. stavka 2. UFEU-a jest rok utvrđen u službenoj opomeni izdanoj u skladu s člankom 260. stavkom 2. prvim podstavkom UFEU-a<sup>138</sup>.
155. Cilj je postupka utvrđenog u članku 260. stavku 2. UFEU-a potaknuti državu članicu koja nije ispunila obveze da postupi u skladu s prethodnom presudom kojom se

<sup>135</sup> Time se ne dovodi u pitanje dokazana apsolutna nemogućnost povrata potpore.

<sup>136</sup> Vidjeti presudu Suda od 30. rujna 2003., *Köbler*, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, točke 31.–33.

<sup>137</sup> Sud je od donošenja Obavijesti o povratu sredstava iz 2007. odlučio o nekoliko pitanja koja mu je Komisija uputila u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a. Presuda Suda od 17. siječnja 2018., *Komisija protiv Grčke („United Textiles“)*, C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12; presuda Suda od 9. studenoga 2017., *Komisija protiv Grčke („Larco“)*, C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845; presuda Suda od 9. srpnja 2015., *Komisija protiv Francuske („Lignes maritimes Marseille-Corse“)*, C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458; presuda Suda od 6. svibnja 2015., *Komisija protiv Njemačke („Deutsche Post“)*, C-674/13, ECLI:EU:C:2015:302; presuda Suda od 11. rujna 2014., *Komisija protiv Njemačke („Biria Gruppe“)*, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193; presuda Suda od 5. lipnja 2014., *Komisija protiv Italije („Oslobodenje od plaćanja trošarine“)*, C-547/11, ECLI:EU:C:2014:1319; presuda Suda od 12. prosinca 2013., *Komisija protiv Italije („Povlaštena tarifa za električnu energiju“)*, C-411/12, ECLI:EU:C:2013:832; presuda Suda od 17. listopada 2013., *Komisija protiv Italije („Alcoa“)*, C-344/12, ECLI:EU:C:2013:667; presuda Suda od 17. listopada 2013., *Komisija protiv Grčke („Ellinikos Xrysos“)*, C-263/12, ECLI:EU:C:2013:673; presuda Suda od 10. listopada 2013., *Komisija protiv Italije („Ixfn“)*, C-353/12, ECLI:EU:C:2013:651; presuda Suda od 21. ožujka 2013., *Komisija protiv Italije („Sardinia Ferries“)*, C-613/11, ECLI:EU:C:2013:192; presuda Suda od 28. lipnja 2012., *Komisija protiv Grčke („Hellenic Shipyards I“)*, C-485/10, ECLI:EU:C:2012:395; presuda Suda od 29. ožujka 2012., *Komisija protiv Italije („Hotelska industrija na Sardiniji“)*, C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182; presuda Suda od 1. ožujka 2012., *Komisija protiv Grčke („Neoporeziva pričuva“)*, C-354/10, ECLI:EU:C:2012:109; presuda Suda od 13. listopada 2011., *Komisija protiv Italije („New Interline“)*, C-454/09, ECLI:EU:C:2011:650; presuda Suda od 6. listopada 2011., *Komisija protiv Italije („Venecija i Chioggia I“)*, C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634; presuda Suda od 14. srpnja 2011., *Komisija protiv Italije („Tremonti bis“)*, C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483; presuda Suda od 5. svibnja 2011., *Komisija protiv Italije („Trgovački sajmovi“)*, C-305/09, ECLI:EU:C:2011:274; presuda Suda od 14. travnja 2011., *Komisija protiv Poljske („Technologie Buczek“)*, C-331/09, ECLI:EU:C:2011:250; presuda Suda od 22. prosinca 2010., *Komisija protiv Slovačke („Frucona Košice“)*, C-507/08, ECLI:EU:C:2010:802; presuda Suda od 22. prosinca 2010., *Komisija protiv Italije („Društva koja onedavno kotiraju na burzi“)*, C-304/09, ECLI:EU:C:2010:812; presuda Suda od 13. studenoga 2008., *Komisija protiv Francuske („Article 44-septies CGI“)*, C-214/07, ECLI:EU:C:2008:619; presuda Suda od 19. lipnja 2008., *Komisija protiv Njemačke („Kahla/Thüringen“)*, C-39/06, ECLI:EU:C:2008:349; presuda Suda od 14. veljače 2008., *Komisija protiv Grčke („Olympic Airways I“)*, C-419/06, ECLI:EU:C:2008:89; presuda Suda od 6. prosinca 2007., *Komisija protiv Italije („Mesures urgentes en faveur de l'emploi“)*, C-280/05, ECLI:EU:C:2007:753.

<sup>138</sup> Vidjeti presudu Suda od 17. rujna 2015., *Komisija protiv Italije („Venecija i Chioggia II“)*, C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, točka 35.

utvrđuje neispunjenje obveza, čime se osigurava da se pravo Unije stvarno primjenjuje. Toj svrbi služe obje sankcije predviđene navedenom odredbom – novčana kazna i paušalni iznos.

156. O sankcijama odlučuje Sud na temelju prijedloga Komisije (koji nije obvezujuć za Sud). Taj prijedlog sankcija na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a u skladu je s kriterijima utvrđenima u Komunikaciji Komisije<sup>139</sup> koja se redovito ažurira. U skladu s tom Komunikacijom pri nametanju financijske sankcije državi članici moraju se uzeti u obzir tri temeljna kriterija: i. ozbiljnost povrede; ii. njezino trajanje; te iii. potreba da se zajamči da će sankcija djelovati kao sredstvo za odvracanje od daljnjih povreda. Komisija smatra da je povreda obveze povrata uvijek ozbiljna povreda<sup>140</sup>.
157. Komisija sustavno razmatra upućivanje na Sud, u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a, predmeta u kojima predmetna država članica nije postupila u skladu s presudom na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a<sup>141</sup>.

## 6.2 Sudska praksa u predmetu Deggendorf

158. U presudi u predmetu *Deggendorf* Sud je presudio da Komisija može potporu poduzetniku proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem pod uvjetom da poduzetnik vrati prethodnu nezakonitu potporu s obzirom na kumulativni učinak predmetnih potpora<sup>142</sup>.
159. Ako pravno odvojene fizičke ili pravne osobe čine gospodarsku jedinicu, treba ih za potrebe prava tržišnog natjecanja Unije smatrati jednim poduzetnikom. Imajući

<sup>139</sup> Komunikacija Komisije o primjeni članka 228. Ugovora o EZ-u, SEC(2005) 1658, SL C 126, 7.6.2007., str. 15., kako je izmijenjena i ažurirana prema komunikacijama objavljenim na internetskoj stranici Europske komisije.

<sup>140</sup> Vidjeti presudu Suda od 13. svibnja 2014., *Komisija protiv Španjolske („Baskijska fiskalna potpora”)*, C-184/11, ECLI:EU:C:2014:316, točka 69.

<sup>141</sup> Sud je od donošenja Obavijesti o povratu sredstava iz 2007. odlučio o nekoliko pitanja koja mu je Komisija uputila u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a. Presuda Suda od 14. studenoga 2018., *Komisija protiv Grčke („Hellenic Shipyards II”)*, C-93/17, ECLI:EU:C:2018:903; presuda Suda od 17. rujna 2015., *Komisija protiv Italije („Venecija i Chioggia II”)*, C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611; presuda Suda od 17. studenoga 2011., *Komisija protiv Italije („Mjere za zapošljavanje II”)*, C-496/09, ECLI:EU:C:2011:740; presuda Suda od 13. svibnja 2014., *Komisija protiv Španjolske („Baskijska fiskalna potpora”)*, C-184/11, ECLI:EU:C:2014:316; presuda Suda od 7. srpnja 2009., *Komisija protiv Grčke („Olympic Airways II”)*, C-369/07, ECLI:EU:C:2009:428; presuda Suda od 11. prosinca 2012., *Komisija protiv Španjolske („Magefesa II”)*, C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781. U svim tim presudama, osim u presudi *Baskijska fiskalna potpora*, Sud je odredio plaćanje paušalnog iznosa i novčane kazne. Konkretno, u presudi *Hellenic Shipyards* Sud je odredio novčanu kaznu u iznosu od 7 294 000 EUR za svakih šest mjeseci kašnjenja u provedbi mjera potrebnih za izvršenje presude Suda i paušalni iznos od 10 milijuna EUR; u presudi *Venecija i Chioggia II* Sud je odredio novčanu kaznu u iznosu od 12 milijuna EUR za svakih šest mjeseci kašnjenja u provedbi mjera potrebnih za izvršenje presude Suda i paušalni iznos od 30 milijuna EUR; u presudi *Mjere za zapošljavanje II* Sud je odredio novčanu kaznu u iznosu koji odgovara umnošku osnovice od 30 milijuna EUR s postotkom nezakonitih potpora koje još nisu vraćene ili nije dokazano da su vraćene po isteku predmetnog razdoblja, pri čemu je postotak izračunan u odnosu na ukupni iznos svota koje još nisu vraćene na dan objave te presude, za svako polugodište zakašnjenja u provedbi mjera potrebnih za izvršenje presude Suda u skladu s člankom 108. UFEU-a (stavak 68.), uvećano za paušalni iznos od 30 milijuna EUR (stavak 97.); u presudi *Baskijska fiskalna potpora* Sud je odredio paušalni iznos od 30 milijuna EUR (točka 84.); u presudi *Olympic Airways II* Sud je odredio novčanu kaznu u iznosu od 16 000 EUR za svaki dan kašnjenja u donošenju mjera potrebnih za izvršenje presude Suda (točka 127.) i paušalni iznos od dva milijuna EUR (točka 150.); u presudi *Magefesa II* Sud je odredio novčanu kaznu u iznosu od 50 000 EUR za svaki dan kašnjenja u donošenju mjera potrebnih za izvršenje presude Suda (točka 136.) i paušalni iznos od 20 milijuna EUR (točka 148.).

<sup>142</sup> Vidjeti presudu Suda od 15. svibnja 1997., *TWD protiv Komisije*, C-355/95 P, ECLI:EU:C:1997:241, točke 25. i 26.

posebno u vidu kontrolu državnih potpora te u svrhu procjene kumulativnog učinka prethodnih i planiranih novih potpora, Komisija mora uzeti u obzir skupinu kojoj korisnik potpore pripada<sup>143</sup>.

## **7. ZAVRŠNE ODREDBE**

- 160. Ova Obavijest zamjenjuje Obavijest o povratu sredstava iz 2007.
- 161. Komisija može preispitati ovu Obavijest na temelju budućih važnih promjena u svojoj praksi u pogledu povrata državne potpore ili relevantnih izmjena primjenjivih pravila Unije ili sudske prakse.
- 162. Tijela država članica mogu se za pitanja u vezi s povratom državne potpore obratiti jedinstvenoj kontaktnoj točki Komisije: [comp-recovery-state-aid@ec.europa.eu](mailto:comp-recovery-state-aid@ec.europa.eu)

---

<sup>143</sup> Vidjeti presudu Prvostupanskog suda od 8. rujna 2009., *AceaElectrabel protiv Komisije*, T-303/05, ECLI:EU:T:2009:312, točka 163., kako je potvrđena presudom Suda od 16. prosinca 2010., *AceaElectrabel protiv Komisije*, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787.