Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 13. rujna 2018.[1]

Predmet C-387/17

Presidenza del Consiglio dei Ministri
protiv
Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA

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

„Zahtjev za prethodnu odluku – Potpore koje dodjeljuju države – Zatečene potpore i nove potpore – Kvalifikacija – Potpore uspostavljene prije liberalizacije tržišta koje je prvotno bilo zatvoreno za tržišno natjecanje – Tužba za naknadu štete konkurenta poduzetnika koji je korisnik mjera potpore a da ne postoji Komisijina odluka – Primjenjivost pravila o zastari predviđenih Uredbom (EZ) br. 659/1999”

Uvod

1. Ovaj predmet dio je niza zahtjeva za prethodnu odluku koji se odnose na subvencije koje nisu prijavljene Europskoj komisiji, koje je Talijanska Republika isplatila u korist poduzetnika za pomorski prijevoz Tirrenia di Navigazione SpA (u daljnjem tekstu: Tirrenia) tijekom razdoblja 1976. – 1980.

2. Ta se pravosudna „saga” nedvojbeno objašnjava okolnošću da su talijanska tijela pokazala određenu inerciju, te su se u tom kontekstu borila odvažnom inovativnošću u obrazlaganju pravnih argumenata, kako bi utvrdila sve posljedice kvalifikacije spornih mjera kao nezakonito dodijeljenih državnih potpora. To osobito odražava stajalište koje namjeravaju braniti u ovom slučaju.

3. Glavni postupak odnosi se na zahtjev za naknadu štete koji je podnio poduzetnik, konkurent društva Tirrenia, Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA (u daljnjem tekstu: FTDM) protiv Talijanske Republike, radi dobivanja naknade štete koju je navodno pretrpio zbog dodjele tih subvencija. Na potonje subvencije, koje je sud koji je uputio zahtjev kvalificirao kao državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, suprotno tomu, nije se odnosila Komisijina odluka u pogledu njihove zakonitosti i spojivosti s obzirom na pravila Europske unije (situacija *stand-alone private enforcement*).

4. Osobito se postavlja pitanje je li za kvalifikaciju mjera „zatečenih” potpora ili „novih” potpora relevantna okolnost da su predmetne subvencije isplaćene poduzetniku koji djeluje na tržištu koje još nije službeno liberalizirano. Sudu se također postavlja pitanje mogu li i, ako mogu, u kojoj mjeri, pravila o zastari Komisijine tužbe sadržana u Uredbi (EZ) br. 659/1999[2] utjecati na osnovanost tužbe za naknadu štete kao što je ona u glavnom postupku. Predmet je također prilika da se podsjeti na određena ključna načela sustava nadzora državnih potpora i uloge koju nacionalni sudovi trebaju imati u tom kontekstu.

1 Izvorni jezik: francuski

2 Uredba Vijeća od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.). Uredba br. 659/1999 ukinuta je i zamijenjena Uredbom Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL 2015., L 248, str. 9.).

Pravni okvir

Pravo Unije

5. Člankom 1. Uredbe br. 659/1999, naslovljenim „Definicije”, određuje se:

„Za potrebe ove Uredbe:

[…]

(b) ‚zatečena potpora’ znači:

[…]

iv. potpora koja se smatra postojećom potporom u skladu s člankom 15.;

v. potpora koja se smatra zatečenom potporom jer je moguće ustanoviti da u trenutku kada je započela njezina primjena nije predstavljala potporu, ali je kasnije, zbog razvoja zajedničkog tržišta, postala potporom iako ju dotična država članica nije izmijenila. U slučaju kada određene mjere postanu potporom slijedom liberalizacije neke djelatnosti na temelju odredaba prava Zajednice, takve se mjere ne smatraju postojećom potporom nakon datuma utvrđenog za provedbu liberalizacije;

[…]”

6. Člankom 15. Uredbe br. 659/1999, naslovljenim „Rok zastare”, predviđa se:

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

2. Rok zastare počinje danom kada je nezakonita potpora dodijeljena korisniku, bilo kao pojedinačna potpora ili u okviru programa potpora. Rok zastare se prekida bilo kojom radnjom koju Komisija ili neka država članica, djelujući na zahtjev Komisije, poduzme u vezi s nezakonitom potporom. Nakon svakog prekida, rok zastare se počinje računati iznova. Rok zastare se obustavlja sve dok se o odluci Komisije vodi postupak pred Sudom Europskih zajednica.

3. Svaka potpora u vezi s kojom je istekao rok zastare smatra se zatečenom potporom.”

Talijansko pravo

7. Subvencije o kojima je riječ u glavnom postupku dodijeljene su društvu Tirrenia, brodarskom poduzetniku koji je konkurent društva FTDM, na temelju Legge n. 684 – Ristrutturazione dei servizi maritimi di preminente interesse nazionale (Zakon br. 684 od 20. prosinca 1974.o restrukturiranju pomorskih usluga od prevladavajućeg nacionalnog interes, GURI br. 336 od 24. prosinca 1974., str. 9008., u daljnjem tekstu: Zakon br. 684), konkretnije članka 19. tog zakona.

8. Člankom 7. Zakona br. 684 predviđa se sljedeće:

„Ministar trgovačke mornarice ovlašten je dodijeliti subvencije za pružanje usluga iz prethodnog članka, sklapanjem *ad hoc* godišnjih ugovora, zajedno s ministrima financija i državne imovine.

Subvencije navedene u prethodnom stavku trebaju osigurati upravljanje uslugama u uvjetima gospodarske ravnoteže tijekom tri godine. Te subvencije utvrđuju se unaprijed na temelju neto prihoda, amortizacije ulaganja, troškova poslovanja, operativnih troškova i troškova financiranja.

[…]”

9. Člankom 8. Zakona br. 684 određuje se:

„Usluge povezivanja s većim i manjim otocima, iz članka 1. točke (c), kao i moguća produljenja koja su tehnički i gospodarski potrebna, trebaju osigurati ispunjavanje zahtjeva povezanih s gospodarskim i socijalnim razvojem predmetnih regija i konkretno regije Mezzogiorno.

Ministar trgovačke mornarice stoga je ovlašten dodijeliti subvencije za pružanje navedenih usluga, sklapanjem *ad hoc* sporazuma, zajedno s ministrima financija i državne imovine, na razdoblje od dvadeset godina.”

10. U skladu s člankom 9. Zakona br. 684:

„U sporazumu predviđenim u prethodnom članku treba navesti:

1. popis linija koje treba osigurati;

2. učestalost svake linije;

3. vrste brodova za svaku liniju;

4. subvenciju koju treba odrediti na temelju neto prihoda, amortizacije ulaganja, troškova poslovanja, operativnih troškova i troškova financiranja.

Prije 30. lipnja svake godine, provodi se prilagodba subvencije koja se isplaćuje za navedenu godinu, ako je tijekom prethodne godine barem jedna od gospodarskih sastavnica navedenih u sporazumu izmijenjena za više od dvadesetine vrijednosti koja se uzela u obzir za isto mjesto prilikom utvrđivanja prethodne subvencije.”

11. Člankom 18. Zakona br. 684 određuje se:

„Financijski teret koji proizlazi iz primjene ovog zakona pokriven je do iznosa od 93 milijardi lira sredstvima već uključenima u poglavlje 3061. procjene rashoda Ministarstva trgovačke mornarice za financijsku godinu 1975. te sredstvima koja će biti uključena u odgovarajuća poglavlja narednih financijskih godina.”

12. Člankom 19. Zakona br. 684 određuje se sljedeće:

„Do datuma odobrenja sporazuma predviđenih ovim zakonom, ministar trgovačke mornarice, u dogovoru s ministrom financija, u mjesečnim obrocima isplaćuje predujmove čiji ukupan iznos nije veći od [90 %] od ukupnog iznosa navedenog u članku 18.”

13. Zakon br. 684 bio je predmet provedbene mjere, Decreto del presidente della Repubblica n. 501 – Regolamento di esecuzione della legge 20 dicembre 1974, n. 684 (Uredba predsjednika Talijanske Republike br. 501 od 1. lipnja 1979. o provedbi Zakona br. 684, GURI br. 285 od 18. listopada 1979., str. 8531.), u čijem se članku 7. pojašnjava da se predujmovi iz članka 19. navedenog zakona isplaćuju društvima koja pružaju usluge od prevladavajućeg nacionalnog interesa do datuma kad Revizorski sud registrira akte koji se odnose na sklapanje novih sporazuma.

Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

14. Kao što proizlazi iz presuda od 13. lipnja 2006., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391) i od 10. lipnja 2010., Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), donesenih povodom zahtjeva za prethodnu odluku podnesenih u okviru glavnog postupka i na koje se upućuje radi potpunijeg prikaza činjenica i postupka koji su prethodili navedenim presudama, društva FTDM i Tirrenia dva su poduzetnika za pomorski prijevoz koji su u 70-im godinama dvadesetog stoljeća imali uspostavljene redovne pomorske linije između kontinentalne Italije i otoka Sardinije i Sicilije.

15. Društvo FTDM podnijelo je 1981. tužbu protiv društva Tirrenia pred Tribunale di Napoli (Sud u Napulju, Italija), radi naknade štete koju je navodno pretrpjelo zbog politike niskih cijena koju je potonje društvo provodilo između 1976. i 1980., osobito u okviru tih usluga pomorskih linija. Društvo FTDM tvrdilo je među ostalim, da su tu politiku niskih cijena omogućile isplate javnih subvencija protivno pravilima Zajednice u području državnih potpora.

16. Zahtjev FTDM-a odbijen je presudom od 26. svibnja 1993., koja je potvrđena presudom Corte d'appello di Napoli (Žalbeni sud u Napulju, Italija) od 13. prosinca 1996.

17. Žalba koju je protiv te presude podnio stečajni upravitelj FTDM-a, društva koje je u međuvremenu likvidirano, odbijena je presudom Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud, Italija) od 19. travnja 2000., koji je, među ostalim, odbio postupiti u skladu sa zahtjevom autora žalbe da se Sudu upute pitanja o tumačenju prava Unije, zbog toga što je rješenje koje su prihvatili niži sudovi poštovalo relevantne odredbe te je bilo u skladu sa sudskom praksom Suda.

18. Aktom od 15. travnja 2002., stečajni upravitelj FTDM-a pokrenuo je postupak protiv Talijanske Republike pred Tribunale di Genova (Sud u Genovi, Italija), pri čemu je tražio da se utvrdi odgovornost te države u više aspekata: njezine zakonodavne funkcije jer je na temelju Zakona br. 684 isplatila potpore nespojive s UEZ-om; njezine sudske funkcije jer je odlukom Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud) od 19. travnja 2000. povrijedila obvezu da uputi Sudu prethodna pitanja o usklađenosti Zakona br. 684 s pravom Unije; i, konačno, njezine upravne funkcije jer nije obavijestila Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud) o otvaranju postupka zbog povrede pred Komisijom u pogledu tog zakona, čime je povrijedila obveze lojalne suradnje s europskim institucijama.

19. Stoga je društvo FTDM zatražilo da se Talijanskoj Republici naloži da nadoknadi pretrpljenu štetu, koja je procijenjena na 9 240 000 eura.

20. Tribunale di Genova (Sud u Genovi) podnio je 14. travnja 2003. Sudu zahtjev za prethodnu odluku povodom kojeg je donesena presuda od 13. lipnja 2006., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391).

21. Nakon te presude, Tribunale di Genova (Sud u Genovi) utvrdio je presudom od 27. veljače 2009. „postojanje nezakonitosti koju je počinio sudac države" te je zasebnim rješenjem naložio da se nastavi postupak kako bi se odlučilo o zahtjevu za naknadu štete nastale zbog te nezakonitosti. U toj je fazi navedenog postupka taj sud ponovno pokrenuo postupak pred Sudom, pri čemu je pitao o tumačenju prava Unije koje se odnosi na državne potpore, povodom čega je donesena presuda od 10. lipnja 2010., Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), u kojoj je Sud odlučio:

„Pravo Unije treba tumačiti na način da subvencije isplaćene u okolnostima kao što su one u glavnom postupku, na temelju nacionalnog zakonodavstva kojim se predviđa isplata predujmova prije odobrenja sporazuma, jesu državne potpore ako te subvencije mogu utjecati na trgovinu među državama članicama te narušavaju ili prijete da će narušiti tržišno natjecanje, što je na nacionalnom sudu da provjeri."

22. Tribunale di Genova (Sud u Genovi) naložio je 30. srpnja 2012. Talijanskoj Republici da društvu FTDM isplati iznos od 2 330 355,78 eura, uvećan za valutnu revalorizaciju i zakonske kamate, na ime naknade štete koju je pretrpjelo zbog nezakonitog postupanja države kao nositelja sudske funkcije.

23. Tu su odluku također pobijali, najprije, Talijanska Republika i, podredno, društvo FTDM.

24. Presudom od 24. srpnja 2014., Corte d'appello di Genova (Žalbeni sud u Genovi, Italija), ukinuo je presudu donesenu u prvom stupnju te odlučio o meritumu predmeta.

25. Iako je taj sud odbio zahtjeve društva FTDM za naknadu štete na temelju odgovornosti Talijanske Republike kao nositelja sudske i upravne funkcije, prihvatio je zahtjev za naknadu štete na temelju odgovornosti te države članice kao nositelja zakonodavne funkcije zato što je talijanski Parlament donio Zakon br. 684, pri čemu je navedenoj državi članici naložio plaćanje naknade štete koju je pretrpjelo društvo FTDM, procijenjene na iznos od 2 330 355,78 eura, uvećan za valutnu revalorizaciju i zakonske kamate.

26. Corte d'appello di Genova (Žalbeni sud u Genovi) osobito je smatrao da predmetne državne potpore, s obzirom na to da nisu postojale prije stupanja na snagu Ugovora o osnivanju Europske zajednice, treba smatrati „novim potporama" koje podliježu obvezi prijave na temelju članka 93. stavka 3. UEZ-a (koji je postao članak 88. stavak 3. UEZ-a, a zatim članak 108. stavak 3. UFEU-a), tako da u slučaju izostanka takve prijave treba utvrditi povredu prava Unije.

27. Presudu Corte d'appello di Genova (Žalbeni sud u Genovi) pobijao je Presidenzia del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Vijeća Ministara) pred sudom koji je uputio zahtjev. Potonje tijelo osobito tvrdi da su potpore koje su dodijeljene društvu Tirrenia pogrešno kvalificirane kao nove potpore, a ne zatečene potpore.

28. Sud koji je uputio zahtjev napominje da je za pravnu kvalifikaciju državne potpore isplaćene u okviru neliberaliziranog tržišta, kao što je ono o kojem je riječ u glavnom postupku, kao zatečene potpore ili nove potpore, valja najprije ispitati primjenjivost *ratione temporis* članka 1. točke (b) podtočke v. Uredbe br. 659/1999, kao i njezino područje primjene.

29. Nadalje, taj sud ističe važnost jednog od obilježja relevantnog tržišta, odnosno nedostatak liberalizacije tog tržišta. Stoga smatra da je u točki 143. presude od 15. lipnja 2000., Alzetta i dr./Komisija (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do T-607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 i T-23/98, EU:T:2000:151) (u daljnjem tekstu: presuda Alzetta), Opći sud uspostavio načelo prema kojem sustav potpora uspostavljen na tržištu koje je prvotno bilo zatvoreno za tržišno natjecanje, kada se to tržište liberalizira, treba smatrati zatečenim programom potpore. Ta tvrdnja Općeg suda potvrđena je u točkama 66. do 69. presude od 29. travnja 2004., Italija/Komisija (C-298/00 P, EU:C:2004:240). Stoga bi za potrebe pravne kvalifikacije državnih potpora o kojima je riječ u glavnom postupku, kao zatečenih potpora ili novih potpora, trebalo ispitati i područje primjene navedenog načela.

30. Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu primjenjivosti odredbe članka 1. točke (b), podtočke iv. Uredbe br. 659/1999 u vezi s člankom 15. te uredbe na državne potpore dodijeljene prije stupanja na snagu navedene uredbe. Prema mišljenju tog suda, iz presude od 16. travnja 2015., Trapeza Eurobank Ergasias (C–690/13, EU:C:2015:235) proizlazi da se te odredbe mogu primijeniti na činjenice koje su nastale prije stupanja na snagu te uredbe.

31. U tim je okolnostima Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Za potrebe kvalifikacije te potpore (kao ‚zatečene' i, stoga, kao potpore koja nije ‚nova' potpora), primjenjuje li se članak 1. točka (b) podtočka v. Uredbe br. 659/1999, prema kojem: ‚potpora […] se smatra zatečenom potporom jer je moguće ustanoviti da u trenutku kada je započela njezina primjena nije predstavljala potporu, ali je kasnije, zbog razvoja zajedničkog tržišta, postala potporom iako ju dotična država članica nije izmijenila. U slučaju kada određene mjere postanu potporom slijedom liberalizacije neke djelatnosti na temelju odredaba prava Zajednice, takve se mjere ne smatraju postojećom potporom nakon datuma utvrđenog za provedbu liberalizacije' ili se primjenjuje načelo (koje je formalno drukčijega opsega od gore navedene odredbe) koje je Opći sud uspostavio [u točki 143. presude Alzetta] i koje je Sud Europske unije potvrdio presudom od 29. travnja 2004., Italija/Komisija (C-298/00 P, EU:C:2004:240, t. 66. do 69.) koja je relevantna u ovom predmetu – u skladu s kojim ‚[…] sustav potpore uspostavljen na tržištu koje je prvotno bilo zatvoreno za tržišno natjecanje, kada se to tržište liberalizira, treba smatrati sustavom zatečene potpore jer u vrijeme kada je on uspostavljan nije bio obuhvaćen područjem primjene članka 92. stavka 1. [UEZ-u, koji je nakon toga postao članak 87. stavak 1. UEZ-a], koji se, uzimajući u obzir uvjete iz te odredbe koji se odnose na utjecaj na trgovinu među državama članicama i posljedice za tržišno natjecanje, primjenjuje samo na sektore otvorene za tržišno natjecanje' — i, u slučaju potvrdnog odgovora, u skladu s kojim uvjetima?

2. Za potrebe kvalifikacije predmetne potpore, primjenjuje li se članak 1. točka (b) podtočka iv. Uredbe br. 659/1999, prema kojem je zatečena potpora ‚potpora koja se smatra postojećom potporom u skladu s člankom 15.' — pri čemu članak 15. propisuje da povrat nezakonite potpore podliježe roku zastare od deset godina — i, u slučaju potvrdnog odgovora, u skladu s kojim uvjetima; ili se primjenjuju dobro poznata načela, uspostavljena sudskom praksom Suda, o zaštiti legitimnih očekivanja i pravnoj sigurnosti, i, u slučaju potvrdnog odgovora, u skladu s kojim uvjetima (bez obzira na to jesu li ili nisu slični načelu iz gore navedene odredbe materijalnog prava)?"

32. Pisana očitovanja podnijeli su društvo FTDM, talijanska i francuska vlada te Komisija. Rasprava na kojoj su sudjelovale te zainteresirane stranke, održana je 7. lipnja 2018.

Analiza

33. Kao što sam naveo u uvodu ovog mišljenja i kao što to proizlazi iz gore navedenog prikaza činjenica, talijanska tijela pokazala su određenu inerciju kako bi izbjegla svoju odgovornost za dodjelu spornih subvencija, i to, prema mojem mišljenju, protivno pravilima u području državnih potpora.

34. Posebnost ovog predmeta jest u činjenici da su, unatoč tomu što je Corte d'appello di Genova (Žalbeni sud u Genovi) prihvatio zahtjev društva FTDM za naknadu štete, osobito uz obrazloženje da je sporne potpore trebalo kvalificirati kao „nove" nezakonito dodijeljene potpore, talijanska tijela nastavila pred sudom koji je uputio zahtjev tvrditi da je te potpore zapravo trebalo kvalificirati kao „zatečene" potpore. Ta tijela tvrde da su navedene potpore, kao prvo, dodijeljene u vrijeme kad pomorska kabotaža još nije bila liberalizirana i, kao drugo, da ih Komisija nije osporavala u roku zastare od 10 godina iz članka 15. Uredbe br. 659/1999 (vidjeti članak 1. točku (b) podtočku iv. te uredbe).

35. Iako u potporu prvom istaknutom razlogu za kvalificiranje predmetnih potpora kao zatečenih talijanska tijela navode da treba odbaciti definiciju iz članka 1. točke (b) podtočke v. Uredbe br. 659/1999, s obzirom na to da se ona ne odražava u pravu primjenjivom na datum dodjele spornih mjera, ona, suprotno tomu, u potporu drugom istaknutom razlogu, tvrde da te potpore odgovaraju

definiciji iz članka 1. točke (b) podtočke iv. te uredbe [3].

36. Također i prije ispitivanja jednog po jednog pitanja koje je postavio sud koji je uputio zahtjev čini mi se da je primjereno iznijeti određene osnovne napomene o opsegu i važnosti razlike između zatečenih potpora i novih potpora te, u tom posebnom okviru, o utjecaju koji definicije iz Uredbe br. 659/1999 mogu imati za potrebe kvalifikacije novih ili zatečenih potpora.

Uvodna razmatranja o razlici između zatečenih potpora i novih potpora i o opsegu Uredbe br. 659/1999 u tom pogledu

37. Opće je prihvaćeno da kvalifikacija državne mjere kao „nove" potpore ili „zatečene" potpore ima određene velike pravne posljedice, osobito u smislu procesnog postupanja.

38. Što se tiče *novih potpora*, njih, kao prvo, države članice trebaju prijaviti Komisiji i Komisija ih treba odobriti prije njihove provedbe. Iz članka 108. stavaka 2. i 3. UFEU-a proizlazi i da je Komisija, u fazi postupka prethodnog ispitivanja ili u fazi formalnog istražnog postupka, odgovorna za nadzor spojivosti novih potpora s unutarnjim tržištem. U člancima 2. do 7. Uredbe br. 659/1999 (koji su postali članci 2. do 7. Uredbe br. 2015/1589) pojašnjavaju se, osobito u svrhu pravne sigurnosti, pravila provedbe Komisijina nadzora nad planovima o novim potporama.

39. Kao drugo, opće je prihvaćeno da, ako su takozvane nove potpore dodijeljene bez Komisijina odobrenja, one postaju nezakonite (vidjeti članak 1. točku (f) Uredbe br. 659/1999, koji je postao članak 1. točka (f) Uredbe 2015/1589). Ta kvalifikacija novih potpora ima dva niza posljedica. S jedne strane, Komisija je dužna ispitati predmetne mjere i, ako zaključi da nisu spojive, treba naložiti njihov povrat. S druge strane, nacionalni sudovi, koji nisu ovlašteni odlučivati o spojivosti mjera potpore, ipak pod određenim uvjetima mogu naložiti povrat tih mjera [4].

40. *Takozvane „zatečene" potpore* podliježu različitom procesnom postupanju u skladu s istim člankom 108. stavkom 1. UFEU-a. Naime, tom se odredbom predviđa da Komisija u suradnji s državama članicama nadzire sve sustave potpora koji postoje u tim državama te da tim državama može predložiti sve odgovarajuće mjere koje su potrebne za postupni razvoj ili funkcioniranje unutarnjeg tržišta u skladu sa sustavom utvrđenim u člancima 17. do 19. Uredbe br. 659/1999 (koji su postali članci 21. do 23. Uredbe 2015/1589).

41. U skladu s tim sustavom, zatečene potpore mogu se provoditi dok god Komisija ne utvrdi njihovu nespojivost [5]. Za razliku od novih potpora, zatečene potpore stoga se ne moraju prijaviti Komisiji te se ne mogu kvalificirati kao nezakonite. K tomu, odgovarajuće mjere koje Komisija treba poduzeti u pogledu programa zatečenih potpora mogu se odnositi samo na izmjenu ili buduće ukidanje takvih sustava te se ni u kojem slučaju njima ne može zahtijevati njihov povrat.

42. Iako uzrokuje značajne pravne posljedice, razlika između zatečene potpore i nove potpore nije uvijek lako razumljiva.

3 Prema mišljenju talijanskih tijela, potonja odredba primjenjuje se na sve mjere potpora, uključujući i one dodijeljene prije stupanja na snagu (vidjeti presudu od 10. travnja 2003. Scott/Komisija, T-366/00, EU:T:2003:113, t. 53.).

4 Vidjeti presudu od 12. veljače 2008., CELF i ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79).

5 Vidjeti na primjer presudu od 15. ožujka 1994., Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, t. 20.).

43. Naime, važno je podsjetiti da pojam „zatečena” potpora (i u suprotnom slučaju „nova” potpora), koji proizlazi iz Ugovorâ, ondje nije kao takav definiran, što osobito zahtijeva upućivanje na definicije iz akata sekundarnog prava, i konkretnije akata kojima se uređuju postupovna pravila u području državnih potpora, odnosno Uredbe br. 659/1999, koja se u ovom slučaju dovodi u pitanje (i Uredbe 2015/1589 koja je donesena naknadno), te na pojašnjenja koja su dali Sud i Opći sud u predmetima u kojima su odlučivali.

44. Te „postupovne” uredbe imaju za cilj kodificirati i pojasniti Komisijinu praksu odlučivanja, ne samo kako bi se osigurala provedba djelotvornih i učinkovitih postupaka predviđenih odredbama Ugovorâ [6], nego i kako bi se ispunili zahtjevi transparentnosti i pravne sigurnosti [7]. Njihov je glavni cilj pojasniti i urediti Komisijine ovlasti i pravila djelovanja u području državnih potpora.

45. Navedene uredbe stoga sadržavaju važna pojašnjenja o vrstama potpora koje treba smatrati zatečenim (i suprotno tomu, novim) i o sustavu kojem podliježu te različite vrste državnih potpora u okviru Komisijina centraliziranog ispitivanja mjera potpora.

46. Iako te uredbe preuzimaju smjernice koje su većinom u skladu sa zaključcima koje treba izvesti iz sudske praske sudova Unije, koja je, u tom području, i dalje primarna referenca za tumačenje odredbi Ugovorâ [8], u određenim aspektima mogu biti i inovativne prirode.

47. Takav je konkretno slučaj što se tiče vrsta zatečenih potpora iz Uredbe br. 659/1999.

48. Kao što je Sud jasno naveo u sudskoj praksi prije stupanja na snagu Uredbe br. 659/1999, iz sadržaja i svrhe odredbi članka 93. UEZ-a (koji je postao članak 108. UFEU-a) proizlazi da zatečenim potporama u smislu stavka 1. tog članka treba smatrati potpore koje su postojale prije datuma stupanja na snagu Ugovora (takozvane „pretpristupne” potpore) i potpore koje su se mogle redovno primjenjivati u uvjetima predviđenima člankom 93. stavkom 3. UEZ-a, uključujući i one koje proizlaze iz tumačenja tog članka koje je dao Sud u presudi od 11. prosinca 1973., Lorenz (120/73, EU:C:1973:152, t. 4. do 6.) [9].

49. Iz toga proizlazi da tri od pet vrsti zatečenih potpora iz članka 1. točke (b) Uredbe br. 659/1999 stoga obuhvaćaju potpore koje je već utvrdio sud Unije, odnosno potpore čija je primjena započela prije stupanja na snagu Ugovora u dotičnoj državi članici (članak 1. točka (b) podtočka i.), kao i dvije vrste takozvanih odobrenih potpora (članak 1. točka (b) podtočke ii. i iii.).

50. S druge strane, preostale dvije vrste potpora, odnosno potpore u pogledu kojih je istekao rok zastare (članak 1. točka (b) podtočka iv. u vezi s člankom 15. Uredbe br. 659/1999), kao i mjere u pogledu kojih je moguće ustanoviti da u trenutku kada je započela njihova primjena nisu predstavljale potpore, ali su kasnije, zbog razvoja tržišta, postale potporom (članak 1. točka (b) podtočka v. iste uredbe), pokazuju inovativnost u odnosu na ono što je moglo proizaći iz teksta Ugovora, tumačenog s obzirom na sudsku praksu Suda.

51. Zbog ovog predmeta želim razmotriti sam opseg tih slučajeva. Naime, prvo se pitanje odnosi na vrstu zatečenih potpora iz članka 1. točke (b) podtočke v. Uredbe br. 659/1999. Drugo se pak pitanje odnosi na prirodu potpora u pogledu kojih je moguće smatrati da je rok zastare istekao (vidjeti članak 1. točku (b) podtočku iv. i članak 15. Uredbe br. 659/1999).

6 Vidjeti uvodnu izjavu 2. Uredbe br. 659/1999.

7 Vidjeti osobito uvodne izjave 3., 4., 7., 11., 14., 17. i 21. Uredbe br. 659/1999.

8 Vidjeti u tom smislu Obavijest Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. [UFEU-a] (SL 2016., C 262, str. 1., t. 3.).

9 Vidjeti presude od 9. kolovoza 1994., Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, pt. 13.) i od 17. lipnja 1999., Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, t. 48.).

52. Međutim čini mi se da primjena *ratione temporis* Uredbe br. 659/1999, te stoga primjenjivost inovativnih odredbi sadržanih u području definicije „zatečenih" potpora u tužbi za naknadu štete iz glavnog postupka, jasno potiče raspravu u pogledu subvencija isplaćenih prije stupanja na snagu tog akta [10].

53. Iako nije sporno da Uredba br. 659/1999 u velikom dijelu preuzima pravnu stečevinu o pravilima primjene odredbi Ugovorâ u području državnih potpora i da, k tomu, ima uglavnom postupovni doseg, što u načelu znači da se primjenjuje od datuma svojeg stupanja na snagu [11], ipak se definicija okolnosti u kojima potporu treba smatrati zatečenom, sadržana u članku 1. točki (b) navedene uredbe, čini širom od one koja je do tada proizlazila iz sudske prakse Suda [12].

54. U ovom slučaju, sumnjam da se talijanska tijela mogu, u ikojem slučaju, pozvati na vrste zatečenih potpora iz članka 1. točke (b) podtočke iv. Uredbe br. 659/1999, odnosno članka 1. točke (b) podtočke v. te uredbe, kako bi spriječila tužbe za naknadu štete koje je podnijelo društvo FTDM, čija je svrha sankcionirati povredu obveze prijave spornih mjera, u odnosu na koje sve upućuje na to da su u vrijeme relevantnih činjenica bile nove potpore.

55. U tom je pogledu važno utvrditi da su talijanska tijela smatrala da je primjereno pozvati se na te odredbe tek u vrlo odmakloj fazi ispitivanja tužbi društva FTDM za naknadu štete, koje su provodili nacionalni sudovi i koje se protegnulo na nekoliko desetljeća.

56. Konačno, čini mi se važnim podsjetiti da je glavni cilj odredbi Uredbe br. 659/1999 (i Uredbe 2015/1589 koja je naknadno donesena) pojasniti praksu i postupovna pravila koja primjenjuje *Komisija* u svojem ispitivanju mjera potpora. Te uredbe nemaju za cilj *a priori* urediti ispitivanje koje provode nacionalni sudovi u pogledu mjera potpora o kojima trebaju odlučiti [13] iako definicije koje se u njima navode mogu biti smjernica nacionalnom sudu [14].

57. Prethodna ću pitanja ispitati s obzirom na sva ta razmatranja, koja će biti važna ako će Sud smatrati da sporne potpore treba kvalificirati kao zatečene potpore na temelju odredbi članka 1. točke (b) Uredbe br. 659/1999, što, kao što ću objasniti u nastavku, smatram da nije slučaj.

Prvo prethodno pitanje: relevantan kriterij za kvalifikaciju novih ili zatečenih potpora u slučaju tržišta koje još nije liberalizirano

58. U prvom pitanju sud koji je uputio zahtjev pita o relevantnom kriteriju za kvalifikaciju državnih potpora iz glavnog predmeta kao „novih" ili „zatečenih" potpora u slučaju tržišta koje još nije službeno liberalizirano.

59. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, postoji opreka između kriterija iz prve rečenice članka 1. točke (b) podtočke v. Uredbe br. 659/1999 i kriterija koji je Opći sud uspostavio u točki 143. presude Alzetta.

10 O tom pitanju osobito raspravlja društvo FTDM, koje u biti tvrdi da se odredbe Uredbe br. 659/1999 ne mogu retroaktivno primijeniti kako bi se kao zatečene potpore kvalificirale mjere koje u vrijeme njihova uvođenja nisu mogle biti tako kvalificirane.

11 Vidjeti osobito presudu od 26. ožujka 2015., Komisija/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, t. 33. i navedena sudska praksa).

12 Vidjeti osobito presudu od 17. lipnja 1999., Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, t. 48.), objavljenu nedugo prije stupanja na snagu Uredbe br.° 659/1999.

13 U tom smislu, ističem da se člankom 23.a Uredbe br. 659/1999 (koji je postao članak 29. Uredbe 2015/1589) predviđaju upravo mehanizmi suradnje s nacionalnim sudovima, kojima se, među ostalim, nastoji osigurati dosljedna primjena članaka 107. i 108. UFEU-a.

14 Vidjeti osobito u tom smislu, što se tiče kvalifikacije zatečene potpore u smislu članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe br. 659/1999, presude od 18. srpnja 2013., P (C-6/12, EU:C:2013:525, t. 42. do 44.) i od 19. ožujka 2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, t. 61.).

60. Prema mojem mišljenju i neovisno o tomu postoji li stvarno takva opreka, to se pitanje temelji na pogrešnoj pretpostavci [15].

61. Kako bi se dobro razumio opseg vrste zatečene potpore iz članka 1. točke (b) podtočke v. Uredbe br. 659/1999, valja uputiti na tekst njezine uvodne izjave 4. kojom se određuje da „dovršenje i unaprjeđenje unutarnjeg tržišta predstavlja postupan proces koji se odražava u stalnom razvoju politike državnih potpora; […] da su, slijedom ovakvog razvoja događaja, *određene mjere koje u trenutku početka njihove primjene nisu predstavljale državnu potpora u međuvremenu možda postale državnom potporom*” [16].

62. U skladu s člankom 1. točkom (b) podtočkom v. Uredbe br. 659/1999, datum liberalizacije neke djelatnosti na temelju odredaba prava Unije treba, prema tome, uzeti u obzir samo kako bi se isključilo da, nakon tog datuma, mjera koja nije predstavljala potporu prije te liberalizacije bude zatim kvalificirana kao zatečena potpora. Suprotno tomu, samo postojanje datuma liberalizacije, koji proizlazi iz stupanja na snagu europskog propisa, nije dovoljno da bi se isključilo da se mjera može kvalificirati kao nova potpora ako se, na temelju kriterija razvoja tržišta, može dokazati da je mjera donesena na tržištu koje je već bilo, djelomično ili u potpunosti, otvoreno tržišnom natjecanju prije datuma na koji je predmetna djelatnost liberalizirana na temelju prava Unije [17].

63. Drugim riječima, za potrebe primjene te odredbe, pretpostavlja se da predmetne državne mjere, u trenutku njihova donošenja, nisu bile državne potpore upravo zato što nisu ispunjavale uvjete utjecaja na trgovinu među državama članicama i narušavanja tržišnog natjecanja.

64. Ta je pretpostavka iznesena i u presudi Alzetta. U toj je presudi Opći sud, kako bi isključio da se sporne mjere mogu kvalificirati kao nove potpore, stvarno uzeo u obzir da „predmetni programi potpora nisu, prilikom njihova uvođenja 1981. i 1985., u pogledu potpora dodijeljenih u sektoru lokalnog, regionalnog ili nacionalnog prijevoza, ulazili u područje primjene članka 92. stavka 1. Ugovora [koji je postao članak 107. stavak 1. UFEU-a]” [18].

65. U tom pogledu, valja podsjetiti da mjera treba ispuniti četiri kumulativna uvjeta kako bi je se moglo kvalificirati kao državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Kao prvo, mora biti riječ o državnoj intervenciji ili intervenciji putem državnih sredstava. Kao drugo, ta intervencija mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama. Kao treće, ona mora pružati selektivnu prednost svojem korisniku. Kao četvrto, ona mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje [19].

66. Što se tiče tržišta koja još nisu otvorena za tržišno natjecanje, iako je točno da se državna potpora u načelu može smatrati zatečenom jer se može utvrditi da u trenutku njezina stupanja na snagu nije bila potpora, osobito zato što ta tržišta nisu bila liberalizirana, Sud je već presudio da takav nedostatak liberalizacije nužno ne isključuje da državne potpore mogu utjecati na trgovinu među državama članicama i da mogu narušiti ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje [20].

15 To je među ostalim i konačno na raspravi priznala Francuska Republika, koja je prvotno u tom pogledu intervenirala u potporu Talijanske Republike.

16 Moje isticanje

17 Vidjeti najnoviju presudu od 16. siječnja 2018., EDF/Komisija (T-747/15, EU:T:2018:6, t. 369.), koja je trenutačno predmet žalbe u tijeku pred Sudom (predmet C-221/18 P).

18 Vidjeti t. 146. presude Alzetta.

19 Vidjeti osobito presude od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, t. 40.), od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group SA i dr. (C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, t. 53.) i od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, t. 38.).

20 Vidjeti u tom smislu presudu od 10. lipnja 2010., Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, t. 49.).

67. Stoga se na temelju činjenice da je tržište pomorske kabotaže o kojem je riječ u ovom predmetu bilo liberalizirano propisima tek dugo nakon isplate spornih subvencija [21] ne može isključiti da su one bile potpore koje ispunjavaju gore navedene uvjete.

68. Konkretno, kao što to proizlazi iz točke 50. presude donesene u predmetu Fallimento Traghetti del Mediterraneo, ne može se isključiti, s jedne strane, da je društvo Tirrenia konkuriralo poduzetnicima drugih država članica na predmetnim unutarnjim linijama niti, s druge strane, da je konkuriralo tim poduzetnicima na međunarodnim linijama. Ne može se ni isključiti da je, u nedostatku odvojenog računovodstva za njegove različite aktivnosti, postojala opasnost od unakrsnih subvencija, odnosno, u ovom slučaju, opasnost od toga da su se prihodi od kabotaže za koje su dobivene subvencije o kojima je riječ u glavnom postupku koristili za djelatnosti koje je društvo obavljalo na navedenim međunarodnim linijama [22].

69. Kao što je uostalom naveo sud koji je uputio zahtjev, iz niza predmeta koji se odnose na poduzetnike Gruppo Tirrenia di Navigazione, u kojima su donesene presude od 10. svibnja 2005., Italija/Komisija (C-400/99, EU:C:2005:275), od 20. lipnja 2007., Tirrenia di Navigazione i dr./Komisija (T–246/99, neobjavljeno, EU:T:2007:186) i od 4. ožujka 2009., Tirrenia di Navigazione i dr./Komisija (T–265/04, T–292/04 i T-504/04, neobjavljeno, EU:T:2009:48), proizlazi da nedostatak službene liberalizacije tržišta pomorske kabotaže nije relevantan za kvalifikaciju određenih državnih mjera o kojima je bila riječ u tim predmetima kao novih potpora.

70. Stoga, okolnost da je svrha predmetnih državnih potpora bila poduprijeti poduzetnike na tržištima koja još nisu liberalizirana ne oslobađa predmetna državna tijela od toga da poštuju odredbe Ugovora o novim državnim potporama.

71. Ako je nacionalna mjera, u trenutku svojeg stupanja na snagu, obuhvaćena pojmom državne potpore zato što ispunjava sve gore navedene uvjete i osobito zato što nije sporno da može utjecati na trgovinu među državama članicama te da može narušiti ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje, ta se mjera u načelu ne može kvalificirati kao zatečena potpora samo zato što relevantno tržište nije službeno liberalizirano.

72. U ovom slučaju, iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da je sud koji je uputio zahtjev doista provjerio jesu li ispunjeni uvjeti za kvalifikaciju predmetnih subvencija kao državnih potpora. Taj je sud, po svemu sudeći, potvrdio ocjenu Corte d'appello di Genova (Žalbeni sud u Genovi) prema kojoj je predmetno tržište u vrijeme relevantnih činjenica bilo konkurentno tržište. Osobito, iz točaka 22. i 54. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi, među ostalim, da su, prema mišljenju tog suda, subvencije dodijeljene društvu Tirrenia mogle utjecati na trgovinu među državama članicama i „da su potencijalno mogle utjecati na trgovinu i slobodno tržišno natjecanje". Stoga sam sud koji je uputio zahtjev smatra da su te subvencije mogle narušiti ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje [23].

73. Stoga, kako bi se odgovorilo na prvo pitanje, valja smatrati da se subvencije o kojima je riječ u glavnom postupku ne mogu kvalificirati kao zatečene državne potpore samo zbog nedostatka službene liberalizacije, s obzirom na to da nije sporno, s jedne strane, da su te potpore mogle utjecati na trgovinu među državama članicama i, s druge strane, da su narušile ili prijetile da će narušiti tržišno natjecanje.

21 Uredbom Vijeća (EEZ) br. 3577/92 od 7. prosinca 1992. o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu unutar država članica (pomorska kabotaža) (SL 1992., L 364, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 7., str. 17.), liberalizirane su usluge u pomorskom prometu počevši od 1. siječnja 1993. Člankom 6. stavkom 2. te uredbe bilo je propisano da se otočna kabotaža u Sredozemlju privremeno izuzima od primjene navedene uredbe do 1. siječnja 1999.

22 Presuda od 10. lipnja 2010., Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, t. 49. i 50.).

23 Na raspravi je Talijanska Republika ipak tvrdila da ne može biti riječ o narušavanju tržišnog natjecanja na predmetnom tržištu, što je upravo osporavala različitim prigovorima pred sudom koji je uputio zahtjev.

74. Stoga smatram da se ni članak 1. točka (b) podtočka v. Uredbe br. 659/1999, ni načelo koje je Opći sud uspostavio u presudi Alzetta, ne mogu primijeniti u ovom slučaju.

75. Stoga se u potpunosti slažem s Komisijinim stajalištem, prema kojem, kako bi se odgovorilo na prvo pitanje, valja smatrati da se subvencije o kojima je riječ u glavnom postupku ne mogu kvalificirati kao zatečene državne potpore samo zbog nedostatka službene liberalizacije, s obzirom na to da nije sporno, s jedne strane, da su te potpore mogle utjecati na trgovinu među državama članicama i, s druge strane, da su narušile ili prijetile da će narušiti tržišno natjecanje.

76. S obzirom na sva ta razmatranja, a da pritom nije potrebno dalje ispitati jesu li odredbe Uredbe br. 659/1999 primjenjive *ratione temporis*, na prvo pitanje valja odgovoriti da, za potrebe kvalifikacije državnih potpora o kojima je riječ u glavnom postupku kao zatečenih potpora ili novih potpora, ne treba primijeniti ni pravilo iz članka 1. točke (b) podtočke v. Uredbe br. 659/1999 ni načelo uspostavljeno u presudi Alzetta, prema kojem potpore isplaćene poduzetnicima koji djeluju na tržištu koje još nije liberalizirano treba smatrati zatečenim potporama.

Drugo prethodno pitanje: primjenjivost članka 1. točke (b) podtočke iv. Uredbe br. 659/1999 ili načelâ legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti

77. U drugom pitanju sud koji je uputio zahtjev pita može li kvalifikaciju spornih potpora u glavnom predmetu kao zatečenih potpora ili novih potpora temeljiti na članku 1. točki (b) podtočki iv. Uredbe br. 659/1999, kojim se zatečena potpora definira kao „potpora koja se smatra postojećom potporom u skladu s člankom 15." te uredbe ili je, umjesto toga, potrebno uputiti na načela zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti.

Moguće upućivanje na članak 1. točku (b) podtočku iv. Uredbe br. 659/1999

78. Važno je istaknuti da se glavni predmet odnosi na tužbu za utvrđivanje odgovornosti države za povredu odredbi koje se primjenjuju u području državnih potpora, i konkretno njezine obveze prethodne prijave mjera potpore protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a. Tužitelj u glavnom postupku, poduzetnik koji je konkurent korisnika potpore, traži naknadu štete koju smatra da je pretrpio zbog nezakonite dodjele spornih subvencija.

79. Osim toga, iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da Komisija nije donijela odluku o zakonitosti i spojivosti državnih potpora o kojima je riječ u glavnom postupku (situacija *stand-alone private enforcement*).

80. Međutim, kao što je Sud već imao priliku pojasniti u presudi Transalpine Ölleitung in Österreich, iako se postupovna pravila sadržana u Uredbi br. 659/1999 primjenjuju na sve upravne postupke u području državnih potpora koji su bili u tijeku pred Komisijom u trenutku kad je ta uredba stupila na snagu, odnosno 16. travnja 1999., ta uredba ne sadržava nijednu odredbu o ovlastima i obvezama nacionalnih sudova, koje su i dalje uređene odredbama Ugovora, kako ih tumači Sud [24].

81. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, u okviru nadzora toga poštuju li države članice obveze koje su im propisane člancima 107. i 108. UFEU-a, nacionalni sudovi i Komisija imaju komplementarne i različite uloge. Dok ocjena spojivosti mjera potpore sa zajedničkim tržištem pripada u isključivu Komisijinu nadležnost, koja djeluje pod nadzorom sudova Zajednice, nacionalni sudovi osiguravaju zaštitu prava pojedinaca u slučaju povrede obveze prethodne prijave državnih potpora Komisiji, koja je sada predviđena člankom 108. stavkom 3. UFEU-a [25].

24 Presuda od 5. listopada 2006., Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, t. 34. i 35.).

25 Vidjeti presudu od 5. listopada 2006., Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, t. 37. i 38. I navedena sudska praksa).

82. U izvršavanju svojih dužnosti zaštite prava pojedinaca, nacionalni sudovi imaju određenu neovisnost i autonomiju u odnosu na Komisijinu intervenciju.

83. To je osobito slučaj kad trebaju odlučiti o zahtjevima za naknadu štete navodno pretrpljene zbog nezakonite dodjele mjera potpore, koje podnose konkurenti poduzetnika koji koriste te mjere.

84. Stoga je mogućnost potraživanja naknade štete u načelu neovisna o bilo kojem usporednom istražnom postupku koji vodi Komisija u pogledu predmetne potpore.

85. U tom pogledu, Sud je već u više navrata smatrao da pokretanje formalnog istražnog postupka od strane Komisije ne oslobađa nacionalne sudove od njihove obveze da štite prava pojedinaca suočenih s eventualnom kršenjem članka 108. stavka 3. UFEU-a [26].

86. Isto tako valja podsjetiti, što se tiče razine autonomije nacionalnih sudova, da pod prijetnjom negativnog utjecaja na izravan učinak članka 108. stavka 3. posljednje rečenice UFEU-a i nepoštovanja interesa pojedinaca čija je zaštita zadaća tih sudova, Komisijina odluka kojom se neprijavljena potpora proglašava spojivom s unutarnjim tržištem, nema za posljedicu *a posteriori* legalizaciju provedbenih akata koji su nevaljani jer pri njihovu donošenju nije poštovana zabrana iz te odredbe. Bilo kakvim drugim tumačenjem predmetnu državu članicu poticalo bi se na povredu navedene odredbe te bi je se lišilo korisnog učinka [27].

87. Stoga, ako tužitelj može pred nacionalnim sudom utvrditi da je pretrpio štetu uzrokovanu preuranjenom provedbom potpore, i konkretno nezakonitom konkurentskom prednošću koju je iz toga ostvario korisnik potpore, tužba za naknadu štete može se prihvatiti čak i ako je, u trenutku kad nacionalni sud odlučuje o zahtjevu, Komisija već odobrila predmetnu potporu.

88. Taj zaključak primjenjuje se *mutatis mutandis* na slučaj u kojem, kao u ovom slučaju, Komisija nije donijela odluku kojom izričito odlučuje o zakonitosti predmetnih mjera potpore. Isto kao što odluka kojom se spojivost nezakonitih potpora priznaje nakon njihove dodjele nema za posljedicu *a posteriori* legalizaciju akata kojima se provode te potpore, koji su izvorno bili nevaljani jer pri njihovu donošenju nije poštovana obveza prijave i obustave (*standstill*) predviđenih Ugovorom, nepostojanje Komisijine odluke o mjerama potpore ne može, *a fortiori*, imati za posljedicu legalizaciju tih mjera protekom vremena.

89. U tom kontekstu i osobito s obzirom na ulogu koju imaju nacionalni sudovi kad su im podnesene takve tužbe za naknadu štete u situaciji *stand alone*, kao i na razinu neovisnosti tih sudova u odnosu na Komisiju, čini se da je pojam zatečenih potpora u smislu članka 1. točke (b) podtočke iv. Uredbe br. 659/1999 usko povezan s pravilima u području zastare utvrđenim u članku 15. te uredbe, koja se odnose, kao što proizlazi iz stavka 1. potonjeg članka, na „ovlasti Komisije u vezi s povratom potpore”.

90. Taj pojam, kako je definiran u članku 1. točki (b) podtočki iv. Uredbe br. 659/1999, odnosi se na svaku potporu u vezi s kojom je istekao rok zastare od 10 godina, kojem podliježu posebne Komisijine ovlasti u vezi s povratom potpore. To pravilo o zastari ima za cilj osigurati da svaka Komisijina odluka bude donesena u razumnom roku jer u protivnom mogu stvoriti legitimno očekivanje kod osoba na koje se odnose [28].

26 Vidjeti osobito presude od 11. srpnja 1996., SFEI i dr. (C-39/94, EU:C:1996:285, t. 44.) i od 21. studenoga 2013., Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, t. 32.).

27 Vidjeti presude od 21. studenoga 1991., Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, EU:C:1991:440, t. 16.), od 21. listopada 2003., van Calster i dr. (C-261/01 i C-262/01, EU:C:2003:571, t. 63.) i od 5. listopada 2006., Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, t. 41.).

28 Vidjeti osobito presudu od 24. studenoga 1987., RSV/Komisija (223/85, EU:C:1987:502, t. 17.).

91. Istek roka zastare od 10 godina, predviđenog u članku 15. stavku 1. Uredbe br. 659/1999, samo vremenski ograničava Komisijinu ovlast što se tiče povrata nezakonite potpore. Subjektivno ograničavanje ovlasti obustave predviđene u stavku 2. tog članka, prema mojem mišljenju, jasno pokazuje da se predmetnim rokom samo određuju vremenske granice Komisijinih ovlasti povrata nezakonitih potpora [29].

92. S druge strane, to vremensko ograničenje Komisijine ovlasti ne utječe na mogućnost nacionalnih sudova da utvrde da je potpora nezakonita. Činjenica da potpora može postati zatečena potpora na temelju članka 15. stavka 3. Uredbe br. 659/1999 ne ispravlja nezakonitost postupanja države zbog nedostatka prijave.

93. Drugim riječima, istek roka zastare ne može imati za učinak apsolutnu i retroaktivnu legalizaciju predmetnih državnih potpora njihovim pretvaranjem u zatečene potpore, uz posljedično naknadno ukidanje pravne osnove tužbe koju pojedinci i konkurenti na koje je utjecala dodjela nezakonite potpore podnose protiv predmetne države članice.

94. Svako drugo tumačenje značilo bi smanjiti opseg obveze prijave mjera potpore koju imaju države članice [30] i time lišiti članak 108. stavak 3. UFEU-a njegova korisnog učinka.

95. To bi, k tomu, dovelo do utjecaja na prava pojedinaca koji su ujedno i korisnici i neposredni adresati zaštite koju pruža ta odredba. Prema mojem mišljenju, nema razloga da tužbe za naknadu štete pojedinaca koji su možda oštećeni dodjelom nezakonitih potpora zbog toga što su one, na njihovu štetu, dovele do narušavanja tržišnog natjecanja, budu ugrožene zbog toga što Komisija nije djelovala ili nije donijela odluku u pogledu predmetnih mjera.

96. U ovom slučaju, činjenica da se predmetne mjere kvalificiraju kao zatečene potpore na temelju članka 1. točke (b) podtočke iv. Uredbe br. 659/1999, imala bi za učinak smanjenje učinkovitosti sudskog nadzora mjera državne potpore nezakonito dodijeljenih društvu Tirrenia, čime bi se negativno utjecalo na legitimna očekivanja društva FTDM koje je podnijelo tužbu za naknadu štete protiv Talijanske države, na temelju načela i smjernica koje su činile pravnu stečevinu u vrijeme kad su državne potpore isplaćene.

97. U ovom slučaju, godišnje subvencije koje je društvo Tirrenia primalo od 1976. do 1980. čine državne potpore koje treba kvalificirati kao nove potpore. Kao nove potpore, Talijanska Republika trebala ih je prijaviti prije nego što ih je provela, na temelju članka 93. stavka 3. UEZ-a (koji je postao članak 108. stavak 3. UFEU-a). Međutim, budući da ta prethodna prijava nije izvršena, potpore koje je društvo Tirrenia primalo od 1976. do 1980. treba kvalificirati kao nezakonite državne potpore.

98. Okolnost da potpora može postati zatečena potpora na temelju članka 15. stavka 3. Uredbe br. 659/1999 ne ispravlja nezakonitost prilikom provedbe potpore.

99. Jedina pravila o zastari koja se eventualno primjenjuju pred nacionalnim sudom jesu pravila koja proizlaze iz nacionalnog prava, tumačena u vezi s načelom djelotvornosti i ekvivalentnosti [31].

100. U tom kontekstu potrebno je posljednje pojašnjenje u pogledu mogućnosti pozivanja na odredbe Uredbe br. 659/1999 pred nacionalnim sudom.

29 Vidjeti osobito presudu od 30. travnja 2002., Government of Gibraltar/Komisija (T-195/01 i T-207/01, EU:T:2002:111, t. 130.).

30 Vidjeti u tom smislu presude od 21. listopada 2003., van Calster i dr. (C-261/01 i C-262/01, EU:C:2003:571, t. 60.), od 5. listopada 2006., Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, t. 41. i 42.) i od 12. veljače 2008., CELF i ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, t. 40.).

31 Vidjeti po analogiji presudu od 24. ožujka 2009., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, t. 31. do 46.).

101. Naime, sud koji je uputio zahtjev smatrao je da je Sud, u svojoj presudi od 16. travnja 2015. Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), već utvrdio da se Uredba br. 659/1999 osobito primjenjuje kako bi nacionalni sud ocijenio jesu li predmetne državne potpore stvarno zatečene potpore, čak i u slučaju kad su dodijeljene prije stupanja na snagu te uredbe.

102. Međutim, treba napomenuti da se u tom predmetu Sud osobito pitalo o tome treba li, ako povlastice poput onih o kojima je riječ u navedenom predmetu, ulaze u područje primjene te odredbe, država članica koja ih je uvela, postupiti u skladu s postupkom prethodne provjere predviđenim člankom 88. stavkom 3. UEZ-a (koji je postao članak 108. stavak 3. UFEU-a), koji se odnosi na nove potpore. Predmet u kojem je donesena ta presuda nije se odnosio na tužbu za naknadu štete, nego na moguću neprimjenu nacionalnih odredbi kojima su uspostavljene povlastice koje možda nisu u skladu s pravnim pravilima o državnim potporama.

103. Stoga se na temelju te sudske prakse ne može pozvati na primjenjivost definicije sadržane u članku 1. točki (b) podtočki iv. Uredbe br. 659/1999, u okviru ispitivanja zahtjeva za naknadu štete iz ovog slučaja.

104. Iz svih tih razmatranja proizlazi da se definicija zatečene potpore iz članka 1. točke (b) podtočke iv. Uredbe br. 659/1999 ne može primijeniti na slučaj kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku. Drugim riječima, odredbama UFEU-a u području državnih potpora protivi se to da istek roka zastare u području povrata potpora iz članka 15. Uredbe br. 659/1999 sprječava da se pred nacionalnim sudom utvrdi odgovornosti države članice za povredu obveze prethodne prijave predviđene u članku 108. stavku 3. UFEU-a.

105. Još preostaje ispitati, kao što me sud koji je uputio zahtjev poziva u drugom dijelu svojeg drugog pitanja, mogu li se, i ako mogu pod kojim uvjetima, talijanska tijela u okviru tužbe za naknadu štete koja je podnesena protiv njih pozvati na načela legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti.

Mogućnost pozivanja na načelo legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti

106. U ovom slučaju, zbog nepostojanja Komisijine odluke u pogledu spornih subvencija, bit će na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi, u odnosu na datum kad je država odlučila dodijeliti te subvencije, treba li s obzirom na same okolnosti u glavnom predmetu predmetne potpore kvalificirati kao zatečene potpore ili nove potpore te da, u potonjem slučaju, odredi jesu li te potpore nezakonite ili ne.

107. U slučaju da se potvrdi da su sporne mjere potpora dodijeljene protivno načelno apsolutnoj i bezuvjetnoj obvezi prethodne prijave, smatram da se predmetna državna tijela ne mogu pozvati na načela legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti kako bi izbjegla svoje obveze u okviru tužbe za naknadu štete koju je podnio poduzetnik, koji je konkurent korisnika potpora.

108. Najprije, što se tiče načela legitimnih očekivanja, dovoljno je podsjetiti da je pravo pozivanja na njega, koje u načelu ima svaka osoba kod koje je *institucija* stvorila utemeljena nadanja, u ovom slučaju nevažno, s obzirom na to da ta institucija nije dala precizna jamstva.

109. U svakom slučaju, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se osoba koja je povrijedila pravo koje je na snazi ne može pozvati na zaštitu legitimnih očekivanja [32]. Također je utvrđeno da poduzetnici koji su primili državnu potporu načelno ne mogu imati legitimna očekivanja o zakonitosti potpore osim ako je ona dodijeljena uz poštovanje postupka propisanog člankom 108. UFEU-a. Taj zaključak tim više vrijedi u pogledu državnih subjekata koji su dodijelili potporu, koji ni u kojem slučaju ne mogu imati koristi od toga što Komisija nije djelovala ili nije donijela odluku u pogledu navedene potpore [33].

110. Ta tijela ne mogu se pozvati ni na načelo pravne sigurnosti.

111. Točno je da je Sud presudio da se, čak i u nedostatku roka zastare koji je propisao zakonodavac Unije, temeljnom zahtjevu pravne sigurnosti protivi to da Komisija može neodređeno odgađati izvršavanje svojih ovlasti [34]. U tom pogledu, Komisijino kašnjenje u odlučivanju o tome je li potpora nezakonita i treba li je država članica ukinuti i povratiti, u određenim okolnostima može kod korisnika predmetne potpore stvoriti legitimno očekivanje koje može spriječiti Komisiju da navedenoj državi članici naloži povrat te potpore [35].

112. Međutim, osim činjenice da je svrha te sudske prakse zaštiti legitimna očekivanja korisnika potpore, koja su, u načelu, nevažna u okviru tužbe za naknadu štete protiv državnih tijela koja dodjeljuju potporu, ona se odnosi na iznimne okolnosti [36], za koje mi se čini da nisu slične situaciji o kojoj je riječ u glavnom predmetu.

113. U konačnici, čini mi se da, iako bi načelo pravne sigurnosti moglo, prema potrebi, imati ulogu u slučaju u kojem je dotična država uredno prijavila mjere potpore koje namjerava provesti, to nije slučaj u kojem navedena država nije ispunila obvezu prethodne prijave na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a, iako su mogle postojati opravdane sumnje u zakonitost tih mjera s obzirom na pravo državnih potpora.

114. Slijedom toga, ni načelo legitimnih očekivanja, na koje se u svakom slučaju ne može pozvati osoba koja je povrijedila pravo koje je na snazi, ni načelo pravne sigurnosti, koje se ne može primijeniti u slučaju u kojem nadležna nacionalna tijela nisu prijavila mjere novih potpora, ne potkrepljuju stajalište koje zagovaraju talijanska tijela.

115. Stoga se predlaže da se na drugo prethodno pitanje odgovori na način da se članak 1. točka (b) podtočka iv. Uredbe br. 659/1999 ne primjenjuje na slučaj kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku. Osim toga, budući da potpore o kojima je riječ u glavnom postupku nisu dodijeljene uz poštovanje obveze prijave državnih potpora Komisiji, država članica ne može se pozvati na načela zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti kako bi izbjegla obvezu povrata u okviru tužbe za naknadu štete.

32 Vidjeti u tom smislu presudu od 14. srpnja 2005., ThyssenKrupp/Komisija (C-65/02 P i C-73/02 P, EU:C:2005:454, t. 41.).

33 Vidjeti osobito presudu od 15. prosinca 2005., Unicredito Italiano, (C-148/04, EU:C:2005:774, t. 104. i navedena sudska praksa).

34 Vidjeti presude od 14. srpnja 1972., Geigy/Komisija (52/69, EU:C:1972:73, t. 20. i 21.); od 24. rujna 2002., Falck i Acciaierie di Bolzano/Komisija (C-74/00 P i C-75/00 P, EU:C:2002:524, t. 140. i 141.) i od 22. travnja 2008., Komisija/Salzgitter (C-408/04 P, EU:C:2008:236, t. 100.).

35 Vidjeti presudu od 24. studenoga 1987., RSV/Komisija (223/85, EU:C:1987:502, t. 17.).

36 Predmetna mjera odnosila se na sektor koji je više godina bio korisnik državnih potpora koje je odobrila Komisija te je bila namijenjena pokrivanju dodatnih troškova djelatnosti koja je već koristila odobrenu potporu (presuda od 28. siječnja 2003., Njemačka/Komisija (C-334/99, EU:C:2003:55, t. 44.)).

Zaključak

116. S obzirom na sva ta razmatranja, predlažem Sudu da na pitanja koja je uputio Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud, Italija) odgovori na sljedeći način:

1. Ni članak 1. točka (b) podtočka v. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] ni pravilo uspostavljeno u točki 143. presude od 15. lipnja 2000., Alzetta i dr./Komisija (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do T-607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 i T-23/98, EU:T:2000:151) ne može se primijeniti na nacionalnu mjeru koja čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, ako je takva mjera, u trenutku njezine primjene, mogla utjecati na trgovinu među državama članicama i narušiti tržišno natjecanje.

2. Članak 1. točka (b) podtočka iv. Uredbe br. 659/1999 ne primjenjuje se na slučaj kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku. Drugim riječima, odredbama UFEU-a u području državnih potpora protivi se to da istek roka zastare u području povrata potpora iz članka 15. Uredbe br. 659/1999 sprječava da se pred nacionalnim sudom utvrdi odgovornosti države članice za povredu obveze prethodne prijave predviđene u članku 108. stavku 3. UFEU-a. Osim toga, budući da potpore o kojima je riječ u glavnom postupku nisu dodijeljene u skladu s obvezom prijave državnih potpora Komisiji predviđenom u članku 108. stavku 3. UFEU-a, država članica ne može se pozvati na načela zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti kako bi odbacila utvrđivanje odgovornosti u okviru tužbe za naknadu štete koju podnesu pojedinci zbog povrede prava Unije.