Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

13. ožujka 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Potpore koje dodjeljuju države – Pojam ‚potpora' – Nacionalni propis koji predviđa dodjelu mjere u korist poduzetnika koji djeluju u sektoru talionica lijevanog čelika u slučaju djelomičnog ili potpunog zatvaranja njihovih proizvodnih pogona – Financijski doprinos – Prednost"

U spojenim predmetima C-746/23 i C-747/23,

povodom zahtjevâ za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukama od 29. studenog 2023., koje je Sud zaprimio 5. prosinca 2023., u postupcima

Cividale SpA,

Flag Srl (C-746/23),

Duferco Italia Holding SpA,

Duferco Sertubi SpA (C-747/23)

protiv

Ministero dello Sviluppo economico,

Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico,

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica del Ministero dello Sviluppo economico,

Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico-Divisione X,

uz sudjelovanje:

Fonderia di Torbole SpA,

SUD (treće vijeće),

* Jezik postupka: talijanski

u sastavu: C. Lycourgos, predsjednik vijeća, S. Rodin (izvjestitelj), N. Piçarra, O. Spineanu-Matei i N. Fenger, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Cividale SpA i Flag Srl, S. Grassani i S. Mendolia, *avvocati*,

– za Duferco Italia Holding SpA i Duferco Sertubi SpA, S. Grassani i S. Mendolia, *avvocati*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina, *avvocato dello Stato*,

– za Europsku komisiju, D. Recchia i B. Stromsky, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članaka 107. i 108. UFEU-a i Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [89. EZ-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.).

2 Zahtjevi su upućeni u okviru dvaju sporova između, u predmetu C-746/23, društava Cividale SpA i Flag Srl, i u predmetu C-747/23, društava Duferco Italia Holding SpA i Duferco Sertubi SpA, s jedne strane, i Ministera dello Sviluppo economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija) (u daljnjem tekstu: MISE), i Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico (Glavna uprava MISE-a za poticanje poduzetništva, Italija), Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica del Ministero dello Sviluppo economico (Odjel MISE-a za razvoj i gospodarsku koheziju, Italija) i Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico – Divisione X (Glavna uprava MISE-a za poticanje poduzetništva – X. odsjek, Italija) u pogledu zakonitosti odluka kojima je MISE odobrio, u korist društava Flag i Duferco Sertubi, isplatu financijskih doprinosa povezanih s njihovim sudjelovanjem u programu racionalizacije sektora talionica, u iznosu manjem od onog koji je bio prethodno i privremeno utvrđen.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uredba br. 659/1999 zamijenjena je Uredbom Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a] (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.). Međutim, uzimajući u obzir vrijeme nastanka činjenica u glavnim postupcima, odredbe Uredbe br. 659/1999 i dalje se primjenjuju na njih.

4 U skladu s člankom 2. Uredbe br. 659/1999:

„1. Osim ako je drukčije predviđeno uredbama donesenim u skladu s člankom [89. UEZ-a] ili drugim relevantnim odredbama istog [ugovora], predmetna država članica Komisiju [Europske zajednice] pravodobno obavješćuje o svim svojim planovima za dodjelu novih potpora. Komisija odmah obavješćuje dotičnu državu članicu o primitku prijave.

2. U svojoj obavijesti predmetna država članica navodi sve potrebne podatke kako bi Komisiji omogućila donošenje odluke u skladu s člankom 4. i člankom 7. (dalje u tekstu: ‚potpuna prijava')."

5 Člankom 3. te uredbe određivalo 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."

6 U skladu s člankom 8. stavkom 1. navedene uredbe:

„Dotična država članica može pravovremeno povući prijavu iz članka 2. prije nego što Komisija donese odluku u skladu s člankom 4. ili 7."

Talijansko pravo

Zakon br. 273/2002

7 Članak 12. Zakona br. 273 – Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza (Zakon br. 273 o mjerama za poticanje privatne inicijative i razvoja tržišnog natjecanja) od 12. prosinca 2002. (GURI br. 293 od 14. prosinca 2002., redovni dodatak br. 230), u verziji primjenjivoj na glavne postupke (u daljnjem tekstu: Zakon br. 273/2002), u stavcima 1. i 2. predviđa:

„1. Odobrena su sredstva u iznosu od 11 900 000 eura za 2002. i 13 500 000 eura za 2003. i 2004. u svrhu provedbe programa racionalizacije sektora talionica lijevanog željeza i čelika.

2. Programom navedenim u stavku 1. nastoje se, u skladu s pravilima Zajednice o državnim potporama, ostvariti sljedeći ciljevi:

(a) promicati poboljšanje proizvodnje u smislu adekvatnosti, uključujući reorganizaciju kapaciteta proizvodnje i razvoj povoljnih uvjeta za njezinu koncentraciju u poduzećima koja se odlikuju najvišom razinom konkurentnosti;

[…]”

Ministarska uredba br. 73/2004

8 Članak 2. Uredbe br. 73 – Regolamento recante norme di attuazione dell’articolo 12 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, concernente il sostegno del programma nazionale di razionalizzazione del comparto delle fonderie di ghisa e di acciaio (Ministarska uredba br. 73 o odredbama za provedbu članka 12. Zakona br. 273/2002 o potpori nacionalnom programu racionalizacije sektora talionica lijevanog željeza i čelika), od 13. siječnja 2004. (GURI br. 69 od 23. ožujka 2004.), u verziji koja se primjenjuje na glavne postupke (u daljnjem tekstu: Ministarska uredba br. 73/2004), određuje:

„1. Za potrebe reorganizacije sektora [talionica lijevanog željeza i čelika] zbog toga što je u sustavu proizvodnje nastao višak proizvodnog kapaciteta, potiču se programi za fizičko uništavanje postrojenja i strojeva koji tvore proizvodni ciklus, nakon čega slijedi zatvaranje proizvodne lokacije. […]

2. Visina financijskog doprinosa utvrđuje se kao viša od dviju vrijednosti predviđenih Obaviješću Europske unije C (2002) 315 od 7. ožujka 2002., odnosno ‚marže doprinosa fiksnim troškovima’ i ‚preostale vrijednosti postrojenjâ koja treba ukloniti’ te iznosi

(a) 100 % najviše od tih dviju vrijednosti u slučaju smanjenja proizvodnog kapaciteta koje proizlazi iz spajanja poduzetnika ili iz ugovora između poduzetnika talionica, kojima se predviđa, među ostalim, odgovarajuće rješenje problema zaposlenosti. Konkretno, talionica koja preuzima obustavljenu proizvodnju treba dokazati da je u prosjeku u posljednja tri odobrena financijska izvještaja ostvarila pozitivne ROS vrijednosti (*return on sales* – povrat na prodaju). Certifikaciju treba provesti revizorsko društvo. Osim toga, na temelju vještačenja tehničkog stručnjaka iz tog sektora treba dokazati sposobnost da vlastitim postrojenjima može ostvariti proizvodnju talionice koja prestaje s radom;

(b) 60 % najviše od navedenih dviju vrijednosti, ako se smanjuju samo proizvodni kapaciteti.

3. Navedene vrijednosti utvrđuju se na sljedeći način:

[…]

(b) preostala računovodstvena vrijednost postrojenja koja treba ukloniti, nakon amortizacije provedene s danom 31. prosinca 2002.

[…]

5. Poduzetnici koji podnose zahtjev za isplatu doprinosa također su dužni:

(a) provesti restrukturiranje bilance putem revizorskih društava prema shemi iz Priloga D;

(b) u okviru planova za uništenje postrojenjâ predvidjeti odgovarajuće rješenje za s time povezane probleme zaposlenosti;

(c) uništiti postrojenja na koja se odnose poticaji u roku od godine dana od objave ove ministarske uredbe u *Gazzetti Ufficiale della Repubblica italiana*;

(d) kako bi se koristili sa 100 % doprinosa, dostaviti ugovor sklopljen s poduzetnikom koji može osigurati ugašenu proizvodnju, u kojem su navedeni zahtjevi iz stavka 2. točke (a) ovog članka.

6. Uništavanje proizvodnih postrojenja podrazumijeva otklanjanje dijelova postrojenjâ navedenih u Prilogu C. Troškovi tih postupaka odbijaju se od prihoda od prodaje otpadnog materijala.

[…]

8. Prihodi koje su poduzetnici koji podnose zahtjev za isplatu financijskog doprinosa ostvarili od prodaje otpadnog materijala, umanjeni za troškove za plameno rezanje i uništenje predmetnih postrojenjâ, uplaćuju se u državni proračun i to, u svakom slučaju, nakon što je primljen cjelokupan financijski doprinos na koji imaju pravo za uklanjanje tih postrojenjâ. […]”

9 Članak 9. te ministarske uredbe predviđa:

„1. Društvima koja imaju pravo na isplatu doprinosâ zabranjuje se ponovna uspostava ugašenog proizvodnog kapaciteta tijekom pet godina nakon datuma isplate tih doprinosa.

2. U slučaju da postupe suprotno odredbama stavka 1., poduzetnici o kojima je riječ gube pravo na doprinose u opsegu koji odgovara ponovno uspostavljenom proizvodnom kapacitetu uz posljedičnu obvezu vraćanja odgovarajućeg doprinosa zajedno sa zakonskim kamatama i tečajnim razlikama.

3. U slučaju nepoštovanja ugovora između poduzetnika iz članka 2. stavka 2. točke (a) ove ministarske uredbe, poduzetnik o kojem je riječ gubi pravo na veći doprinos.

4. U skladu s propisima na snazi odredbe prethodnih stavaka primjenjuju se na društva koja upravljaju drugim društvima, na društva kojima se upravlja ili, u svakom slučaju, na društva povezana s poduzetnicima koji ostvaruju pravo na te financijske doprinose.

[…]”

Ministarska uredba od 6. veljače 2006.

10 Članak 2. decreto – Definizione dei criteri applicativi del regolamento attuativo 13 gennaio 2004, n. 73, per l’attribuzione dei benefici previsti in favore del comparto delle fonderie di ghisa e di acciaio, previsto dall’articolo 12 della legge 12 dicembre 2002., n. 273 (Uredba o definiranju kriterija za primjenu ministarske uredbe br. 73/2004 za dodjelu pogodnosti predviđenih u korist sektora talionica lijevanog željeza i čelika, predviđena člankom 12. Zakona br. 273/2002) od 6. veljače 2006. (GURI br. 36 od 13. veljače 2006.), u verziji primjenjivoj na glavne postupke (u daljnjem tekstu: Ministarska uredba od 6. veljače 2006.), određuje:

„Odšteta iz članka 1. plaća se nakon što je predmetni poduzetnik izbrisan iz registra trgovačkih društava u smislu članka 2495. Codicea civile (Građanski zakonik) odnosno, kad je riječ o poduzetnicima koji se sastoje od više gospodarskih cjelina, nakon prijenosa gospodarske cjeline koja se odnosi na talionicu drugom, novoosnovanom poduzetniku koji nakon provedbe postupaka i obveza za fizičko uništenje postrojenjâ prestane obavljati djelatnost o kojoj je riječ. U svakom slučaju, ta se odšteta ne može isplatiti ako ta postrojenja nisu uništena u roku od godine dana od objave ove ministarske uredbe u *Gazzetti Ufficiale della Repubblica italiana*.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

Predmet C-746/23

11 Flag, društvo koje posluje u sektoru talionica lijevanog željeza i čelika i koje je u cijelosti u vlasništvu društva Cividale, imalo je talionicu u Marconu (Italija), koja se sastojala od dviju različitih proizvodnih jedinica.

12 Nakon što je s društvom Cividale sklopilo ugovor koji je sadržavao rješenje problema zaposlenosti, društvo Flag podnijelo je 18. lipnja 2004. MISE-u zahtjev za financijski doprinos talijanskih tijela u svrhu uništenja jedne od njegovih proizvodnih jedinica, u skladu s člankom 12. stavkom 2. točkom (a) Zakona br. 273/2000 u vezi s člankom 2. stavkom 2. točkom (a) ministarske uredbe br. 73/2004.

13 Dopisom od 14. rujna 2006. MISE je, nakon istrage radi utvrđivanja vrijednosti postrojenja koje treba ugasiti, privremeno utvrdio financijski doprinos koji treba platiti društvu Flag u iznosu od oko 1 645 000 eura. Isplata tog financijskog doprinosa bila je uvjetovana, s jedne strane, time da *ad hoc* ministarska komisija provjeri uništenje tog postrojenja i, s druge strane, prijenosom predmetne gospodarske cjeline drugom društvu koje je osnovano isključivo kako bi se osiguralo to uništenje.

14 Aktom od 28. prosinca 2006. društvo Flag prenijelo je tu gospodarsku cjelinu društvu Flag Fonderia Acciaio Marcon Srl, koje je osnovano s ciljem uništenja navedenog postrojenja, prodaje metalnog otpada nastalog tim uništenjem i upisa prihoda od te prodaje u državni proračun. Potonje društvo nakon toga je likvidirano i izbrisano iz registra trgovačkih društava.

15 Odlukom svojeg direktora od 17. travnja 2009. Direzione generale per la politica industriale e la competitività del Ministero dello Sviluppo economico (Glavna uprava MISE-a za industrijsku politiku i konkurentnost, Italija) potvrdila je da iznos financijskog doprinosa koji treba isplatiti društvu Flag treba biti određen u skladu s kriterijima iz članka 2. stavaka 2. i 3. Ministarske uredbe br. 73/2004.

16 Odlukom od 29. svibnja 2013. MISE je društvu Flag odobrio samo isplatu iznosa od 200 000 eura, u skladu s propisima Unije o „de minimis” državnim potporama.

17 Društva Cividale i Flag podnijela su tužbu protiv te odluke ističući, među ostalim, povredu članaka 107. i 108. UFEU-a kao i Uredbe br. 659/1999. Prema mišljenju tih dvaju društava, financijski doprinos o kojem je riječ u glavnom postupku nije državna potpora, nego samo odšteta kojom se ne dodjeljuje nikakva gospodarska prednost.

18 Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Okružni upravni sud za Veneto, Italija) odbio je tu tužbu s obrazloženjem da se prvotno predviđen financijski doprinos nije mogao dodijeliti bez prethodne obavijesti Komisiji, u skladu s člankom 108. UFEU-a.

19 Taj je sud istaknuo da je MISE 24. rujna 2003. „pokušao” obavijestiti Komisiju o programu racionalizacije predviđenom Zakonom br. 273/2002 i Ministarskom uredbom br. 73/2004 kao o projektu potpore, u skladu s pravilima predviđenima Uredbom br. 659/1999. Međutim, ta je obavijest povučena nakon obavijesti Komisije od 21. studenoga 2003. u kojoj su zatražene dodatne

informacije. Prepiska s Komisijom navela je MISE na to da ocijeni da je odluka o usklađenosti tog programa s propisima Unije u području državnih potpora u svakom slučaju negativna. Iz tog razloga MISE nije dovršio postupak obavješćivanja.

20 Društva Cividale i Flag podnijela su žalbu protiv presude Tribunalea amministrativo regionale per il Veneto (Okružni upravni sud za Veneto) pred Consigliom di Stato (Državno vijeće, Italija), sudom koji je uputio zahtjev. Ona osobito tvrde da se financijski doprinos o kojem je riječ u glavnom postupku ne može kvalificirati kao državna potpora s obzirom na to da se njime ne dodjeljuje nikakva značajna prednost i da ne može utjecati na trgovinu među državama članicama ni narušiti tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu, čime ne ispunjava uvjete predviđene u članku 107. UFEU-a. U potporu toj argumentaciji oni prije svega ističu da je isplata tog financijskog doprinosa uvjetovana potpunim uništenjem predmetnih proizvodnih postrojenja i prestankom djelatnosti subjekta koji je njihov vlasnik. Nadalje, navedeni financijski doprinos predstavlja običnu naknadu gubitaka proizvodnih kapaciteta tog subjekta. Naposljetku, iznos istog financijskog doprinosa, određen u skladu s kriterijima za izračun definiranima ministarskim uredbama br. 73/2004 od 6. veljače 2006., znatno je niži od vrijednosti uništenog postrojenja, s obzirom na njegov proizvodni kapacitet.

21 Sud koji je uputio zahtjev pita se treba li financijski doprinos o kojem je riječ u glavnom postupku smatrati državnom potporom u smislu prava Unije. Smatra da je teško utvrditi gospodarsku prednost koju je ostvario poduzetnik koji je primio takav financijski doprinos, i to tim više kada, kao u ovom slučaju, potonji ne odgovara tržišnoj vrijednosti ugašenog postrojenja i njegove sposobnosti ostvarivanja prihoda.

22 Sud koji je uputio zahtjev u tom smislu ističe nekoliko elemenata. Čini se da pojam državne potpore u smislu prava Unije pretpostavlja da poduzetnik koji se njome koristi i dalje postoji. Međutim, financijski doprinos poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku isplaćuje se kao protučinidba za fizičko uništenje proizvodnih postrojenja i za istodobni prestanak predmetne djelatnosti ili prestanak postojanja gospodarske cjeline poduzetnika koji je vlasnik tih postrojenja i korisnik tog financijskog doprinosa. Potonji stoga poprima oblik mjere kojom se olakšava prestanak djelatnosti tog poduzetnika ili jedne od njegovih gospodarskih cjelina.

23 Osim toga, taj sud naglašava da se nacionalnom zakonodavstvu protivi to da se navedeni financijski doprinos isplaćuje poduzetniku koji se, nakon što je sklopio ugovor s poduzećem koje će ugasiti predmetna postrojenja, obvezuje preuzeti njegov proizvodni kapacitet i osoblje. Nadalje, to zakonodavstvo predviđa da se subjektu koji prima takav financijski doprinos zabranjuje ponovna uspostava dotičnog proizvodnog kapaciteta tijekom pet godina nakon datuma isplate doprinosa.

24 Navedeni sud također navodi da se iznos financijskog doprinosa o kojem je riječ u glavnom postupku izračunava s obzirom na knjigovodstvenu vrijednost postrojenja o kojima je riječ, umanjenu za već provedene amortizacije, ili, ako je ta knjigovodstvena vrijednost viša od prethodne, aktualnu vrijednost marže doprinosa prinosu tih postrojenja za razdoblje od 2000. do 2002. U tim okolnostima taj financijski doprinos – koji se ne određuje uzimajući u obzir ukupnu vrijednost ulaganja i sposobnost ostvarivanja prihoda, nego samo s obzirom na jedan od tih elemenata – ne predstavlja vrijednost koju bi proizvodno postrojenje moglo imati nakon pregovora.

25 S druge strane, ugovori sklopljeni s drugim poduzetnikom radi nastavka proizvodnje i očuvanja radnih mjesta, koji otvaraju pravo na financijski doprinos po stopi od 100 %, u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (a) Ministarske uredbe br. 73/2004, omogućuju preusmjeravanje klijenata i prometa poduzetnika koji gasi pogon prema samo jednom drugom poduzetniku koji od toga ostvaruje korist. Takvi ugovori, *a fortiori* ako su povezani sa stvarnim postupcima spajanja, mogu predstavljati koncentracije poduzetnika koje u načelu mogu utjecati na tržišno natjecanje. Međutim, zakonodavstvo o racionalizaciji sektora talionica ne sadržava nijednu odredbu koja bi štitila primjenu nacionalnih propisa i propisa Unije u području koncentracija. Stoga, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, to zakonodavstvo može dovesti do nezamijećenih koncentracija koje su od značaja za Europsku uniju.

26 Taj sud naposljetku smatra da je moguće razlikovati mjeru predviđenu člankom 2. stavkom 2. točkom (a) Ministarske uredbe br. 73/2004 od mjere predviđene člankom 2. stavkom 2. točkom (b) te ministarske uredbe, s obzirom na to da potonja odredba predviđa financijski doprinos po stopi od 60 %. Naime, potonja odredba predviđa isplatu financijskog doprinosa ograničenog na 60 % jedne od dviju vrijednosti iz tog članka 2. stavka 2. u korist poduzetnika koji gasi predmetna postrojenja i prestane obavljati svoje djelatnosti a da ne sklopi ugovor s drugim subjektom kako bi se osigurao nastavak proizvodnje i preuzimanje osoblja, pri čemu se bivši klijenti tog poduzetnika slobodno raspodjeljuju među poduzetnicima predmetnog sektora.

Predmet C-747/23

27 Društvo Duferco Sertubi zatražilo je sudjelovanje u programu o kojem je riječ u glavnom postupku a da nije sklopilo ugovor s drugim poduzetnikom u smislu članka 2. stavka 2. točke (a) Ministarske uredbe br. 73/2004. Stoga je zatražilo financijski doprinos po stopi od 60 % predviđenoj člankom 2. stavkom 2. točkom (b) te ministarske uredbe. Osim te okolnosti, činjenice o kojima je riječ i obrazloženje navedeno u zahtjevu za prethodnu odluku u predmetu C-747/23 slični su onima navedenima u zahtjevu za prethodnu odluku u predmetu C-746/23.

28 U tim okolnostima, Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučilo je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja, koja su na identičan način formulirana u predmetima C-746/23 i C-747/23:

„1. Može li se mjeru poput one uređene nacionalnim propisom […] i, konkretno, mjeru predviđenu člankom 2. stavkom 2. točkom (a) Ministarske uredbe br. 73/2004 kvalificirati kao ‚potporu' u smislu i za potrebe primjene članaka 107. i 108. UFEU-a i Uredbe [br. 659/1999]?

2. Može li se mjeru poput one uređene nacionalnim propisom […] i, konkretno, mjeru predviđenu člankom 2. stavkom 2. točkom (b) Ministarske uredbe br. 73/2004 kvalificirati kao ‚potporu' u smislu i za potrebe primjene članaka 107. i 108. UFEU-a i Uredbe [br. 659/1999]?"

O prethodnim pitanjima

29 Svojim dvama pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 107. stavak 1. UFEU-a tumačiti na način da „državne potpore" čine financijski doprinosi predviđeni u okviru programa racionalizacije kojima se mogu koristiti poduzetnici u sektoru talionica lijevanog željeza i čelika te koji iznose ili 100 % knjigovodstvene vrijednosti proizvodnih postrojenja koja je ugasio poduzetnik koji podnosi zahtjev, nakon odbitka već provedenih

amortizacija ili aktualne vrijednosti marže doprinosa fiksnim troškovima prinosa tih postrojenja za razdoblje koje prethodi donošenju tog programa, ako je potonja vrijednost veća, kada je smanjenje proizvodnog kapaciteta popraćeno spajanjem ili ugovorima sklopljenima između poduzetnikâ tog sektora, od kojih je jedan to društvo koje je podnijelo zahtjev, kojima se, među ostalim, predviđa odgovarajuće rješenje za probleme zaposlenja, odnosno 60 % iznosa najviše od tih dviju vrijednosti u slučaju jednostavnog gašenja proizvodnih postrojenja navedenog poduzetnika koji je podnio zahtjev.

30 Najprije valja utvrditi da, kao što je to navedeno u točki 27. ove presude, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-747/23 jasno proizlazi da je zahtjev društva Duferco Sertubi za ostvarivanje financijskog doprinosa o kojem je riječ u glavnom postupku u tom predmetu podnesen na temelju članka 2. stavka 2. točke (b) Ministarske uredbe br. 73/2004. Iz toga slijedi da, suprotno onomu što tvrdi talijanska vlada, drugo prethodno pitanje nije hipotetsko i stoga je dopušteno.

31 S obzirom na navedeno pojašnjenje, valja podsjetiti na to da je obveza prijavljivanja potpore jedan od temeljnih elemenata sustava nadzora uspostavljenog UFEU-om u području državnih potpora. U okviru tog sustava, države članice imaju obvezu, s jedne strane, prijaviti Komisiji svaku mjeru kojom se želi uvesti ili izmijeniti potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a i, s druge strane, ne primijeniti takvu mjeru, u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, kako je pojašnjeno u članku 2. Uredbe br. 659/1999, sve dok ta institucija Unije ne donese konačnu odluku o spomenutoj mjeri (vidjeti u tom smislu presude od 24. studenog 2020., Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, t. 19. i navedenu sudsku praksu, i od 28. listopada 2021., Eco Fox i dr., C-915/19 do C-917/19, EU:C:2021:887, t. 37. kao i navedenu sudsku praksu).

32 Budući da je Sud nadležan za pružanje nacionalnim sudovima svih elemenata za tumačenje prava Unije koji im mogu omogućiti da ocijene usklađenost programa ili nacionalne mjere s tim pravom u svrhu donošenja odluke u postupku koji se pred njima vodi, on može tim sudovima pružiti elemente za tumačenje koji će im omogućiti da utvrde može li se program ili nacionalna mjera kvalificirati kao „državna potpora” u smislu prava Unije. S druge strane, ako takvu kvalifikaciju treba prihvatiti, ocjena spojivosti tog sustava ili mjere s unutarnjim tržištem u isključivoj je nadležnosti Komisije, koja djeluje pod nadzorom suda Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 7. ožujka 2024., Fallimento Esperia i GSE, C-558/22, EU:C:2024:209, t. 60. kao i navedenu sudsku praksu).

33 Kvalifikacija nacionalne mjere „državnom potporom” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a zahtijeva prethodno ispunjenje svih sljedećih uvjeta. Kao prvo, mora biti riječ o državnoj mjeri ili mjeri koja se dodjeljuje putem državnih sredstava. Kao drugo, ta mjera mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama. Kao treće, ona mora dati selektivnu prednost svojem korisniku. Kao četvrto, ona mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje (presuda od 19. rujna 2024., Ujedinjena Kraljevina i dr./Komisija (Oporezivanje dobiti CFC-ova), C-555/22 P, C-556/22 P i C-564/22 P, EU:C:2024:763, t. 91. i navedena sudska praksa).

34 Iz zahtjevâ za prethodnu odluku proizlazi da je osobito važno ispitati mogu li financijski doprinosi o kojima je riječ u glavnom postupku predstavljati prednost za njihove korisnike koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama, pri čemu valja podsjetiti na to da je sud koji je uputio zahtjev u potpunosti nadležan ispitati jesu li ispunjeni svi uvjeti navedeni u prethodnoj točki ove presude.

35 Na prvom mjestu, iz točke 33. ove presude proizlazi da se ne zahtijeva da mjera potpore ima stvarni utjecaj na trgovinu među državama članicama ili da stvarno narušava tržišno natjecanje. Dovoljno je da ta mjera može utjecati na tu trgovinu i narušiti tržišno natjecanje (presuda od 7. ožujka 2024., Fallimento Esperia i GSE, C-558/22, EU:C:2024:209, t. 64. i navedena sudska praksa). S tim u vezi, takav je uvjet ispunjen kada je u trenutku stupanja na snagu mjere potpore na predmetnom tržištu postojalo stvarno tržišno natjecanje kako bi intervencija države ili intervencija putem državnih sredstava mogla utjecati na trgovinu među državama članicama i narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje (vidjeti u tom smislu presudu od 12. siječnja 2023., DOBELES HES, C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1, t. 51. i navedenu sudsku praksu), a da pritom nije potrebno da poduzetnici koji se koriste tom potporom sami sudjeluju u trgovini među državama članicama (vidjeti u tom smislu presudu od 14. siječnja 2015., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, t. 67. i navedenu sudsku praksu).

36 Naposljetku, ne postoji donja granica ili postotak ispod čije bi se razine moglo smatrati da trgovina između država članica nije pogođena. Naime, relativno skromna potpora ili relativno mala veličina poduzeća korisnika potpore ne isključuje *a priori* mogućnost da trgovina između država članica bude pogođena (presuda od 14. siječnja 2015., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, t. 68. i navedena sudska praksa).

37 U ovom je slučaju nesporno da je sektor talionica lijevanog željeza i čelika bio otvoren za tržišno natjecanje i da je bio predmet prekogranične trgovine u trenutku provedbe programa kojim su predviđeni financijski doprinosi o kojima je riječ u glavnom postupku.

38 Iz toga slijedi da, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da je isplata financijskih doprinosa o kojima je riječ u glavnom postupku mogla utjecati na trgovinu među državama članicama i na tržišno natjecanje.

39 Na drugom mjestu, iz zahtjevâ za prethodnu odluku proizlazi da se sud koji je uputio zahtjev pita predstavljaju li financijski doprinosi o kojima je riječ u glavnom postupku prednost, s obzirom na to da su povezani sa smanjenjem ili čak gašenjem proizvodnog kapaciteta poduzetnikâ korisnikâ, s jedne strane, i ne odgovaraju vrijednosti koju bi proizvodna postrojenja koja se trebaju uništiti mogla imati nakon pregovora, s druge strane.

40 U tom pogledu valja podsjetiti na to da svaka državna mjera koja, neovisno o svojem obliku i ciljevima, može izravno ili neizravno staviti jednog ili više poduzetnika u povoljniji položaj ili koja im dodjeljuje prednost koju ne bi ostvarili u normalnim tržišnim uvjetima predstavlja prednost u smislu sudske prakse navedene u točki 33. ove presude (presuda od 17. studenoga 2022., Volotea i easyJet/Komisija, C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, t. 107. i navedena sudska praksa).

41 Tako odobrene prednosti mogu proizlaziti iz pozitivnih davanja, poput subvencija, ali i iz intervencija koje u različitim oblicima smanjuju troškove koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika (presuda od 27. siječnja 2022., Sātiņi-S, C-238/20, EU:C:2022:57, t. 42. i navedena sudska praksa).

42 Nasuprot tomu, pojam „potpora” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a ne može obuhvatiti mjeru dodijeljenu u korist poduzetnika iz državnih sredstava ako je on istu prednost mogao ostvariti u normalnim tržišnim uvjetima. Ocjena uvjeta u kojima je takva prednost odobrena izvršava se, u pravilu, primjenom načela privatnog subjekta, osim ako ne postoji nikakva mogućnost usporedbe postupanja države o kojem je u određenom slučaju riječ i postupanja privatnog subjekta jer je to postupanje neodvojivo povezano s postojanjem infrastrukture koju nijedan privatni subjekt nikad

ne bi mogao izgraditi ili je država djelovala u svojem svojstvu javne vlasti (presuda od 17. studenog 2022., Volotea i easyJet/Komisija, C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, t. 108. i navedena sudska praksa). Prema tome, primjenjivost kriterija privatnog subjekta u konačnici ovisi o tome je li predmetna država članica dodijelila, u svojoj ulozi privatnog subjekta, a ne tijela javne vlasti, gospodarsku prednost poduzetniku. Kao što je to Sud već imao prilike istaknuti, priroda i predmet mjere o kojoj je riječ, njezin kontekst, željeni cilj i pravila koja se primjenjuju na tu mjeru mogu osobito biti relevantni (vidjeti u tom smislu presude od 5. lipnja 2012., Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 81. i 86., kao i od 19. prosinca 2019., Arriva Italia i dr., C-385/18, EU:C:2019:1121, t. 73.).

43 Na temelju tih elemenata sud koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan za utvrđivanje i ocjenu činjenica u glavnom postupku kao i za ocjenu točnog dosega nacionalnih odredbi, morat će utvrditi mogu li financijski doprinosi o kojima je riječ u glavnom postupku donijeti prednost poduzetnicima koji su njihovi primatelji. S obzirom na navedeno, Sud ostaje nadležan za davanje tom sudu uputa s obzirom na spis glavnog predmeta kao i na pisana očitovanja koja su mu podnesena, tako da navedenom sudu omogući donošenje odluke (vidjeti u tom smislu presudu od 28. studenog 2024., Bayerische Ärzteversorgung i dr., C-758/22 i C-759/22, EU:C:2024:989, t. 47. i 48.). U ovom slučaju sudu koji je uputio zahtjev valja dati sljedeća pojašnjenja kako bi mu se omogućilo da učinkovito donese odluku u postupcima koji se pred njim vode.

44 Kao prvo, iz spisa kojim raspolaže Sud ni na koji način ne proizlazi da je odluke o dodjeli financijskih doprinosa o kojima je riječ u glavnom postupku Talijanska Država donijela kao privatni gospodarski subjekt. Stoga, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, u ovom slučaju nije moguće primijeniti kriterij privatnog subjekta kako bi se utvrdilo predstavljaju li ti doprinosi selektivnu prednost.

45 Kao drugo, čini se da iz ciljeva navedenih u članku 12. stavku 2. točki (a) Zakona br. 273/2002, odnosno poboljšanja proizvodnje, osobito reorganizacijom kapaciteta proizvodnje i razvojem povoljnih uvjeta za njezinu koncentraciju, proizlazi da se financijskim doprinosima o kojima je riječ u glavnom postupku nastoje barem djelomično smanjiti troškovi povezani s prestankom proizvodnje u sektoru u kojem postoji određeni višak proizvodnog kapaciteta. Takvi su troškovi dio onih koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika, u smislu točke 41. ove presude.

46 Kao treće, valja navesti da se, prema navodima suda koji je uputio zahtjev, iznos financijskih doprinosa o kojima je riječ u glavnom postupku izračunava s obzirom na knjigovodstvenu vrijednost proizvodnih postrojenja koja je ugasio poduzetnik koji podnosi zahtjev, umanjenu za već provedene amortizacije, ili, ako je ta vrijednost viša od prethodne, aktualnu vrijednost marže doprinosa fiksnim troškovima prinosa tih postrojenja za razdoblje koje je prethodilo donošenju programa kojim su uvedeni ti financijski doprinosi.

47 Čini se da sud koji je uputio zahtjev iz toga zaključuje da su financijski doprinosi o kojima je riječ u glavnom postupku niži od intrinzične vrijednosti ugašenih jedinica, pri čemu tu vrijednost treba izračunati, u uobičajenim tržišnim uvjetima, zbrajanjem vrijednosti ulaganja koje predstavlja ugašena proizvodna jedinica i vrijednosti koja proizlazi iz sposobnosti te jedinice da ostvari prihode.

48 Međutim, takva okolnost u ovom slučaju nije dovoljna da bi se isključilo postojanje prednosti u smislu članka 107. UFEU-a. Naime, teško je zamisliti da se proizvodna jedinica može prodati po cijeni koja odražava njezinu intrinzičnu vrijednost kada je predmetno tržište, kao u ovom slučaju, obilježeno prekomjernom proizvodnjom. Stoga se čini vjerojatnim da financijski doprinosi

isplaćeni u okviru programa, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, čiji je cilj potaknuti poduzetnike da ugase određene proizvodne jedinice prisutne na tržištu kojem je svojstvena prekomjerna proizvodnja, nose veću gospodarsku prednost od naknade koju su ti poduzetnici mogli dobiti, pod uvjetima svojstvenima takvom tržištu, za gašenje tih jedinica.

49 Stoga valja smatrati, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, da financijski doprinosi o kojima je riječ u glavnom postupku predstavljaju gospodarsku prednost koju poduzetnici korisnici te prednosti ne bi mogli ostvariti u uobičajenim tržišnim uvjetima, u smislu sudske prakse navedene u točki 40. ove presude.

50 Kao četvrto, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, iz spisa kojim raspolaže Sud ne proizlazi ni da korisnici financijskih doprinosa o kojima je riječ u glavnom postupku nisu „poduzetnici” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a čija je djelatnost jedina navedena u toj odredbi (presuda od 11. lipnja 2020., Komisija i Slovačka Republika/Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P i C-271/18 P, EU:C:2020:450, t. 27.).

51 Naime, iz članka 2. ministarske uredbe od 6. veljače 2006. proizlazi da se poduzetnik koji podnosi zahtjev može ograničiti na prijenos gospodarske cjeline talionice drugom, novoosnovanom poduzetniku koji nakon provedbe postupaka i obveza u vezi s fizičkim uništenjem predmetnih postrojenjâ prestane obavljati djelatnost o kojoj je riječ. U ovom slučaju, čini se da iz spisa kojim raspolaže Sud također proizlazi da su se tužitelji u glavnom postupku mogli ograničiti na prijenos jedne od svojih proizvodnih jedinica takvom novom poduzetniku kako bi ispunili zahtjeve predviđene tim člankom 2.

52 Stoga na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 107. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti na način da financijski doprinosi predviđeni u okviru programa racionalizacije kojima se mogu koristiti poduzetnici u sektoru talionica lijevanog željeza i čelika te koji iznose ili 100 % knjigovodstvene vrijednosti proizvodnih postrojenja koja je ugasio poduzetnik podnositelj zahtjeva, nakon odbitka već provedenih amortizacija, ili aktualne vrijednosti marže doprinosa fiksnim troškovima prinosa tih postrojenja za razdoblje koje prethodi donošenju tog programa, ako je potonja vrijednost veća, kada je smanjenje proizvodnog kapaciteta popraćeno spajanjem ili sklapanjem ugovora između poduzetnika iz tog sektora, od kojih je jedan to društvo podnositelj zahtjeva, kojima se, među ostalim, predviđa odgovarajuće rješenje za probleme zaposlenosti, odnosno 60 % najviše od tih dviju vrijednosti u slučaju jednostavnog gašenja proizvodnih postrojenja navedenog poduzetnika podnositelja zahtjeva, dodjeljuju prednost koja može utjecati na trgovinu među državama članicama i na tržišno natjecanje, pod uvjetom da se utvrdi, s jedne strane, da isti poduzetnik nije mogao steći istu prednost u okolnostima koje odgovaraju uobičajenim uvjetima predmetnog tržišta i, s druge strane, da na tom tržištu postoji stvarno tržišno natjecanje.

Troškovi

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

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

Članak 107. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti na način da financijski doprinosi predviđeni u okviru programa racionalizacije kojima se mogu koristiti poduzetnici u sektoru talionica lijevanog željeza i čelika te koji iznose ili 100 % knjigovodstvene vrijednosti proizvodnih postrojenja koja je ugasio poduzetnik podnositelj zahtjeva, nakon odbitka već provedenih amortizacija, ili aktualne vrijednosti marže doprinosa fiksnim troškovima prinosa tih postrojenja za razdoblje koje prethodi donošenju tog programa, ako je potonja vrijednost veća, kada je smanjenje proizvodnog kapaciteta popraćeno spajanjem ili sklapanjem ugovora između poduzetnika iz tog sektora, od kojih je jedan to društvo podnositelj zahtjeva, kojima se, među ostalim, predviđa odgovarajuće rješenje za probleme zaposlenosti, odnosno 60 % najviše od tih dviju vrijednosti u slučaju jednostavnog gašenja proizvodnih postrojenja navedenog poduzetnika podnositelja zahtjeva, dodjeljuju prednost koja može utjecati na trgovinu među državama članicama i na tržišno natjecanje, pod uvjetom da se utvrdi, s jedne strane, da isti poduzetnik nije mogao steći istu prednost u okolnostima koje odgovaraju uobičajenim uvjetima predmetnog tržišta i, s druge strane, da na tom tržištu postoji stvarno tržišno natjecanje.

Potpisi