Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ATHANASIOSA RANTOSA
od 14. lipnja 2022.[1]

Spojeni predmeti C-702/20 i C-17/21

SIA „DOBELES HES” (C-702/20)
Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (C-17/21)
uz sudjelovanje
Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija,
Ekonomikas ministrija,
Finanšu ministrija,
SIA „GM”,
Ekonomikas ministrija,
Finanšu ministrija

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Augstākā tiesa (Senāts) (Vrhovni sud, Latvija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 107. stavak 1. UFEU-a – Obveza javnog operatora da električnu energiju otkupljuje po cijeni višoj od tržišne cijene od proizvođača koji upotrebljavaju obnovljive izvore energije – Naknada šteta za iznose neprimljenih potpora – Postojeća potpora – Nova potpora – Obveza prijave – *De minimis* potpora – Kumuliranje – Isplata odštete iz proračuna tijela koji se treba upotrebljavati isključivo u svrhu regulacije djelatnosti”

I. Uvod

1. Zahtjevi za prethodnu odluku koje je uputila Augstākā tiesa (Senāts) (Vrhovni sud, Latvija) odnose se na tumačenje članka 107. stavka 1. UFEU-a u pogledu odredbi latvijskog prava koje se odnose na otkup električne energije od poduzeća koja proizvode električnu energiju u hidroelektranama.

2. Ti su zahtjevi upućeni u okviru dvaju sporova između, s jedne strane, društva SIA „DOBELES HES” (tužitelj u predmetu C-702/20) i društva SIA „GM” (tužitelj u predmetu C-17/21) (u daljnjem tekstu: tužitelji) i, s druge strane, Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisije (Komisija za regulaciju javnih usluga, Latvija, u daljnjem tekstu: Komisija za regulaciju) jer za razdoblje od 1. ožujka 2006. do 1. travnja 2010. Komisija za regulaciju nije utvrdila prosječnu tarifu za prodaju električne energije na temelju koje je izračunana uvećana cijena po kojoj je javno

[1] Izvorni jezik: francuski

tijelo, odnosno društvo AS Latvenergo, otkupljivalo višak električne energije koji su proizveli tužitelji. Budući da smatraju da im je nanesena šteta zbog ponašanja Komisije za regulaciju, tužitelji su zatražili naknadu štete koju su pretrpjeli zbog neutvrđivanja te tarife.

3. Prethodna pitanja koja je sud koji je uputio zahtjev uputio Sudu odnose se na tri „uobičajena" pitanja u području državnih potpora. Taj sud najprije pita obuhvaća li nacionalna mjera koja uključuje otkup proizvedene hidroelektrične energije po tarifi koja je dvostruko veća od prosječne tarife za prodaju električne energije „državna sredstva" kako bi se mogla kvalificirati kao državna potpora. Nadalje, navedeni sud pita može li se naknada štete koju isplati nacionalni sud izjednačiti s „državnom potporom" u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Naposljetku, isti sud postavlja niz pitanja koja se odnose na kriterije koje treba uzeti u obzir prilikom analize usklađenosti te mjere s pravom Unije ako se ta mjera kvalificira kao državna potpora.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba (EU) br. 1407/2013

4. Člankom 3. Uredbe (EU) br. 1407/2013 [2], naslovljenim „*De minimis* potpore", određuje se:

„1. Ako mjere potpore ispunjuju uvjete predviđene ovom Uredbom, smatra se da ne ispunjuju sve kriterije iz članka 107. stavka 1. [UFEU-a] te se stoga izuzimaju od obveze prijave iz članka 108. stavka 3. [UFEU-a].

2. Ukupan iznos *de minimis* potpore koja se po državi članici dodjeljuje jednom poduzetniku ne smije prelaziti 200 000 EUR tijekom bilo kojeg razdoblja od tri fiskalne godine.

[…]"

5. Članak 5. stavak 2. te uredbe glasi kako slijedi:

„*De minimis* potpore ne kumuliraju se s državnim potporama u vezi s istim prihvatljivim troškovima ili s državnim potporama za istu mjeru rizičnog financiranja ako bi takva kumulacija prelazila primjenjivi najviši intenzitet ili iznos potpore koji je u konkretnim okolnostima svakog pojedinog slučaja utvrđen uredbom o skupnom izuzeću odnosno odlukom Komisije. […]"

6. Člankom 7. stavkom 1. navedene uredbe na temelju prijelaznih odredbi predviđa se:

„Ova se Uredba primjenjuje na potpore dodijeljene prije njezina stupanja na snagu ako potpora ispunjuje sve uvjete utvrđene u ovoj Uredbi. Sve potpore koje ne ispunjuju te uvjete Komisija procjenjuje u skladu s primjenjivim okvirima, smjernicama, komunikacijama i obavijestima."

[2] Uredba Komisije od 18. prosinca 2013. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore (SL 2013., L 352, str. 1.)

2. Uredba (EU) 2015/1589

7. Člankom 1. Uredbe (EU) 2015/1589[3] određuje se:

„Za potrebe ove Uredbe, primjenjuju se sljedeće definicije:

(b) ‚postojeća potpora' znači:

i. ne dovodeći u pitanje […] Prilog IV. točku 3. i Dodatak navedenom Prilogu Aktu o pristupanju […] Latvije […], svaka potpora koja je postojala prije stupanja na snagu UFEU-a u odgovarajućim državama članicama, odnosno programi potpore i pojedinačna potpora čija je primjena započela prije te se nastavila i nakon stupanja Ugovora na snagu;

ii. odobrena potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje je odobrila Komisija ili Vijeće;

iii. potpora koja se smatra odobrenom u skladu s člankom 4. stavkom 6. Uredbe (EZ) br. 659/1999[4] ili s člankom 4. stavkom 6. ove Uredbe ili je odobrena prije donošenja [Uredbe br. 659/1999], ali u skladu s tim postupkom;

iv. potpora koja se smatra postojećom potporom u skladu s člankom 17. ove Uredbe;

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

(c) ‚nova potpora' znači svaka potpora, to jest programi potpora i pojedinačna potpora koj[i] ne predstavljaju postojeću potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora;

[…]"

8. Članak 2. Uredbe br. 2015/1589, naslovljen „Prijava nove potpore", glasi kako slijedi:

„1. Osim ako je drukčije predviđeno uredbama donesenim u skladu s člankom 109. UFEU-a ili drugim relevantnim odredbama istog, predmetna država članica Komisiju pravodobno obavješćuje o svim svojim planovima za dodjelu novih potpora. […]

[…]"

9. Člankom 3. te uredbe, naslovljenim „Klauzula o mirovanju", predviđa se:

„Potpora koja podliježe obvezi prijave u skladu s člankom 2. stavkom 1. ne smije stupiti na snagu prije nego što Komisija donese, ili se smatra da je donijela, odluku kojom se odobrava ta potpora."

[3] Uredba Vijeća od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.)

[4] Uredba Vijeća od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 93. Ugovora o EZ-u (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.)

10. Člankom 17. navedene uredbe, naslovljenim „Rok zastare za povrat potpore”, određuje 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. […]

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

3. Direktiva 2002/20/EZ

11. Uvodna izjava 30. Direktive 2002/20/EZ[5] glasi kako slijedi:

„Za davatelje elektroničkih komunikacijskih usluga mogu se propisati administrativne naknade kako bi se financirale aktivnosti državnog regulatornog tijela upravljanja sustavom ovlašćivanja i dodjelom prava korištenja. […]”

12. Člankom 12. te direktive, naslovljenim „Administrativne naknade”, njegovim stavkom 1. određuje se:

„Sve administrativne naknade propisane za poduzeća koja pružaju uslugu ili mrežu na temelju općeg ovlaštenja ili kojima je dodijeljeno pravo korištenja su takve da:

(a) u ukupnom iznosu pokrivaju samo administrativne troškove koji će nastati prilikom upravljanja, kontrole i provedbe sustava općeg ovlaštenja […].

[…]”

B. Latvijsko pravo

13. Člankom 40. stavkom 1. Enerģētikas likumsa (Zakon o energiji), u verziji koja je bila na snazi u razdoblju od 1. lipnja 2001. do 7. lipnja 2005., određuje se:

„Ovlašteno poduzeće za distribuciju električne energije od malih hidroelektrana otkupljuje višak električne energije koji one proizvedu, […], po cijeni koja je dvostruko veća od prosječne tarife za prodaju električne energije. Cijenu takvog otkupa potom određuje regulatorno tijelo.”

14. U članku 30. stavku 1. Elektroenerģijas tirgus likums (Zakon o tržištu električne energije), u verziji koja je bila na snazi u razdoblju od 8. lipnja 2005. do 31. prosinca 2014., navodi se:

„Proizvođači koji za proizvodnju električne energije upotrebljavaju obnovljive izvore energije i koji su započeli sa svojom djelatnosti prije stupanja na snagu ovog zakona prodaju električnu energiju javnom operatoru u skladu s […] cijenama koje su se primjenjivale u trenutku kad je ovaj zakon stupio na snagu.”

[5] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (SL 2002., L 108, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 53., str. 62.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL 2009., L 337, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 68., u daljnjem tekstu: Direktiva 2002/20)

15. Člankom 30. stavkom 3. tog zakona, u verziji koja je bila na snazi u razdoblju od 8. lipnja 2005. do 14. svibnja 2008., predviđa se:

„[…] Cijenu tog otkupa snose svi krajnji kupci električne energije u Latviji razmjerno svojoj potrošnji električne energije kad dio električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije otkupi javni operator ili kad je trošak koji snosi potonji operator predmet naknade.”

16. Člankom 29. stavkom 1. likumsa „Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem” (Zakon o tijelima za regulaciju javnih usluga) određuje se:

„Rad regulatornog tijela financira se prihodima od naplate državne pristojbe za regulaciju javnih usluga i plaćanja za usluge koje pruža regulatorno tijelo, koji se predviđaju drugim zakonima i propisima.”

III. Glavni postupci, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

17. Još prije pristupanja Republike Latvije Europskoj uniji zakonodavac te države članice uveo je propis čiji je cilj promicanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije. Konkretno, na temelju članka 40. stavka 1. Zakona o energiji male hidroelektrane imaju pravo tijekom osam godina od početka svojeg poslovanja prodati višak svoje električne energije poduzeću ovlaštenom za distribuciju električne energije po tarifi koja je dvostruko veća od prosječne tarife za prodaju električne energije. Tu je tarifu trebala odrediti Komisija za regulaciju.

18. Nakon pristupanja Republike Latvije Uniji ta se prednost zadržala Zakonom o tržištu električne energije koji je stupio na snagu 8. lipnja 2005. Stoga su tijekom spornog razdoblja, od ožujka 2006. do rujna 2008., proizvođači hidroelektrične energije (poput tužitelja) imali pravo prodati višak svoje proizvodnje po uvećanoj cijeni javnom operatoru, odnosno društvu Latvenergo, koje je u stopostotnom vlasništvu države. Komisija za regulaciju je u svojstvu regulatornog tijela za tržište električne energije utvrdila prosječnu tarifu za prodaju električne energije na temelju nacionalnog prava.

19. Tijekom 2010. Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ustavni sud, Latvija) presudio je da je Komisija za regulaciju pogrešno izračunala iznos uvećane cijene u razdoblju od 2005. do 2010. Stoga su tužitelji, koji su upravljali hidroelektranama tijekom tog razdoblja, od tog tijela zatražili naknadu štete za gubitke koje su pretrpjeli zbog neutvrđivanja predmetne tarife[6], a potom su pokrenuli postupak pred upravnim sudom zbog neprihvaćanja njihovih zahtjeva.

20. Dvjema presudama od 31. svibnja i od 10. srpnja 2019. Administratīvā apgabaltiesa (Okružni upravni sud, Latvija) naložila je Komisiji za regulaciju da tužiteljima isplati iznose od 3 406,63 eura odnosno 662,26 eura. Međutim, uzimajući u obzir mišljenje Europske komisije koje je zatražio tijekom postupka, taj je sud isplatu tih iznosa podvrgnuo suspenzivnom uvjetu da ih se prijavi Komisiji kao državne potpore i da ta institucija dâ svoju suglasnost ili da se smatra da ju je dala.

[6] Navodna šteta odgovara razlici između cijene koju je tužiteljima platio javni operator i cijene po kojoj bi potonji operator morao otkupiti električnu energiju da se utvrdila prosječna tarifa za prodaju električne energije za razdoblje od 1. ožujka 2006. do 30. studenoga 2007. za društvo DOBELES HES i od 1. ožujka 2006. do 30. rujna 2008. za društvo GM.

21. Komisija za regulaciju podnijela je žalbu u kasacijskom postupku Augstākā tiesi (Senāts) (Vrhovni sud), sudu koji je uputio zahtjev. Taj je sud odlučio prekinuti postupak u dvama predmetima i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja, koja su istovjetna u oba predmeta:

„1. Treba li smatrati da obveza naložena javnom operatoru da otkupi električnu energiju po cijeni višoj od tržišne cijene od proizvođača koji upotrebljavaju obnovljive izvore energije za proizvodnju električne energije, pozivajući se na obvezu naloženu krajnjem potrošaču da je plaća razmjerno potrošnji, čini intervenciju države ili intervenciju putem državnih sredstava u smislu članka 107. stavka 1. [UFEU-a]?

2. Treba li pojam ‚liberalizacija tržišta električne energije' tumačiti na način da valja smatrati da je liberalizacija već provedena ako postoje određeni elementi slobodne trgovine, poput, na primjer, ugovora koje je javni operator sklopio s dobavljačima iz drugih država članica? Može li se smatrati da liberalizacija tržišta električne energije započinje u trenutku u kojem se jednom dijelu korisnika električne energije (na primjer, korisnicima električne energije koji su priključeni na prijenosni sustav ili korisnicima električne energije koji nisu kućanstvo i koji su priključeni na distribucijski sustav) na temelju zakona dodjeljuje pravo na promjenu distributera električne energije? Kako razvoj regulacije tržišta električne energije u Latviji – konkretno situacija koja je prethodila 2007. – utječe na ocjenu potpora dodijeljenih proizvođačima električne energije s obzirom na članak 107. stavak 1. [UFEU-a] (za potrebe odgovora na prvo pitanje)?

3. Ako iz odgovora na prvo i drugo pitanje proizađe da potpora dodijeljena proizvođačima električne energije nije državna potpora u smislu članka 107. stavka 1. [UFEU-a], podrazumijeva li činjenica da tužitelj trenutačno posluje na liberaliziranom tržištu električne energije i da mu isplata naknade štete trenutačno daje prednost u odnosu na druge operatore prisutne na predmetnom tržištu to da naknadu štete treba smatrati državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. [UFEU-a]?

4. Ako iz odgovora na prvo i drugo pitanje proizađe da je potpora dodijeljena proizvođačima električne energije državna potpora u smislu članka 107. stavka 1. [UFEU-a], treba li, u okviru nadzora državnih potpora predviđenog u navedenoj odredbi, smatrati da je tužiteljev zahtjev za naknadu štete koju je pretrpio zbog nepotpunog ispunjenja zakonskog prava na primanje većeg iznosa za proizvedenu električnu energiju zahtjev za novu državnu potporu ili pak zahtjev za plaćanje dijela državne potpore koji ranije nije primljen?

5. Ako se na četvrto prethodno pitanje odgovori na način da zahtjev za naknadu štete, u kontekstu ranijih okolnosti, treba smatrati zahtjevom za plaćanje dijela državne potpore koji ranije nije primljen, proizlazi li iz članka 107. stavka 1. [UFEU-a] da u ovom trenutku prilikom odlučivanja o plaćanju navedene državne potpore valja analizirati postojeću situaciju na tržištu i uzeti u obzir propise koji su na snazi (uključujući ograničenja koja trenutačno postoje za sprečavanje prekomjernih naknada)?

6. Je li za potrebe tumačenja članka 107. stavka 1. [UFEU-a] relevantno to da se vjetroelektranama, za razliku od hidroelektrana, prije plaćala potpora u cijelosti?

7. Je li za potrebe tumačenja članka 107. stavka 1. [UFEU-a] relevantno to da samo dio hidroelektrana koje su primile nepotpune potpore trenutačno prima naknadu štete?

8. Treba li članak 3. stavak 2. i članak 7. stavak 1. [Uredbe br. 1407/2013] tumačiti na način da, s obzirom na to da iznos sporne potpore u ovom slučaju ne prelazi prag *de minimis* potpore, treba smatrati da navedena potpora ispunjava kriterije utvrđene za *de minimis* potpore? Treba li članak 5. stavak 2. te uredbe tumačiti na način da u ovom slučaju, uzimajući u obzir uvjete za sprečavanje prekomjernih naknada iz Odluke Komisije SA.43140, činjenica da se plaćanje naknade za pretrpljenu štetu smatra *de minimis* potporom može dovesti do neprihvatljive kumulacije potpora?

9. Ako se u ovom predmetu zaključi da je državna potpora dodijeljena odnosno isplaćena, treba li članak 1. točke (b) i (c) [Uredbe 2015/1589] tumačiti na način da okolnosti kao što su one u ovom predmetu odgovaraju novoj, a ne postojećoj državnoj potpori?

10. U slučaju potvrdnog odgovora na deveto prethodno pitanje, za potrebe ocjene usklađenosti tužiteljeve situacije s potporama koje se smatraju postojećim potporama na koje se odnosi članak 1. točka (b) podtočka iv. Uredbe 2015/1589, treba li kao početak zastare u smislu članka 17. stavka 2. te uredbe uzeti u obzir isključivo dan kad je potpora stvarno isplaćena?

11. Ako se zaključi da je državna potpora dodijeljena odnosno isplaćena, treba li članak 108. stavak 3. [UFEU-a] i članak 2. stavak 1. i članak 3. Uredbe 2015/1589 tumačiti na način da se postupak prijave državne potpore, poput onog o kojem je riječ u ovom predmetu, smatra prikladnim ako nacionalni sud prihvati zahtjev za naknadu pretrpljene štete, pod uvjetom da je primljena Komisijina odluka kojom se odobrava potpora, i naloži Ekonomikas ministriju (Ministarstvo gospodarstva, Latvija) da Komisiji u roku od dva mjeseca od donošenja presude proslijedi odgovarajuću prijavu potpore za poslovnu djelatnost?

12. Je li za potrebe tumačenja članka 107. stavka 1. [UFEU-a] relevantna činjenica da se naknada pretrpljene štete zahtijeva od tijela iz javnog sektora (Komisije za regulaciju) koje u prošlosti nije moralo snositi navedene troškove, kao i činjenica da proračun tog tijela čine državne naknade koje plaćaju pružatelji javnih usluga iz uređenih sektora, koje moraju biti povezane isključivo s djelatnošću regulatornog tijela?

13. Je li sustav naknade štete, poput onog o kojem je riječ u ovom predmetu, u skladu s načelima sadržanim u pravu Unije koja se primjenjuju na uređene sektore, konkretno s člankom 12. i uvodnom izjavom 30. Direktive [2002/20]?"

22. Pisana očitovanja podnijeli su regulatorno tijelo, latvijska, njemačka i nizozemska vlada te Europska komisija. Te su stranke također pisanim putem odgovorile na pitanja koja je postavio Sud na temelju članka 61. stavka 1. Poslovnika Suda. Usto, te stranke, kao i tužitelji i španjolska vlada, iznijeli su očitovanja na raspravi održanoj 29. ožujka 2022. u sastavu velikog vijeća.

IV. Pravna analiza

A. Prvo prethodno pitanje

23. Prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li sustav kojim se javnim operatorima nalaže da električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora energije otkupe po cijeni višoj od tržišne, u obliku obveze kojom se krajnjem potrošaču nalaže da financira ta plaćanja, smatrati „intervencijom države ili intervencijom putem državnih sredstava" u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

24. Valja podsjetiti na to da kvalifikacija „državne potpore” u smislu te odredbe pretpostavlja ispunjenje četiriju uvjeta, odnosno postojanje intervencije države ili intervencije putem državnih sredstava, mogućnosti da ta intervencija utječe na trgovinu među državama članicama, da daje selektivnu prednost svojem korisniku i da narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje [7].

25. Pitanje koje se postavlja Sudu odnosi se samo na prvi od tih uvjeta, odnosno na postojanje državnih sredstava. U tom pogledu valja napomenuti da se prema ustaljenoj sudskoj praksi mjera može kvalificirati kao intervencija države ili potpora dodijeljena putem državnih sredstava ako su ispunjena dva različita i kumulativna uvjeta: 1. mjera se može pripisati državi članici i 2. mjera je izravno ili neizravno dodijeljena putem državnih sredstava [8].

26. Kao prvo, što se tiče uvjeta koji se odnosi na pripisivost, valja ispitati treba li smatrati da je država članica sudjelovala u donošenju te mjere. Smatra se da je taj uvjet ispunjen kad se predmetna mjera uvodi zakonom ili propisom [9]. U tom pogledu valja utvrditi da je mehanizam naknade o kojem je riječ u glavnom postupku uspostavljen na temelju zakona i stoga treba smatrati da ga se može pripisati državi, što uostalom ne osporava nijedna od zainteresiranih stranaka.

27. Kao drugo, što se tiče uvjeta koji se odnosi na to da se prednost dodijeli putem državnih sredstava, valja istaknuti da su člankom 107. stavkom 1. UFEU-a obuhvaćene samo prednosti koje su dodijeljene izravno ili neizravno putem državnih sredstava [10].

28. Najprije ističem da su pisana očitovanja koja je podnijela Komisija, a koja se odnose na taj drugi kriterij, dovela do toga da njemačka vlada zatraži da o ovim predmetima odlučuje veliko vijeće u skladu s člankom 16. stavkom 3. Statuta Suda Europske unije. Prema mišljenju te vlade, taj zahtjev opravdava činjenica da problematika koja se odnosi na kriterije koje valja uzeti obzir kako bi se utvrdilo postojanje „državnih sredstava” ima doseg načela za tumačenje članka 107. stavka 1. UFEU-a. Konkretnije, ta vlada smatra da se ne temelju same porezne prirode mjere ne smatra da su prikupljena sredstva državna, suprotno stajalištu koje u tom pogledu zastupa Komisija. Suprotno tomu, odlučujuća je činjenica da su prikupljena sredstva stvarno na raspolaganju javnim tijelima ili da su pod državnim nadzorom. U okviru opće ocjene, porezna priroda predstavljala bi samo naznaku postojanja javnog nadzora i ovlasti raspolaganja prikupljenim sredstvima.

29. Prije zauzimanja stajališta o toj problematici valja utvrditi uključuje li mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku državna sredstva.

1. Ocjena predmetnog latvijskog sustava s obzirom na sudsku praksu Suda

30. Najprije ističem da se u pogledu mjera potpore za obnovljive izvore energije koje provodi većina država članica razvila opsežna sudska praksa. Ta sudska praksa pruža korisne smjernice za odgovor na prvo prethodno pitanje.

7 Presuda od 13. rujna 2017., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, t. 17. i navedena sudska praksa)

8 Vidjeti u tom smislu presudu od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294, t. 24. i navedena sudska praksa).

9 Presuda od 28. ožujka 2019., Njemačka/Komisija (C-405/16 P, u daljnjem tekstu: presuda Njemačka/Komisija, EU:C:2019:268, t. 49. i navedena sudska praksa)

10 Presuda od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294, t. 24.)

31. Iz sudske prakse Suda tako proizlazi da mjera koja se sastoji od obveze otkupa energije može biti obuhvaćena pojmom „potpora” iako ne podrazumijeva prijenos državnih sredstava [11]. Naime, članak 107. stavak 1. UFEU-a obuhvaća sva novčana sredstva kojima se tijela javne vlasti mogu zaista koristiti za potporu poduzetnicima, neovisno o tome pripadaju li ta sredstva trajno u državnu imovinu. Stoga, čak i kada iznosi koji odgovaraju predmetnoj mjeri nisu u trajnom vlasništvu državne riznice, činjenica da oni cijelo vrijeme ostaju pod državnim nadzorom i tako na raspolaganju nadležnim državnim tijelima dovoljna je da bi ih se kvalificiralo kao „državna sredstva” [12].

32. Sud je također presudio da se fondovi koji se financiraju putem obveznih doprinosa koje nameće zakonodavstvo države, kojima se upravlja i koje se raspoređuje sukladno tom zakonodavstvu, mogu smatrati državnim sredstvima u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a čak i ako njima upravljaju subjekti koji nisu javna vlast [13]. U tom je pogledu odlučujući element činjenica da je takve subjekte država ovlastila za upravljanje državnim sredstvom, a nisu samo obvezana na otkup iz vlastitih financijskih sredstava [14]. Potrebno je da u tom pogledu postoji veza između, s jedne strane, predmetne prednosti i, s druge strane, smanjenja državnog proračuna, pa makar i potencijalnog [15]. Ta veza u svakom slučaju postoji kad zakonodavac odredi krajnjim korisnicima da plaćaju doprinos tijelu javne vlasti u skladu s objektivnim kriterijem (primjerice potrošnja energije). Naime, takav je doprinos istovjetan pristojbi. Isto vrijedi ako doprinos prikuplja tijelo koje nije tijelo javne vlasti, kao što je upravitelj mreže [16].

33. Sud se osobito oslonio na prethodno navedene elemente kako bi presudio da mjere navedene u određenom broju predmeta koji su slični predmetu u glavnom postupku treba smatrati mjerama koje uključuju državna sredstva [17].

34. Osim slučajeva u kojima je Sud presudio da postoji državni nadzor nad predmetnim sredstvima, valja ispitati i okolnosti u kojima je Sud presudio da takav nadzor ne postoji.

35. Stoga je Sud u presudi PreussenElektra utvrdio da državna sredstva nisu uključena u mjere kojima država samo utvrđuje najmanju ili najveću cijenu za kupnju ili prodaju određenog proizvoda ili određene usluge [18]. Iz toga slijedi da država ne nadzire sredstva niti njima raspolaže kad zakonodavac regulira cijene i određuje, po potrebi, način raspodjele financijskog tereta koji proizlazi iz tih cijena među predmetnim privatnim subjektima a da inače ne intervenira u upravljanje sredstvima ili njihovu dodjelu. U tom slučaju privatni subjekti upravljaju vlastitim, a ne državnim financijskim sredstvima.

36. Osim toga, postojanje državnih sredstava nije utvrđeno kada namet koji zakon predviđa za unaprijed utvrđenu kategoriju osoba (odnosno potrošača) nije obvezan. Stoga je Sud u presudi Njemačka/Komisija smatrao da, kako bi se moglo govoriti o državnim sredstvima, namet treba

[11] Presuda od 13. rujna 2017., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, t. 24. i navedena sudska praksa)

[12] Presuda od 13. rujna 2017., ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, t. 25. i navedena sudska praksa)

[13] Presude od 2. srpnja 1974., Italija/Komisija (173/73, EU:C:1974:71, t. 35.) i od 19. prosinca 2013., Association Vent De Colère! i dr. (C-262/12, EU:C:2013:851, t. 25.)

[14] Presuda od 19. prosinca 2013., Association Vent De Colère! i dr. (C-262/12, EU:C:2013:851, t. 30. i 35. i navedena sudska praksa)

[15] Presuda Njemačka/Komisija (t. 60. i 84. te navedena sudska praksa)

[16] Presuda od 17. srpnja 2008., Essent Netwerk Noord i dr. (C-206/06, u daljnjem tekstu: presuda Essent Netwerk Noord i dr., EU:C:2008:413, t. 45. do 47. i 66.) i presuda Njemačka/Komisija (t. 65. do 71.)

[17] Presuda Essent Netwerk Noord i dr. Vidjeti također presude od 19. prosinca 2013., Association Vent De Colère! i dr. (C-262/12, EU:C:2013:851) i od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407)

[18] Presuda od 13. ožujka 2001. (C-379/98, u daljnjem tekstu: presuda PreussenElektra, EU:C:2001:160, t. 58. i 59.)

biti obvezan *de jure* u smislu da njegova obveznost treba proizlaziti iz nacionalnog prava [19]. Posljedično, ako se nacionalnim propisom jednostavno samo „omogućuje" da se namet prenese na određenu kategoriju osoba, toj kategoriji osoba ne nalaže se nikakav „obvezni namet" i, prema tome, sredstva koja se temelje na takvom nametu ne postaju državna sredstva.

37. Sada valja analizirati predmetnu latvijsku mjeru s obzirom na prethodno navedeno.

38. Napominjem, kao prvo, da sustav koji je uspostavila latvijska vlada sadržava obvezni namet koji je zakonodavac obvezujućim pravnim aktom jednostrano odredio svim krajnjim potrošačima, tako da ga se može izjednačiti s pristojbom [20].

39. Kao drugo, valja naglasiti da je iznosima prikupljenima od krajnjih potrošača koji su upotrijebljeni za otkup električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije upravljalo tijelo pod javnim nadzorom, odnosno društvo Latvenergo, koje je u stopostotnom vlasništvu države. To je društvo upravljalo sredstvima koje je primalo i raspodjeljivalo opskrbljivačima obnovljivim izvorima energije u skladu s kriterijima koje utvrđuje latvijski zakon. Činjenica da Latvenergo nema nikakvu mogućnost odrediti način na koji će se prikupljena sredstva koristiti (a koja se mogu upotrebljavati samo u svrhe koje predviđa taj sustav) ne negira činjenicu da su javna tijela ta koja donose odluke u tom pogledu [21].

40. Stoga valja utvrditi da su se tijekom cijelog životnog vijeka raspodjele predmetnih sredstava, odnosno od trenutka kad se prikupe od krajnjih potrošača električne energije do trenutka njihove raspodjele među predmetnim poduzetnicima, ta sredstva stalno nalazila pod javnim nadzorom u strogo reguliranom okviru.

41. Ističem i to da se s obzirom na te značajke latvijski sustav razlikuje od sustava o kojima je riječ u predmetima u kojima su donesene presude PreussenElektra i Njemačka/Komisija. Stoga u sustavu o kojem je riječ u glavnom postupku troškove povezane s otkupom obuhvaća obvezujući pravni akt, odnosno obvezni doprinos propisan zakonom, za razliku od doprinosa o kojem je riječ u predmetu Njemačka/Komisija. Osim toga, za razliku od sustava o kojem je riječ u predmetu PreussenElektra, koji je predviđao da financiranje mjera u prilog obnovljivim izvorima energije potječe isključivo iz privatnih izvora, sredstva koja su se koristila u okviru latvijskog sustava za nadoknadu troškova u vezi s otkupom električne energije iz obnovljivih izvora po višoj cijeni koju je odredila država, prikupljala su se od krajnjih potrošača. Također valja navesti da se obveza otkupa u okviru latvijskog sustava nalaže određenom operatoru koji je u potpunosti javan, a ne privatnim subjektima.

42. S obzirom na prethodne elemente, smatram da neovisno o primijenjenom pristupu koji se odnosi na problematiku koju je istaknula njemačka vlada, latvijski sustav uključuje „državna sredstva" u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Naime, s jedne strane, kao što se to objašnjava u točki 38. ovog mišljenja, sustav se financira obveznom pristojbom koja je usporediva s porezom. S druge strane, kao što se to navodi u točkama 39. i 40. ovog mišljenja, sredstva koja prikuplja, njima upravlja i raspodjeljuje društvo koje je u stopostotnom državnom vlasništvu u svakom su trenutku pod nadzorom države.

[19] Presuda Njemačka/Komisija (t. 70. i 71.)

[20] Vidjeti točku 32. ovog mišljenja.

[21] Vidjeti u tom smislu presudu Essent Netwerk Noord i dr. (t. 69. i 70.).

2. Stajalište o problematici koju je istaknula njemačka vlada

43. Problematika koju je istaknula njemačka vlada svjedoči o složenosti koju predstavlja tumačenje pojma „državna sredstva” osobito u području obnovljivih izvora energije. Stoga je za Sud izazov da uspostavi ravnotežu između, s jedne strane „opasnosti od nedovoljnog uključivanja”, koja bi dovela do toga da pravo Unije dopušta stvaranje složenih obrazaca koji omogućuju da se zaobiđu pravila koja se odnose na državne potpore i, s druge strane, „opasnosti od pretjeranog uključivanja”, koja bi dovela do toga da se kao državne potpore kvalificiraju mjere potpore za obnovljive izvore energije koje ne uključuju upotrebu državnih sredstava.

44. U tom je kontekstu Sud odlučivao o nizu predmeta koji su se odnosili na programe potpore za obnovljive izvore energije koje provode države članice. Međutim, odlučujući element koji proizlazi iz te sudske prakse jest da, kako bi se utvrdilo postojanje državnih sredstava, uključena sredstva moraju neprestano biti pod javnim nadzorom i stvarno na raspolaganju državi. Drugim riječima, postojanje državnih sredstava ovisit će o stupnju nadzora koji država provodi nad uključenim sredstvima.

45. Kao prvo, taj nam element omogućuje da se izuzmu iz primjene pravila o državnim potporama kad država ne provodi nikakav nadzor nad uključenim sredstvima. To je primjerice slučaj kad program potpore za obnovljive izvore energije predviđa da se sredstva privatnog podrijetla podijele među poduzetnicima a da se ne stave na raspolaganje državi, kao što je to slučaj u predmetu u kojem je donesena presuda PreussenElektra.

46. Kao drugo, iz sudske prakse navedene u točkama 31. i 32. ovog mišljenja proizlazi da se smatra da je uvjet nadzora državnih sredstava ispunjen u dvama slučajevima, odnosno, s jedne strane, kad se predmetna mjera odnosi na fondove koji se financiraju pristojbom ili drugim obveznim nametima kao što su doprinosi ili troškovi koji se uplaćuju u korist državnog proračuna te se stoga mogu izjednačiti s pristojbom i, s druge strane, kad nacionalno zakonodavstvo nalaže plaćanje doprinosa i kad sredstvima koja iz toga proizlaze upravlja i isplaćuje ih sama država ili subjekt koji djeluje za račun države i pod njezinim nadzorom.

47. Je li riječ o dvama kumulativnim uvjetima? To je, u biti, problematika koju ističe njemačka vlada. Prema mojem mišljenju, na to pitanje treba odgovoriti niječno.

48. Smatram da sudsku praksu Suda treba tumačiti na način da su ta sredstva, u prisustvu fondova koji se financiraju pristojbom ili drugim nametima, doprinosima ili troškovima koje zakonodavac jednostrano nameće krajnjim potrošačima u obliku obvezujućeg pravnog akta, koja se mogu izjednačiti s pristojbom, uvijek državna, što je očito svojstveno pojmu „pristojba”, tako da se smatra da je uvjet koji se odnosi na nadzor sredstava koji provodi država i njihovo stavljanje na raspolaganje toj državi ispunjen. Uostalom, čini mi se da sudska praksa Suda potvrđuje to stajalište [22].

[22] Vidjeti presudu Essent Netwerk Noord i dr., (t. 69. do 75.); vidjeti također presude od 19. prosinca 2013., Association Vent De Colère! i dr. (C-262/12, EU:C:2013:851, t. 21., 25., 28. do 36.); od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407, t. 63. do 67.) i od 16. rujna 2021., FVE Holýšov i dr./Komisija (C-850/19 P, neobjavljena, EU:C:2021:740, t. 46.).

49. Međutim, to nije jedini uvjet koji omogućuje da se određena mjera kvalificira kao mjera koja uključuje državna sredstva. Stoga se postojanje državnih sredstava može dokazati primjenom drugog kriterija na temelju kojeg se može utvrditi da su sredstva prikupljena na temelju zakonodavnog akta zapravo pod nadzorom države [23].

50. Osim toga, smatram da činjenicu da je Sud u određenim predmetima odlučio provesti analizu tog drugog kriterija iako je prethodno zaključio da je riječ o pristojbi ne treba tumačiti kao implicitno priznavanje kumulativnosti tih dvaju uvjeta, kao što to tvrdi njemačka vlada. U tom pogledu podsjećam na to da se analiza koju je Sud trebao provesti, među ostalim u prethodno navedenim predmetima, odnosila na mjere koje se znatno razlikuju s gledišta svoje pravne i gospodarske složenosti. Iz toga slijedi da se analiza „svih okolnosti" određene mjere, prema riječima Suda iz presude Essent Netwerk Noord i dr., može pokazati potrebnom u slučajevima u kojima se porezna priroda predmetne mjere ne može jasno i nedvosmisleno utvrditi. Osim toga, takva će analiza očito biti potrebna kad predmetna mjera nije pristojba ili obvezno davanje koje se može izjednačiti s pristojbom.

51. Napominjem i to da sudska praksa Suda potvrđuje i alternativnost tih dvaju „uvjeta". Stoga, u skladu s mojim tumačenjem presude Njemačka/Komisija [24], Sud je smatrao da je dužan provjeriti druge elemente koje je Opći sud utvrdio u presudi protiv koje je podnesena žalba koji idu u prilog državnom podrijetlu sredstava, zbog toga što EEG doplatak o kojem je riječ u toj presudi nema iste značajke kao i povećanje cijene električne energije koje je Sud ispitao u presudi Essent Netwerk Noord i dr. (odnosno značajke pristojbe) [25]. Usto, u presudi Achema i dr. [26] Sud je istaknuo da se sredstva koja upravitelji električnih mreža obvezno prikupljaju od gospodarskih subjekata i krajnjih potrošača mogu smatrati državnim sredstvima (točke 64. i 65. te presude), a zatim je „osim toga" utvrdio da treba smatrati da ta sredstva, koja među korisnicima programa raspodjeljuje tijelo pod javnim nadzorom, koje nema nikakvu diskrecijsku ovlast u odnosu na utvrđivanje i namjenu tih sredstava, ostaju pod javnim nadzorom (točke 66. i 67. navedene presude).

3. Odgovor na prethodno pitanje

52. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da na prvo prethodno pitanje valja odgovoriti tako da obvezu prema kojoj javni operator treba otkupiti električnu energiju po cijeni višoj od tržišne cijene od proizvođača koji upotrebljavaju obnovljive izvore energije, pri čemu se poziva na obvezu prema kojoj krajnji potrošač treba platiti cijenu koja je razmjerna potrošnji, treba smatrati potporom dodijeljenom putem državnih sredstava u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

[23] Kako bi se smatralo da je taj uvjet ispunjen, valja dokazati da je sredstva prikupio i njima upravljao poduzetnik koji je pod nadzorom države.

[24] Vidjeti točke 65. do 72. te presude. Vidjeti u tom smislu i presudu od 16. rujna 2021., FVE Holýšov i dr. (C-850/19 P, EU:C:2021:740, t. 46.).

[25] Stoga je u točki 72. presude Njemačka/Komisija, nakon što je isključio postojanje „posebne pristojbe", Sud smatrao da „[s]lijedom toga" valja provjeriti može li se na temelju ostalih dvaju elemenata (odnosno državnog nadzora sredstava ili mrežnih operatera) „ipak" zaključiti da su sredstva prikupljena „EEG" doplatkom državna sredstva.

[26] Presuda od 15. svibnja 2019., (C-706/17, EU:C:2019:407)

B. Drugo prethodno pitanje

53. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita koji elementi omogućuju da se utvrdi datum liberalizacije tržišta električne energije u Latviji i u kojoj mjeri situacija na navedenom tržištu prije 2007. može utjecati na ocjenu postojanja državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

54. Prema mišljenju latvijske vlade, Sud to pitanje treba proglasiti nedopuštenim jer ono ne može utjecati na ishod glavnog postupka s obzirom na to da su naknade štete koje traže tužitelji u skladu s kriterijima „državne potpore" neovisno o trenutku liberalizacije tržišta električne energije.

55. Iako je na sudu koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan za utvrđivanje i ocjenjivanje činjenica u glavnom postupku, da odluči o tom pitanju, čini mi se da taj sud tim pitanjem pita može li državna potpora postojati na tržištu koje nije liberalizirano. Naime, može se postaviti pitanje jesu li u slučaju nepostojanja liberalizacije tržišta električne energije ispunjeni određeni uvjeti predviđeni člankom 107. stavkom 1. UFEU-a. U tom pogledu podsjećam na to da kvalifikacija „državne potpore" pretpostavlja ispunjenje četiriju uvjeta, uključujući one kojima se predviđa da potpora „naruš[ava] tržišno natjecanje" i „utje[če] na trgovinu među državama članicama".

56. Valja napomenuti, s jedne strane, da je Sud već presudio da prednost dodijeljena određenim poduzetnicima, primjerice u obliku subvencija, može utjecati na trgovinu među državama članicama i narušiti tržišno natjecanje čak i prije potpune liberalizacije tržišta u predmetnom sektoru [27]. S druge strane, Sud je istaknuo da je na nacionalnom sudu da ocijeni je li tržište otvoreno za tržišno natjecanje [28]. Međutim, čini se da je sud koji je uputio zahtjev potvrdno odgovorio na to pitanje, pri čemu je naveo da je latvijsko tržište električne energije već bilo liberalizirano (i povezano s tržištima električne energije drugih država članica) prije 1. srpnja 2007. te, prema tome, prije nastanka činjenica iz glavnog postupka.

57. U tim okolnostima smatram da Sud drugo pitanje treba proglasiti nedopuštenim jer se čini hipotetskim i nema utjecaj na ishod glavnog postupka. U tom pogledu podsjećam na to da je Sud odlučio da nije nadležan za pružanje odgovora sudu koji je uputio zahtjev jer pitanja koja su mu upućena nisu ni na koji način povezana s činjenicama ili predmetom glavnog postupka te objektivno nisu potrebna za rješenje spora u glavnom postupku [29].

C. Treće prethodno pitanje

58. S obzirom na odgovor koji predlažem na prvo prethodno pitanje, smatram da nije potrebno odgovoriti na treće pitanje. U slučaju da Sud smatra da je potrebno odgovoriti na to pitanje, upućujem na analizu četvrtog prethodnog pitanja koja slijedi.

[27] Presuda od 10. lipnja 2010., Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, t. 49.)

[28] Presuda od 10. lipnja 2010., Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, t. 50.)

[29] Presuda od 17. svibnja 1994., Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, t. 14.)

D. Četvrto i deveto prethodno pitanje

59. Sud koji je uputio zahtjev svojim četvrtim pitanjem u biti pita predstavlja li, u slučaju da predmetnu mjeru treba kvalificirati kao „državnu potporu”, činjenica da je zahtjev za naknadu štete prihvaćen novu potporu ili je treba izjednačiti s plaćanjem dijela državne potpore koji ranije nije primljen. Svojim devetim pitanjem taj sud pita treba li državnu potporu koja se dodjeljuje na temelju takve naknade štete kvalificirati kao „novu potporu” ili „postojeću potporu” u smislu članka 1. točaka (b) i (c) Uredbe 2015/1589. Smatram da ta dva pitanja s obzirom na njihovu povezanost treba ispitati zajedno.

1. Utjecaj kvalifikacije zahtjevâ za naknadu štete tužiteljâ s obzirom na odredbe koje se odnose na državne potpore

60. Kao prvo, valja napomenuti da su stranke glavnog postupka postavile pitanje može li utvrđenje postojanja državne potpore ovisiti o klasifikaciji zahtjeva koji su podneseni na temelju nacionalnog prava.

61. Tužitelji i nizozemska vlada u tom pogledu smatraju da u sporovima u glavnom postupku sud koji je uputio zahtjev treba odlučiti o zahtjevu za naknadu štete koji se temelji na akvilijanskoj odgovornosti regulatornog tijela. Naime, šteta za koju se traži naknada posljedica je pogreške koju je počinilo to tijelo i koju je usto utvrdio nacionalni sud. Stoga tužitelji tvrde, na temelju sudske prakse koja proizlazi iz presude od 27. rujna 1988., Asteris i dr. (106/87 do 120/87, EU:C:1988:457) opisane u točki 63. ovog mišljenja, da je činjenica da je podnesena tužba za naknadu štete sama po sebi dovoljna da se isključi postojanje državne potpore.

62. Suprotno tomu, latvijska vlada tvrdi da naknada štete koju traže tužitelji ne odgovara tužbi za naknadu štete koja se temelji na šteti nastaloj zbog državne intervencije, i to bez obzira na kvalifikaciju te tužbe kao takve u nacionalnom pravu, nego ostvarivanju prednosti koja se predviđa člankom 30. stavkom 3. Zakona o tržištu električne energije [30].

63. Kao drugo, valja istaknuti da je Sud već odlučivao o sličnom pitanju u presudi Asteris i dr., pri čemu je presudio da se državne potpore po svojoj pravnoj prirodi u bitnome razlikuju od naknada koje nacionalna tijela trebaju isplatiti pojedincima za štetu koju su im uzrokovala [31]. Stoga država isplatom naknade štete nastoji ponovno uspostaviti financijsku situaciju koja bi postojala da je nije pogoršala svojom intervencijom. Nema nikakve dvojbe da određeni oblici naknade štete koji su odobreni poduzetnicima ne čine državne potpore. Suprotno tomu, cilj je državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a davanje prednosti određenim poduzetnicima kojom se poboljšava njihova postojeća financijska situacija i njihov položaj na tržištu u odnosu na druge konkurente.

64. Međutim, takve tužbe za naknadu štete ne mogu dovesti do izbjegavanja djelotvorne primjene pravila iz područja državnih potpora [32]. Osobe koje nisu mogle ostvariti pravo na potporu koja nije prijavljena Komisiji i koju Komisija nije odobrila ne mogu kao „naknadu štete” tražiti iznos jednak neprimljenoj potpori jer bi to bilo jednako neizravnoj dodjeli nezakonite potpore [33].

[30] Tom se odredbom predviđalo pravo da se višak električne energije proda javnom operatoru po cijeni koja je dvostruko veća od prosječne tarife za prodaju električne energije, koja je viša od one utvrđene tijekom predmetnog razdoblja.

[31] Presuda od 27. rujna 1988., (106/87 do 120/87, EU:C:1988:457, t. 23).

[32] Presuda od 11. studenoga 2015., Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, t. 42. do 44.)

[33] Mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jarabo Colomera u spojenim predmetima Atzeni i dr. (C-346/03 i C-529/03, EU:C:2005:256, t. 198.)

65. Kao treće, napominjem da činjenica da isplata iznosa proizlazi iz sudske odluke ne isključuje sama po sebi njezinu kvalifikaciju kao „državne potpore”. Stoga je Sud u presudi Buonotourist/Komisija odlučio da je Italija dodijelila državnu potporu na temelju presude Consiglia di Stato (Državno vijeće, Italija), koji je pružatelju usluga prijevoza autobusom dodijelio naknadu za obveze pružanja javne usluge [34]. Isto tako, Sud je u presudi DEI i Komisija/Alouminion tis Ellados odlučio da je Grčka dodijelila državnu potporu na temelju rješenja o privremenoj pravnoj zaštiti Protodikeioa Athinon (Prvostupanjski sud u Ateni, Grčka) kojom je tijekom nekoliko mjeseci ponovno uspostavljena povlaštena tarifa za opskrbu električnom energijom u korist proizvođača aluminija [35].

66. Točno je da bi se povrijedilo načelo diobe vlasti kad bi se s isključivo teoretskog stajališta, smatralo da državnu potporu može dodijeliti nacionalni sud. Naime, sudska odluka (sama po sebi) ne stvara nova pravila koja prije toga nisu postojala, nego se njome samo tumače i primjenjuju postojeća pravna pravila. Međutim, to se načelno stajalište ne može u potpunosti primijeniti u području državnih potpora, osobito s obzirom na činjenicu da potonje stajalište nije važno u pogledu državnog tijela koje dodjeljuje državnu potporu (uključujući i kad je riječ o sudu).

67. Iz razloga koji slijede smatram da sudska odluka kojom se prihvaćaju zahtjevi koje su podnijeli tužitelji može biti „državna potpora” i to neovisno o klasifikaciji tih tužbi na temelju nacionalnog prava kao tužbi za naknadu štete.

68. Prema mojem mišljenju, to najprije proizlazi iz navedene presude Buonotourist/Komisija navedene u točki 65. ovog mišljenja i iz ustaljene sudske prakse Suda prema kojoj se mjere državne potpore objektivno definiraju s obzirom na svoje učinke, a ne na svoje uzroke ili ciljeve [36]. Međutim, automatsko isključivanje postojanja državne potpore kad se odluka „formalno” odnosi na zahtjev za naknadu štete dovelo bi do toga da se pojam državne potpore ne definira objektivno s obzirom na njezine učinke, nego subjektivno s obzirom na tijelo javne vlasti koje ju je donijelo.

69. Nadalje, prema mojem mišljenju, kad bi se prihvatio formalan kriterij na temelju nacionalnog prava radi utvrđivanja radnji na temelju kojih se može dodijeliti državna potpora, to bi predstavljalo stvarnu opasnost od zaobilaženja odredbi prava Unije koje se odnose na državne potpore. Stoga bi bilo dovoljno da se nezakonit zahtjev za državnu potporu podnese kao zahtjev za naknadu štete kako bi se izbjegla pravila o državnim potporama te nadzor koji provode Komisija i nacionalni sudovi. Očito je da se takvim rješenjem ugrožava koristan učinak članka 108. stavka 3. UFEU-a.

70. Naposljetku, prema mojem mišljenju, ovi predmeti na vrlo očit način prikazuju tu opasnost jer se čini da će na temelju provjera koje treba provesti sud koji je uputio zahtjev tužbe za naknadu štete dovesti do istog rezultata kao i primjena zakona kojim se predviđa otkup električne energije po većoj cijeni, što čini državnu potporu (kao što se to utvrdilo u odgovoru na prvo prethodno pitanje). Stoga tužitelji na temelju podnesenih tužbi za naknadu štete traže od nacionalnog suda da im dodijeli državnu potporu na koju ranije nisu mogli ostvariti pravo na temelju zakona. Činjenica da se zahtjevi tužiteljâ na temelju nacionalnog prava kvalificiraju kao zahtjevi za naknadu štete ne mijenja to utvrđenje. Stoga se naknada štete koju traže tužitelji može smatrati „državnom potporom” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

[34] Presuda od 4. ožujka 2020., (C-586/18 P, EU:C:2020:152, t. 88. do 97).

[35] Presuda od 26. listopada 2016., (C-590/14 P, EU:C:2016:797, t. 58. i 59).

[36] Presuda od 8. prosinca 2011., France Télécom/Komisija (C-81/10 P, EU:C:2011:811, t. 17.)

2. Kvalifikacija zahtjevâ za naknadu štete kao „novih” ili „postojećih” potpora

71. Smatram da se odgovor na pitanje je li u ovom slučaju riječ o „novoj potpori” ili „postojećoj potpori” bez velikih poteškoća može izvesti iz tumačenja Direktive 2015/1589.

72. U tom pogledu podsjećam na to da se člankom 1. točkom (c) te uredbe predviđa da „nova potpora” znači svaka potpora, to jest programi potpora i pojedinačna potpora koji ne predstavljaju postojeću potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora. Stoga od trenutka kad naknade štete koje su odobrene tužiteljima ne pripadaju nijednoj kategoriji „postojećih potpora” iz točke (b) tog članka, one čine „novu potporu”. Konkretno, državna potpora koju traže tužitelji očito nije obuhvaćena točkama ii. i iii. navedene odredbe jer je nisu potvrdili Komisija ili Vijeće niti je ta potpora prijavljena Komisiji.

73. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem da se na četvrto i deveto prethodno pitanje odgovori tako da odluka kojom nacionalni sud tužiteljima odobrava naknadu štete može predstavljati „državnu potporu” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a i treba je kvalificirati kao „novu potporu” u smislu članka 1. točke (c) Uredbe 2015/1589 jer ne pripada nijednoj od kategorija „postojećih potpora” iz članka 1. točke (b) te uredbe.

E. Peto prethodno pitanje

74. Sud koji je uputio zahtjev svojim petim pitanjem u biti pita treba li, u slučaju da zahtjeve za naknadu štete o kojima je riječ u glavnim predmetima treba smatrati zahtjevima za isplatu državne potpore koja ranije nije primljena, ta isplata ovisiti o postojećoj situaciji na tržištu električne energije i nacionalnom zakonodavstvu koje je na snazi, uključujući ograničenja koja trenutačno postoje za sprečavanje prekomjernih naknada.

75. S obzirom na odgovor koji predlažem na četvrto pitanje, smatram da nije potrebno odgovoriti na peto pitanje.

76. U svakom slučaju, smatram da to pitanje nije dopušteno jer se čini da se odnosi na ocjenu spojivosti isplate predmetnih naknada štete s unutarnjim tržištem električne energije, ako se te isplate smatraju državnim potporama koje se dodjeljuju na temelju programa državnih potpora koji je bio na snazi od 2005. do 2008. U tom pogledu podsjećam na to da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je ocjena spojivosti mjera potpora ili programa potpora s unutarnjim tržištem u isključivoj nadležnosti Komisije, koja djeluje pod nadzorom Suda Unije [37].

F. Šesto i sedmo prethodno pitanje

77. Sud koji je uputio zahtjev svojim šestim i sedmim pitanjem u biti pita jesu li, s jedne strane, činjenica da se vjetroelektranama u prošlosti, za razliku od hidroelektrana, plaćala potpora u cijelosti i, s druge strane, činjenica da je samo dijelu proizvođača hidroelektrične energije isplaćena naknada štete relevantne za tumačenje članka 107. stavka 1. UFEU-a.

[37] Presuda od 23. ožujka 2006., Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, t. 23.)

78. Poput Komisije i latvijske vlade, smatram da te okolnosti nisu relevantne za rješavanje sporova u glavnom postupku. Naime, te činjenice eventualno predstavljaju elemente za ocjenu spojivosti programa potpore koji je bio na snazi od 2005. do 2008. s unutarnjim tržištem, koja je, kao što se to pojasnilo u točki 76. ovog mišljenja, u isključivoj nadležnosti Komisije. Prema mojem mišljenju, ta pitanja treba odbaciti kao nedopuštena.

G. Osmo prethodno pitanje

79. Sud koji je uputio zahtjev svojim osmim pitanjem u biti pita mogu li se kriteriji koji su predviđeni za *de minimis* potpore primijeniti na potpore o kojima je riječ u ovim predmetima s obzirom na to da njihov iznos ne prelazi prag *de minimis* utvrđen u članku 3. stavku 2. Uredbe br. 1407/2013 [38].

80. Valja podsjetiti na to da se člankom 5. stavkom 2. te uredbe predviđa da gornje granice *de minimis* potpora treba ocijeniti s obzirom na potpore koje su tužitelji već primili na temelju istog zakonodavstva tijekom istog razdoblja.

81. Naglašavam i da se, ako nacionalni sudovi nisu nadležni za odlučivanje o spojivosti državne potpore s unutarnjim tržištem, suprotno tomu, pred njima mogu voditi sporovi koji ih obvezuju da tumače i primjenjuju pojam potpore iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, osobito radi određivanja toga je li neka državna mjera koja je uvedena, a da se pritom nije vodilo računa o postupku prethodne kontrole iz članka 108. stavka 3. UFEU-a, trebala biti podvrgnuta tom postupku [39].

82. Stoga se od suda koji je uputio zahtjev traži da ocijeni obuhvaća li derogativni program *de minimis* potpora državnu potporu. Stoga je na tom sudu da provjeri, u svakom od predmeta u glavnom postupku, kumuliraju li se predmetne potpore s drugim državnim potporama koje su tužitelji već primili na temelju Zakona o tržištu električne energije ili na temelju drugih programa potpora koje je odobrila Komisija [40].

83. S obzirom na prethodno navedeno, na osmo prethodno pitanje valja odgovoriti tako da je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, u skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1407/2013, dovodi li kumulacija potpora o kojima je riječ u svakom od predmeta u glavnom postupku s drugim potporama koje su tužitelji primili do prekoračenja praga utvrđenog u članku 3. stavku 2. te uredbe.

H. Deseto prethodno pitanje

84. Sud koji je uputio zahtjev svojim desetim pitanjem želi znati kada počinje teći rok zastare od deset godina u smislu članka 17. stavka 2. Uredbe 2015/1589.

85. Kao i latvijska vlada, smatram da ne treba odgovoriti na to pitanje jer se ono temelji na pretpostavci da je dodjela predmetnih naknada štete istovjetna postojećoj potpori, iako te naknade štete treba smatrati „novom potporom”.

[38] Čini se da se to pitanje obrazlaže činjenicom da je svaki iznos koji dobiju tužitelji zapravo niži od praga *de minimis*.

[39] Presuda od 26. listopada 2016., DEI i Komisija/Alouminion tis Ellados, (C-590/14 P, EU:C:2016:797, t. 98. i navedena sudska praksa

[40] U tom pogledu napominjem da sud koji je uputio zahtjev i određene stranke postupka upućuju na program državnih potpora koji je bio na snazi istodobno s mjerom o kojoj je riječ u glavnom postupku i koji je odobren Odlukom Komisije SA.43140 (2015/NN) od 24. travnja 2017. – Potpora obnovljivim izvorima energije i kogeneraciji.

86. U svakom slučaju valja napomenuti da je Sud već presudio da je datum na koji je nezakonita potpora stvarno dodijeljena svojem korisniku trenutak od kojeg počinje teći rok zastare [41], pri čemu je pojasnio da datum dodjele potpore ne odgovara datumu donošenja programa potpore [42]. U tom pogledu podsjećam i na to da je Sud u presudi od 25. siječnja 2022., Komisija/European Food i dr. (C-638/19 P, EU:C:2022:50) (u predmetu poznatom pod nazivom „Micula"), zasjedajući u velikom vijeću, pojasnio da trenutak dodjele eventualne potpore nije onaj u kojem je tužitelj ostvaruje materijalno pravo da državi podnese zahtjev za naknadu štete zbog navodne povrede, nego onaj u kojem se to pravo priznalo i brojčano izrazilo u rješenju arbitražnog suda. Naime, tek se u tom određenom trenutku tužitelju može stvarno isplatiti tražena naknada štete, pri čemu stječe konačno pravo na primanje te potpore, a država je obvezna dodijeliti tu potporu. Na taj datum mjera također može narušiti tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu među državama članicama u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a [43].

87. Ipak valja pojasniti da se u ovom slučaju presudama Administratīvā apgabaltiese (Okružni upravni sud) predviđala odgoda njihova izvršenja do prijave potpora koje se na temelju njih dodjeljuju i naknade Komisijine odluke koja se na njih odnosi. Stoga se stvarna dodjela potpora, odnosno isplata naknada štete još nije izvršila i rok zastare predviđen člankom 17. stavkom 2. Uredbe 2015/1589 nije počeo teći.

88. S obzirom na odgovore na četvrto i deveto prethodno pitanje, na deseto prethodno pitanje valja odgovoriti tako da, s obzirom na kvalifikaciju tužbe za naknadu štete kao „nove potpore", uvjeti iz članka 1. točke (b) podtočke iv. Uredbe 2015/1589 nisu ispunjeni jer rok zastare od deset godina nakon dodjele potpore nije istekao. Taj rok počinje teći od datuma stupanja na snagu presude kojom se prihvatio zahtjev za naknadu štete, a taj datum je dan kad je korisniku dodijeljena potpora u smislu članka 17. stavka 2. te uredbe.

I. Jedanaesto prethodno pitanje

89. Sud koji je uputio zahtjev svojim jedanaestim pitanjem u biti pita može li, s obzirom na članak 108. stavak 3. UFEU-a i članke 2. i 3. Uredbe 2015/1589, prihvatiti zahtjev za naknadu štete samo pod suspenzivnim uvjetom da se o njemu prethodno obavijesti Komisiju i da ga ona odobri.

90. Najprije podsjećam na to da zadaća koju pravo Unije dodjeljuje nacionalnim sudovima prilikom provedbe sustava nadzora državnih potpora [44] podrazumijeva, među ostalim, da ti sudovi, ako utvrde da je Komisiju trebalo obavijestiti o predmetnoj mjeri u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, provjere je li država članica o kojoj je riječ ispunila tu obvezu i, ako to nije slučaj, da tu mjeru proglase nezakonitom [45]. Iz toga slijedi da je na nacionalnom sudu da u skladu sa svojim nacionalnim pravom uzme u obzir sve posljedice povrede pravila iz područja državnih potpora i, konkretnije, povrede članka 108. stavka 3. UFEU-a.

41 Presuda od 26. travnja 2018., ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, t. 79. i 82.)

42 Presuda od 8. prosinca 2011., France Télécom/Komisija (C-81/10 P, EU:C:2011:811, t. 81.)

43 Presuda od 25. siječnja 2022., Komisija/European Food i dr. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, t. 123. do 125.)

44 Presuda od 26. listopada 2016., DEI i Komisija/Alouminion tis Ellados, (C-590/14 P, EU:C:2016:797, t. 95. do 98. i navedena sudska praksa)

45 Presuda od 19. ožujka 2015., OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, t. 68.)

91. Iz prethodno navedene sudske prakse tako proizlazi da sud koji je uputio zahtjev ne može prihvatiti zahtjeve proizvođačâ za naknadu štete jer se ti zahtjevi temelje na nezakonitoj potpori. Kao što se to pojašnjava u točki 70. ovog mišljenja, pravo na naknadu štete imalo bi *de facto* isti učinak kao primjena zakonodavstva koje je protivno pravu Unije, što bi dovelo do narušavanja tržišnog natjecanja. Proizvođači bi zapravo dobili iznos jednak onomu koji bi primili u okviru nezakonitog programa potpore, što nacionalni sud u načelu treba spriječiti.

92. Osim toga, podsjećam na to da u okviru podjele nadležnosti između Komisije i nacionalnih sudova potonji sudovi ocjenjuju postojanje potpore, ali ne i njezinu spojivost s unutarnjim tržištem jer ta ocjena pripada u isključivu Komisijinu nadležnost i podliježe nadzoru Suda [46].

93. Međutim, u ovom je slučaju Administratīvā apgabaltiesa (Okružni upravni sud) na dodjelu naknade štete primijenila suspenzivnu klauzulu na temelju koje latvijska tijela ne smiju isplatiti nikakvu potporu ako je nisu prijavila Komisiji i dobila njezino prethodno odobrenje. Prema tome, time što je u svojim presudama od 31. svibnja i 10. srpnja 2019. predvidjela da se naknada šteta koju nacionalna tijela trebaju isplatiti tužiteljima može isplatiti tek nakon što Komisija dâ svoju suglasnost ili se smatra da ju je dala, Administratīvā apgabaltiesa (Okružni upravni sud) ispunila je zahtjeve koji se predviđaju člankom 108. stavkom 3. UFEU-a.

94. Stoga smatram da na jedanaesto pitanje valja odgovoriti tako da članak 108. stavak 3. UFEU-a i članke 2. i 3. Uredbe 2015/1589 treba tumačiti na način da dopuštaju dodjelu državne potpore kad nacionalni sud prihvati zahtjev za naknadu štete pod uvjetom da dotična država članica prijavi predmetnu potporu Komisiji i primi njezinu odluku kojom se dopušta ta mjera potpore.

J. Dvanaesto prethodno pitanje

95. Svojim dvanaestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li za ocjenu postojanja državne potpore relevantna činjenica da se naknada štete traži od tijela javne vlasti koje nije tijelo koje je u načelu obvezno otkupljivati „zelenu” električnu energiju od proizvođačâ i čiji je proračun isključivo namijenjen osiguravanju vlastita djelovanja.

96. Drugim riječima, tim se pitanjem pita jesu li pravni status i zadaće koje ima pravna osoba na kojoj je da isplati financijsku prednost relevantni kako bi se ocijenilo je li ta prednost dodijeljena putem „državnih sredstava”. Čini se da to pitanje proizlazi iz posebnih obilježja ovih predmeta i, među ostalim, iz posebnosti nacionalnog prava koje je u ovom slučaju utvrđivanje uvećane tarife električne energije povjerilo osobi koja nije nadležna za otkup „zelene” električne energije po toj tarifi [47]. Međutim, u skladu s nacionalnim pravom, regulatorno tijelo u načelu ne može upotrebljavati vlastiti proračun za isplatu državnih potpora s obzirom na ograničenja koja propisuje nacionalno pravo, u skladu s kojima može upotrebljavati svoja sredstva samo kako bi osiguralo vlastito djelovanje.

[46] Presuda od 2. svibnja 2019., A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352, t. 45. i 46.)

[47] U tom pogledu podsjećam na to da je na temelju nacionalnog prava zadaća društva Latvenergo bila da otkupljuje višak proizvedene električne energije po uvećanoj tarifi iako je Komisija za regulaciju, u svojstvu regulatornog tijela za tržište električne energije, utvrdila prosječnu tarifu za prodaju električne energije.

97. Iz članka 107. stavka 1. UFEU-a proizlazi da zakonodavac Unije za ocjenu potpore nije pridao važnost subjektu zaduženom za isplatu državne potpore, nego podrijetlu sredstava iz kojih će se predmetna potpora isplatiti. Osim toga, iz sudske prakse jasno proizlazi da javni ili privatni status kao ni neovisnost osobe zadužene za dodjeljivanje predmetne prednosti nisu relevantni za odlučivanje o toj točki [48].

98. S obzirom na prethodno navedeno, na dvanaesto prethodno pitanje valja odgovoriti tako da ni pravni status ni zadaće koje su povjerene pravnoj osobi na temelju nacionalnog prava nisu relevantni za ocjenu toga je li prednost dodijeljena putem „državnih sredstava" jer konkretan izvor državnih sredstava ne utječe na to da se mjera kvalificira kao državna potpora.

K. Trinaesto prethodno pitanje

99. Svojim trinaestim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li Direktiva 2002/20 biti prepreka za eventualnu naknadu štete tužiteljima.

100. Međutim, valja istaknuti da ovi predmeti nisu obuhvaćeni područjem primjene te direktive jer se ona ne može primijeniti na sektor električne energije. Osim toga, čini se da nijedna odredba navedene direktive ne upućuje na to da se ona može primijeniti na druga područja osim na tržište elektroničkih komunikacija. To pitanje stoga treba odbaciti kao očito nedopušteno.

V. Zaključak

101. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputila Augstākā tiesa (Senāts) (Vrhovni sud, Latvija) odgovori kako slijedi:

1. Obvezu prema kojoj javni operator treba otkupiti električnu energiju po cijeni višoj od tržišne cijene od proizvođača koji upotrebljavaju obnovljive izvore energije, pri čemu se poziva na obvezu prema kojoj krajnji potrošač treba platiti cijenu koja je razmjerna potrošnji, treba smatrati potporom dodijeljenom putem državnih sredstava u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

2. Odluka kojom nacionalni sud odobrava naknadu štete može predstavljati „državnu potporu" u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a i treba je kvalificirati kao „novu potporu" u smislu članka 1. točke (c) Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije jer ne pripada nijednoj od kategorija „postojećih potpora" iz članka 1. točke (b) te uredbe.

3. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri, u skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe Komisije (EU) br. 1407/2013 od 18. prosinca 2013. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore, dovodi li kumulacija potpora o kojima je riječ u svakom od predmeta u glavnom postupku s drugim potporama do prekoračenja praga utvrđenog u članku 3. stavku 2. te uredbe.

[48] Presuda od 9. studenoga 2017., Komisija/TV2/Danmark (C-656/15 P, EU:C:2017:836, t. 44. i 45.)

4. S obzirom na kvalifikaciju tužbe za naknadu štete kao „nove potpore”, uvjeti iz članka 1. točke (b) podtočke iv. Uredbe 2015/1589 nisu ispunjeni jer rok zastare od deset godina nakon dodjele potpore nije istekao. Taj rok počinje teći od datuma stupanja na snagu presude kojom je prihvaćen zahtjev za naknadu štete, a taj datum je dan kad je korisniku dodijeljena potpora u smislu članka 17. stavka 2. te uredbe.

5. Članak 108. stavak 3. UFEU-a te članke 2. i 3. Uredbe 2015/1589 treba tumačiti na način da dopuštaju dodjelu državne potpore kad nacionalni sud prihvati zahtjev za naknadu štete pod uvjetom da dotična država članica prijavi predmetnu potporu Europskoj komisiji i primi njezinu odluku kojom se dopušta ta mjera potpore.

6. Pravni status i zadaće povjerene pravnoj osobi na temelju nacionalnog prava nisu relevantni za ocjenu toga je li prednost dodijeljena putem „državnih sredstava” jer konkretan izvor državnih sredstava ne utječe na to da se mjera kvalificira kao državna potpora.