Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ATHANASIOSA RANTOSA
od 13. ožujka 2025.[1]

Predmet C-653/23

SIA „TOODE”
protiv
Valsts ieņēmumu dienests

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Administratīvā apgabaltiesa (Okružni upravni sud, Latvija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Državne potpore – Članak 107. stavak 1. UFEU-a – Nacionalni program potpora koji je Europska komisija odobrila radi podupiranja gospodarstva u kontekstu pandemije COVID-19 – Odbijanje nadležnog tijela da dodijeli potporu poduzetniku koji ne ispunjava uvjete predviđene tim programom – Pravno sredstvo kojim se od nacionalnog suda nastoji ishoditi nalog za dodjelu te potpore – Istek tijekom sudskog postupka roka koji je utvrđen za dodjelu navedene potpore – Određivanje datuma na koji se potpora smatra dodijeljenom – Uredba (EU) 2015/1589 – Članak 1. – Postojeća ili nova potpora”

I. Uvod

1. Porezna uprava uskratila je latvijskom poduzetniku državnu potporu koja je bila namijenjena podršci gospodarstva u okviru pandemije COVID-19 uz obrazloženje da ne ispunjava uvjete koji su nacionalnim pravom predviđeni za korištenje tom potporom. On je nacionalnom sudu podnio tužbu kako bi ishodio utvrđenje da ispunjava te uvjete i nalog poreznoj upravi da donese upravni akt povoljan za njega. Međutim, trajanje valjanosti tog programa potpora koji je Europska komisija odobrila isteklo je tijekom nacionalnog sudskog postupka. Može li se taj poduzetnik koristiti potporom o kojoj je riječ u slučaju da je prvotno odbijanje porezne uprave da dodijeli tu potporu poništeno sudskom odlukom donesenom nakon isteka roka utvrđenog za njezinu dodjelu? To je, u biti, pitanje koje je uputila Administratīvā apgabaltiesa (Okružni upravni sud, Latvija).

2. Ovaj će predmet navesti Sud da se izjasni, s jedne strane, o određivanju datuma na koji se državna potpora smatra dodijeljenom na temelju članka 107. stavka 1. UFEU-a i, s druge strane, o tome je li potpora postojeća ili nova u smislu članka 1. Uredbe (EU) 2015/1589[2] u posebnom kontekstu u kojem bi nacionalni sud priznao pravo na državnu potporu nakon isteka roka utvrđenog za njezinu dodjelu, kako je predviđen nacionalnim zakonodavstvom i odobren od strane Komisije, te bi naložio nadležnom tijelu dodjelu zatražene potpore.

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] 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. 16.)

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba 2015/1589

3. U članku 1. Uredbe 2015/1589, naslovljenom „Definicije”, navedeno je:

„Za potrebe ove Uredbe, primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

(b) ‚postojeća potpora’ znači:

[…]

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

[…]

(c) ‚nova potpora’ znači svaka potpora, to jest programi potpora i pojedinačna potpora koje ne predstavljaju postojeću potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora;

[…]”

2. Komunikacija o privremenom okviru

4. Komunikacija Komisije, naslovljena „Privremeni okvir za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji covida-19” (SL 2020., C 91 I, str. 1., u daljnjem tekstu Komunikacija o privremenom okviru) od 20. ožujka 2020., bila je izmijenjena u više navrata. Ta komunikacija sadržava odjeljak 3.1. naslovljen „Ograničeni iznosi potpore” čije su točke 21. i 22. u verziji koja proizlazi iz šeste izmjene od 24. studenoga 2021. (SL 2021., C 473., str. 1.) glasile kako slijedi:

„21. Osim postojećih mogućnosti na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, u sadašnjim okolnostima prikladno, potrebno i namjensko rješenje mogu biti privremeni ograničeni iznosi potpore poduzećima koja su suočena s iznenadnim manjkom likvidnosti ili čak potpunom nelikvidnosti.

22. Komisija će takvu državnu potporu smatrati spojivom s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti […]:

[…]

(d) potpora je dodijeljena najkasnije 30. lipnja 2022.;

[…]”

B. Latvijsko pravo

1. Zakon o upravnom postupku

5. Članak 250. stavak 2. Administratīvā procesa likums (Zakon o upravnom postupku) od 25. listopada 2001.[3], u verziji primjenjivoj u glavnom postupku, predviđa:

„Sudovi prilikom ocjene zakonitosti upravnog akta u svojoj odluci uzimaju u obzir samo obrazloženje koje je tijelo javne vlasti navelo u svojem upravnom aktu. Navedeno se ograničenje ne primjenjuje u slučajevima u kojima se zahtjev odnosi na izdavanje povoljnog upravnog akta."

6. Člankom 254. stavkom 1. tog zakona određeno je:

„Ako sud smatra da je zahtjev za izdavanje upravnog akta osnovan, tijelu javne vlasti nalaže izdavanje odgovarajućeg upravnog akta."

2. Latvijski Pravilnik o potporama

7. Uredbom Vijeća ministara br. 676 od 10. studenoga 2020.[4] odobren je „Noteikumi par atbalstu Covid-19 krīzes skartajiem uzņēmumiem apgrozāmo līdzekļu plūsmas nodrošināšanai" (Pravilnik o potporama namijenjenim osiguravanju toka obrtnog kapitala poduzetnicima pogođenim krizom uzrokovanom bolešću COVID-19, u daljnjem tekstu: Pravilnik o potporama). Taj program potpora, koji je stupio na snagu 17. studenoga 2020., bio je uveden u skladu sa zahtjevima u odjeljku 3.1. Komunikacije o privremenom okviru i Komisija ga je odobrila Odlukom SA.59592 (2020/N) od 16. prosinca 2022. za razdoblje do 30. studenoga 2021. koje je potom produljeno do 30. lipnja 2022.[5].

8. U točki 23. latvijskog Pravilnika o potporama u verziji koja na snazi u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku bilo je navedeno:

„Trenutkom dodjele potpore smatra se datum na koji [porezna uprava] donese odluku o dodjeli potpore."

9. Točkom 24. tog pravilnika bilo je predviđeno:

„U skladu s [Komunikacijom o p]rivremenom okviru, odluku treba donijeti do 30. lipnja 2022."

III. Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

10. Dana 25. ožujka i 9. travnja 2021. društvo SIA „TOODE" (u daljnjem tekstu: društvo TOODE), latvijski poduzetnik, zatražilo je od Valsts ieņēmumu dienestsa (Državna porezna uprava, Latvija, u daljnjem tekstu: VID ili porezna uprava) za siječanj i veljaču 2021. primjenu nacionalnog programa potpora namijenjenih osiguravanju toka obrtnog kapitala poduzetnicima pogođenim krizom uzrokovanom bolešću COVID-19 (u daljnjem tekstu: nacionalni program potpora).

[3] *Latvijas Vēstnesis*, 2001., br. 164, str. 2551.

[4] *Latvijas Vēstnesis*, 2020., 2020/222A.2

[5] Kasnijim odlukama Komisije, krajnji datum za dodjelu potpora bio je prvo utvrđen na 30. studenoga 2021. (Odluka SA.64046 (2021/N) od 3. lipnja 2021.), a zatim na 30. lipnja 2022. (Odluka SA.100596 (2021/N) od 14. prosinca 2021.).

11. Odlukama od 23. travnja i 7. lipnja 2021., a zatim 9. lipnja i 23. srpnja 2021. VID je odbio dodijeliti društvu TOODE zatraženu potporu uz obrazloženje da taj poduzetnik ne ispunjava uvjete predviđene latvijskim Pravilnikom o potporama. U tom pogledu VID je među ostalim smatrao da se promet koji je navedeni poduzetnik ostvario tijekom siječnja i veljače 2021. nije dovoljno smanjio da se ispune uvjeti koji se zahtijevaju nacionalnim zakonodavstvom i time stekne pravo na tu potporu.

12. Društvo TOODE podnijelo je tužbu pred Administratīvā rajona tiesom (Općinski upravni sud, Latvija) ističući, među ostalim, da prilikom izračuna njegova prometa VID nije imao nikakva razloga uzeti u obzir ukupnu vrijednost transakcija navedenih u prijavi podnesenoj na temelju poreza na dodanu vrijednost (PDV) za relevantno porezno razdoblje. Presudom od 14. travnja 2022. taj je sud odbio tu tužbu iz razloga što uvjeti za dodjelu potpore nisu bili ispunjeni u konkretnom slučaju.

13. Dana 29. lipnja 2022. društvo TOODE podnijelo je protiv te presude žalbu Administratīvā apgabaltiesi (Okružni upravni sud). Tom se žalbom nastoji ishoditi povoljan upravni akt u skladu s člankom 254. stavkom 1. Zakona o upravnom postupku.

14. Sud koji je uputio zahtjev ističe da je Komisija odobrila nacionalni program potpora i on se mora smatrati spojivim s unutarnjim tržištem pod uvjetom, među ostalim, da je potpora bila dodijeljena najkasnije do 30. lipnja 2022. u skladu s točkom 22. podtočkom (d) Komunikacije o privremenom okviru i točkom 24. latvijskog Pravilnika o potporama. Naglašava također da je u ovom slučaju taj rok istekao tijekom postupka koji je pokrenut pred njim. Smatra da se u okviru glavnog postupka mora ispitati može li se društvo TOODE još koristiti zatraženom potporom. U tu svrhu on mora odrediti datum na koji se ta potpora smatra „dodijeljenom” na temelju članka 107. stavka 1. UFEU-a te je li navedena potpora postojeća ili nova državna potpora u smislu članka 1. Uredbe 2015/1589.

15. Ponajprije, što se tiče datuma na koji se potpora smatra dodijeljenom, nacionalni sud smatra da izvjesno i bezuvjetno pravo na primanje potpore u smislu sudske prakse Suda [6] može, u načelu, nastati tek povodom sudske odluke, to jest kada nacionalni sud utvrdi da je tužitelj ispunio sve uvjete predviđene nacionalnim pravom kako bi se koristio potporom o kojoj je riječ i kada je odbijanje nadležnog tijela da dodijeli potporu nezakonito i neosnovano. Osim toga, budući da je pravni odnos nepostojeći, izvršenje sudske odluke ne može dati povoda retroaktivnom donošenju (*ex tunc*) povoljnog upravnog akta, jer nacionalni sud može naložiti nadležnom nacionalnom tijelu samo da donese odgovarajući upravni akt kojim se potpora dodjeljuje *ex nunc*.

16. Na zahtjev Suda sud koji je uputio zahtjev pojasnio je da je u trenutku u kojem je podnijelo svoj zahtjev društvo TOODE ispunjavalo uvjete predviđene nacionalnom pravom za korištenje potporom, tako da je razvidno da je odbijanje VID-a nezakonito i neosnovano. Prema tome, isti sud pita se bi li u slučaju da naloži VID-u da donese povoljan upravni akt te dodijeli i isplati iznos zatražene potpore valjalo zaključiti da datum na koji je ta potpora bila dodijeljena odgovora onome na koji ju je ta uprava neopravdano odbila dodijeliti.

[6] U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev spominje, među ostalim, presude od 19. prosinca 2019., Arriva Italia i dr. (C-385/18, EU:C:2019:1121, t. 36. i 37.), od 25. siječnja 2022., Komisija/European Food i dr. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, t. 123.) i od 12. siječnja 2023., DOBELES HES (C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1, t. 76. i 78.).

17. Nadalje, što se tiče okolnosti je li potpora postojeća ili nova, sud koji je uputio zahtjev pita se je li sudska praksa Suda, prema kojoj se potpora koju je nadležno tijelo dodijelilo osobi nakon isteka odobrenog programa potpora mora smatrati novom potporom[7], primjenjiva na situaciju poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, a u kojoj je porezna uprava neosnovano odbila dodijeliti zatraženu potporu, iako je program potpora još bio na snazi i u kojoj se toj upravi kasnije naloži sudskom odlukom da dodijeli i isplati iznos potpore nakon isteka tog programa.

18. Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev navodi mišljenje koje je Komisija dala 11. rujna 2023. u odgovoru na pitanja koja je uputio drugi latvijski sud[8]. U tom mišljenju ta je institucija navela da u skladu s točkom 23. latvijskog Pravilnika o potporama do dodjele potpore dolazi u trenutku u kojem porezna uprava donese odluku o dodjeli ili uskraćivanju potpore. Usto, ona je pojasnila da je dodjela potpore nakon isteka rok utvrđenog u tu svrhu povreda članka 108. stavka 3. UFEU-a i da je na nacionalnim sudovima da spriječe isplatu potpore njezinu korisniku. Dalje se u navedenom mišljenju navodi da nacionalni sudovi ne mogu nakon tog roka dodijeliti odštetu umjesto potpore za štetu koju je ta osoba pretrpjela zbog neisplate potpore.

19. U tim je okolnostima Administratīvā apgabaltiesa (Okružni upravni sud) odlučila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 107. stavak 1. UFEU-a tumačiti na način da treba smatrati da je državna potpora ‚dodijeljena' u trenutku u kojem je nadležno tijelo javne vlasti neosnovano odbilo pojedincu priznati pravo na primanje državne potpore ako je neosnovanost te odluke o odbijanju utvrđena u sudskoj presudi donesenoj nakon isteka roka utvrđenog za dodjelu potpore?

2. Treba li članak 1. točku (b) podtočku ii. Uredbe [2015/1589] tumačiti na način da, s obzirom na to da nadležno tijelo javne vlasti nije donijelo odluku o priznavanju prava na dodjelu potpore u roku za dodjelu potpore, postojeću potporu čini potpora koja je pojedincu dodijeljena nakon isteka roka za dodjelu potpore utvrđenog za program potpora u okviru izvršenja sudske odluke u kojoj se presudilo da je pojedinac u roku za dodjelu potpore utvrđenom u programu potpora ispunio sve uvjete iz nacionalnog prava za dodjelu potpore o kojoj je riječ i da je odluka nadležnog tijela javne vlasti o odbijanju dodjele potpore nezakonita?"

20. Društvo TOODE, latvijska i njemačka vlada te Komisija podnijeli su pisana očitovanja. Te su stranke iznijele i usmena očitovanja na raspravi održanoj 11. prosinca 2024.

[7] Sud koji je uputio zahtjev navodi u tom pogledu presudu od 7. travnja 2022., Autonome Provinz Bozen (C-102/21 i C-103/21, EU:C:2022:272, t. 31. do 35. i 42.).

[8] Kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, radilo se konkretnije o pitanjima koja je uputio Augstākās tiesa (Senāts) (Vrhovni sud, Latvija) u okviru predmeta SKA-356/2023. Sud koji je uputio zahtjev upućuje, konkretno, na mišljenje Komisije br. (2023)9452862 u predmetu SA.106948.NC koje je dano u okviru drugog postupka o primjeni latvijskog Pravilnika o potporama i privremenom okviru.

IV. Analiza

A. Prvo prethodno pitanje

21. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, treba li članak 107. stavak 1. UFEU-a tumačiti na način da se za državnu potporu mora smatrati da je u smislu te odredbe „dodijeljena" i to *ex tunc*, odnosno u trenutku u kojem je nadležno tijelo neosnovano uskratilo pojedincu pravo na korištenje potporom koju je Komisija odobrila kada je nezakonitost tog odbijanja utvrđena nacionalnom sudskom odlukom nakon isteka roka koji je ta institucija odredila za njezinu dodjelu.

22. Zbog razloga koje ću izložiti u sljedećim točkama mislim da na to pitanje valja odgovoriti potvrdno.

23. Naime, prije svega, podsjećam na to da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da državnu potporu treba smatrati „dodijeljenom" u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a na datum kad je korisnik stekao izvjesno pravo da primi tu potporu na temelju primjenjivih nacionalnih propisa [9], tako da stvarni prijenos predmetnih sredstava nije odlučujući [10].

24. Stoga je u načelu na sudu koji je uputio zahtjev da na temelju mjerodavnog nacionalnog prava odredi trenutak u kojem se dotična državna potpora mora smatrati dodijeljenom. Taj sud u tu svrhu mora uzeti u obzir sve uvjete utvrđene nacionalnim pravom za dodjelu potpore o kojoj je riječ [11].

25. Ističem u tom pogledu, kao što to proizlazi iz objašnjenja koja je pružio sud koji je uputio zahtjev, da se na temelju odredaba latvijskog prava primjenjivih u ovom slučaju, a osobito točke 23. latvijskog Pravilnika o potporama, potpora smatra dodijeljenom na datum na koji porezna uprava donese odluku o dodjeli potpore. U ovom je slučaju do uskraćivanja dodjele zatražene potpore došlo prije krajnjeg datuma 30. lipnja 2022. predviđenog u točki 22. podtočki (d) Komunikacije o privremenom okviru [12].

26. Međutim, nacionalni sud smatra da zbog odluka o odbijanju koje je VID donio društvo TOODE nije moglo steći izvjesno pravo na primanje potpore na temelju nacionalnog prva u smislu sudske prakse Suda navedene u točki 23. ovog mišljenja. U tom pogledu taj sud smatra da takvo pravo može nastati samo povodom sudske odluke kojom se utvrđuje da je suprotno razlozima prihvaćenim u tim odlukama od odbijanju poduzetnik ispunio na datum na koji je zatražio potporu sve uvjete koji se zahtijevaju nacionalnim pravom kako bi se mogao koristiti tom potporom, te kojom se nalaže nadležnom tijelu da donese s budućim učinkom (*ex nunc*) povoljan upravni akt na temelju kojeg mu je potpora osnovano dodijeljena i isplaćena [13].

[9] Tako je odlučujući element prilikom određivanja datuma na koji su korisnici dobili pravo na primitak državne potpore na temelju određene mjere njihovo stjecanje izvjesnog prava da prime tu potporu i s tim povezana obveza države da je dodijeli. Vidjeti u tom pogledu presudu od 25. siječnja 2022., Komisija/European Food i dr. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, t. 115. i 123. i navedena sudska praksa).

[10] Vidjeti presudu od 20. svibnja 2021., Azienda Sanitaria Provinciale di Catania (C-128/19, EU:C:2021:401, t. 45. i navedena sudska praksa).

[11] Vidjeti presudu od 28. listopada 2020., INAIL (C-608/19, EU:C:2020:865, t. 31. i 32. i navedena sudska praksa).

[12] Osim toga, nije sporno da je društvo TOODE podnijelo pravno sredstvo protiv odluke o odbijanju koju je u za to određenom roku donijela porezna uprava.

[13] Prema stajalištu suda koji je uputio zahtjev to upućuje na okolnost da poduzetnik, poput društva TOODE, stječe izvjesno pravo na primanje potpore tek od datuma donošenja sudske odluke ili povoljnog upravnog akta.

27. Međutim, u slučaju u kojem bi datum na koji se potpora smatra dodijeljenom na temelju nacionalnog prava odgovarao datumu donošenja sudske odluke ili povoljnog upravnog akta donesenog prilikom izvršenja te odluke, postoji opasnost da tužba koju je društvo TOODE podnijelo protiv odluka VID-a bude lišena svoje biti, kao što to njemačka vlada ističe u svojim pisanim očitovanjima. Naime, uzimajući u obzir istek roka utvrđenog za dodjelu potpore na temelju točke 22. podtočke (d) Komunikacije o privremenom okviru i točke 24. latvijskog Pravilnika o potporama, kako ga je Komisija potvrdila, nadležno tijelo moglo bi se, kao što su to tvrdile porezna uprava pred sudom koji je uputio zahtjev i latvijska vlada u svojim pisanim očitovanjima, naći u nemogućnosti da donese takav upravni akt o ispravku prilikom izvršenja sudske odluke donesene nakon isteka roka utvrđenog za dodjelu potpore, tako da bi sudska odluka bila lišena učinka.

28. Sud koji je uputio zahtjev ističe, osim toga, da bi u slučaju da se zaključi da je potpora bila dodijeljena nakon isteka roka utvrđenog za njezinu dodjelu postojala opasnost da društvo TOODE zbog istih onih razloga koji sprečavaju da akt o ispravku porezna uprava donese prilikom izvršenja sudske odluke donesene nakon tog roka neće moći koristiti se mogućnošću koja postoji u latvijskom pravu i podnijeti tužbu za naknadu štete protiv porezne uprave ili latvijske države, pri čemu postoji opasnost da se takvom tužbom povrijedi zabrana dodjele odštete, umjesto potpore, za štetu koju je taj poduzetnik pretrpio zbog neisplate potpore [14].

29. Prije prelaska na analizu situacije o kojoj je riječ u ovom predmetu smatram važnim dati neka pojašnjenja o pojmu prava na primanje državne potpore koji je odlučujući element za određivanje trenutka u kojem se potpora mora smatrati dodijeljenom u smislu sudske prakse Suda navedene u točkama 23. i 24. ovog mišljenja.

30. Čini mi se nužnim pojasniti da „uvjeti utvrđeni nacionalnim pravom za dodjelu potpore o kojoj je riječ”, a koji su navedeni u toj sudskoj praksi, mogu biti samo uvjeti određeni mjerodavnim nacionalnim zakonodavstvom u trenutku donošenja upravne odluke [15], što je kod sporova u konačnici na nadležnim nacionalnim sudovima da ocijene. Stoga valja utvrditi razliku između, *s jedne strane*, trenutka u kojem su uvjeti za dodjelu potpore na temelju nacionalnog prava objektivno ispunjeni što su u nekim slučajevima može podvrgnuti uvjetu donošenja odluke od strane uprave u kojoj je utvrđeno pravo poduzetnika na primanje potpore o kojoj je riječ, tako da datum dodjele potpore odgovara datumu donošenja navedene odluke i, *s druge strane*, datuma na koji će nacionalni sud kojemu je podneseno pravno sredstvo protiv takve odluke biti pozvan ispitati ocjenu koju je uprava dala glede okolnosti jesu li ti uvjeti ispunjeni. Prema tome, sudskom praksom Suda navedenom u točkama 23. i 24. ovog mišljenja nastoji se nadasve odrediti trenutak u kojem su uvjeti za dobivanje potpore ispunjeni na temelju nacionalnog prava, a ne *obuhvatiti* trenutak u kojem nacionalni sud kojemu je podneseno pravno sredstvo koje se odnosi na valjanost ocjene uprave provede sudski nadzor i provjeri jesu li navedeni uvjeti ispunjeni. Naime, priznavanje sudskom odlukom onog prava koje postoji na temelju nacionalnog prava ne utječe na trenutak u kojem su uvjeti za dodjelu potpore bili ispunjeni i nadležna uprava je morala ili je bila morala, ovisno o okolnostima, donijeti odluku o dodijeli potpore o kojoj je riječ. Takva će odluka, naime, biti samo deklaratorne, a konstitutivne naravi. Valja podsjetiti u tom pogledu da iako nacionalni sud može donijeti presudu iz koje proizlazi da jedna od stranaka mora, u skladu s nacionalnim pravom, primiti iznos koji odgovara državnoj potpori, to nikako ne znači da on sâm

[14] Vidjeti točku 18. ovog mišljenja.

[15] Naime, navedena sudska praksa upućuje na zakonodavstvo, a ne na njegovo možda pogrešno tumačenje od strane uprave.

u tom slučaju dodjeljuje tu potporu. Jedini je učinak spomenute presude taj da ona, na temelju pravomoćnosti, obvezuje drugu stranku, u pravilu nadležno upravno tijelo, na plaćanje navedene potpore [16].

31. Ako bi se pokazalo da jedino moguće tumačenje latvijskog prava jest ono opisano u točki 26. ovog mišljenja, kao što izgleda da proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, pri čemu nije moguće zaključiti da datum na koji se navedena potpora smatra dodijeljenom jest onaj na koji je porezna uprava neosnovano uskratila tu potporu [17], što podrazumijeva priznanje učinka *ex tunc* upravnoj odluci o ispravku koja je donesena povodom sudske odluke donesene nakon isteka roka određenog za dodjelu potpore o kojoj je riječ, takvo bi tumačenje moglo ugroziti pravo na djelotvoran pravni lijek utvrđeno u članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

32. Prije ispitivanja može li se tumačenjem koje je prihvatio sud koji je uputio zahtjev zadirati u članak 47. Povelje, nužno je prethodno provjeriti da je situacija izložena u točki 26. ovog mišljenja obuhvaćena područjem primjene Povelje.

33. Podsjećam u tom pogledu da na temelju članka 51. stavka 1. Povelje, koji se tiče njezina područja primjene, njezine odredbe odnose se na države članice samo kada provode pravo Unije. Ako pravna situacija ne spada u područje primjene prava Unije, Sud nije nadležan o njoj odlučivati, a odredbe Povelje na koje bi se eventualno pozivalo ne mogu same po sebi biti osnova za tu nadležnost [18]. Naime, u okviru postupka povodom zahtjeva za prethodnu odluku iz članka 267 UFEU-a Sud nije ovlašten ocjenjivati tumačenje odredbi nacionalnog prava ili odlučivati je li tumačenje koje je dao nacionalni sud ispravno [19].

34. Ističem također da iako je u situaciji koja je obuhvaćena područjem primjene članka 47. Povelje, a u nedostatku propisa Unije u nekom području, na nacionalnom pravnom poretku svake države članice da odredi nadležne sudove i utvrdi postupovna pravila o pravnim sredstvima namijenjenima zaštiti prava koja pojedinci uživaju na temelju prava Unije, države članice ipak su dužne osigurati, u svakom pojedinom slučaju, djelotvornu zaštitu tih prava zajamčenih člankom 47. Povelje [20].

35. Uvodno primjećujem da okolnost koju je Komisija navela i prema kojoj je pravo na korištenje državnom potporom uređeno nacionalnim pravom ne može isključiti ovaj slučaj iz područja primjene članka 47. Povelje [21]. Iako se, naime, pravo na primanje potpore o kojoj je riječ dodjeljuje nacionalnim pravom i ne može se zasnivati na pravu Unije ili odluci Komisije [22], ostaje činjenica da se u ovom predmetu spor ne odnosi na tumačenje nacionalnih odredaba o dodjeli potpore o kojoj je riječ, nego se tiče djelotvornosti pravnog sredstva koje je društvo TOODE podnijelo protiv

16 Vidjeti u tom smislu presudu od 12. siječnja 2023., DOBELES HES (C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1, t. 75. i 76.).

17 Naime, da je na taj datum nadležno tijelo djelovalo zakonito i donijelo povoljnu odluku, društvu TOODE priznalo bi se izvjesno pravo na korištenje potporom na temelju latvijskog Pravilnika o potporama.

18 Vidjeti u tom smislu presudu od 22. travnja 2021., Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, t. 37. i navedena sudska praksa).

19 Vidjeti u tom smislu presudu od 22. svibnja 2014., Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352, t. 53. i navedena sudska praksa).

20 Vidjeti presudu od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 115. i navedena sudska praksa). Usto, Sud je pojasnio da je članak 47. Povelje sam po sebi dovoljan i da ne mora biti pojašnjen odredbama prava Unije ili nacionalnog prava kako bi pojedincima dodijelio pravo na koje se kao takvo mogu pozivati. Vidjeti u tom pogledu presudu od 20. veljače 2024., X (Nepostojanje razloga za raskid) (C-715/20, EU:C:2024:139, t. 80. i navedena sudska praksa).

21 Osim toga, okolnost da su uvjeti i detaljna pravila za dodjelu potpore o kojoj je riječ utvrđeni na temelju nacionalnog prava ništa ne mijenja na činjenici da je pojam „dodjela potpore” obuhvaćen pravom Unije.

22 Vidjeti u tom smislu presudu od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, t. 72. i 79. i navedena sudska praksa).

prvotne odluke o odbijanju koju je VID donio i mogućnosti tog tijela da donese akt o ispravku prilikom izvršenja sudske odluke izvan roka za odobrenje programa državnih potpora koji je Komisija odobrila te posljedica koje iz tog proizlaze na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a i članka 1. Uredbe 2015/1589.

36. Kao što sam to objasnio u točki 27. ovog mišljenja, ako se zaključi da datum na koji je potpora dodijeljena u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a odgovara na temelju nacionalnog prava datumu donošenja povoljnog upravnog akta donesenog prilikom izvršenja sudske odluke donesene nakon isteka roka utvrđenog za njezinu dodjelu, postojala bi opasnost da se ta potpora izjednači s novom i nezakonitom potporom u smislu članka 1. Uredbe 2015/1589 i porezna uprava ne bi je mogla dodijeliti prilikom izvršenja sudske odluke, a da ne povrijedi obvezu suspenzije predviđene u članku 108. stavka 3. UFEU-a.

37. Međutim, situacija poput one koja je izložena u prethodnoj točki ovog mišljenja ne samo da je obuhvaćena područjem primjene Povelje, nego također može dovesti do povrede prava društva TOODE na djelotvoran pravni lijek u smislu njezina članka 47.

38. U svrhu otklanjanja bilo kakve zabune čini mi se svrsishodnim podsjetiti na razliku koja postoji između, s jedne strane, razdoblja za odobravanje programa državnih potpora (koje je u ovom slučaju povezano s rokom i datumom dodjele potpore) te, s druge strane, datuma na koji nacionalni sud donese sudsku odluku. Naime, nadležnost nacionalnog suda za rješavanje spora koji se pred njim vodi i učinci odluke koju će donijeti ne mogu ovisiti, a još manje biti podvrgnuti, privremenom okviru povezanom s upravnim postupkom koji po samoj svojoj naravi nastoji postići različit cilj i uopće nije povezan s (nacionalnim) sudskim postupkom.

39. Nepriznavanjem učinka *ex tunc* odluci o ispravku donesenoj povodom sudske odluke gotovo bi se onemogućilo u praksi ostvarivanje prava na djelotvoran pravni lijek jer bi se podvrgnulo uvjetu da se sudska odluka donese prije isteka roka određenog upravnim postupkom. Međutim, uslijed toga postojala bi opasnost od nastanka paradoksalne situacije prema kojoj bi trenutak dodjele potpore o kojoj je riječ i kvalifikacija kao postojeće ili nove potpore one odluke o ispravku koju je nadležno tijelo donijelo povodom sudske odluke ovisili o većoj ili manjoj brzini kojom bi nacionalni sud odlučio o tužbi usmjerenoj protiv upravne odluke [23].

40. Osim toga, čini mi se korisnim pojasniti da je u područjima različitim od područja državnih potpora Sud priznao mogućnost nacionalnog suda da s retroaktivnim učinkom (*ex tunc*) poništi odluku koju je donijelo tijelo javne vlasti, ako to smatra nužnim radi osiguranja djelotvorne zaštite prava poduzetnika koji je podnio tužbu ili općenito jamčenja djelotvornosti nadzornog sustava [24].

41. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, predlažem da se na prvo prethodno pitanje odgovori da članak 107. stavak 1. UFEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da se državna potpora mora smatrati „dodijeljenom” na datum na koji ju je nadležno nacionalno tijelo

[23] U tom pogledu i po analogiji vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Tizzana u predmetu Kutz-Bauer (C-187/00, EU:C:2002:75, t. 66,) u pogledu mogućnosti poništavanja ili izmjene upravnog akta s retroaktivnim učinkom iz razloga što osoba ne mora trpjeti štetu zbog vremena koje joj je nužno za ostvarivanje njezinih prava pred sudom.

[24] Vidjeti u tom smislu presudu od 13. listopada 2016,, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769, t. 25. do 29. i navedena sudska praksa) o retroaktivnim učincima poništenja upravnog akta nacionalnog regulatornog tijela od strane nacionalnog suda kao i mišljenje M. Campos Sánchez-Bordone u predmetu CROSS Zlín (C-303/22, EU:C:2023:652, t. 77. i 78. i navedena sudska praksa) o poništenju dodjele ugovora o javnoj nabavi od strane nacionalnih sudova s učinkom *ex tunc* u trenutku u kojem je odlučeno o toj dodjeli. Vidjeti također presudu od 7. ožujka 2024., Die Länderbahn i dr. (C-582/22, EU:C:2024:213, t. 53. do 56. i navedena sudska praksa) o utvrđenju nadležnog regulatornog tijela o nevaljanosti pristojbi za korištenje infrastrukture za koje je isteklo razdoblje primjene s učinkom *ex tunc* (radi zaštite prava željezničkih prijevoznika da pokrenu postupak pred tim tijelom).

odbilo dodijeliti poduzetniku, u slučaju kada je to odbijanje bilo proglašeno nezakonitim nacionalnom sudskom odlukom donesenom nakon isteka roka utvrđenog za dodjelu potpore, pod uvjetom da do tog odbijanja dođe prije isteka roka određenog za njezinu dodjelu i na datum na koji je Komisijino odobrenje koje obuhvaća tu potporu bilo na snazi, a poduzetnik je ispunjavao uvjete za primanje potpore na temelju mjerodavnog nacionalnog propisa.

B. Drugo prethodno pitanje

42. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 1. točku (b) podtočku ii. Uredbe 2015/1589 tumačiti na način da postojeću potporu čini državna potpora koja je nakon isteka roka koji je Komisija utvrdila za njezinu dodjelu dodijeljena poduzetniku u okviru izvršenja nacionalne sudske odluke kojom se proglašava nezakonitim odbijanje nadležnog tijela da dodijeli potporu prije isteka tog roka.

43. Podsjećam da se u okviru sustava nadzora državnih potpora uvedenog člancima 107. i 108. UFEU-a postupak razlikuje ovisno o tome jesu li potpore postojeće ili nove. Dok se postojeće potpore na temelju članka 108. stavka 1. UFEU-a mogu zakonito provoditi sve dok ih Komisija ne proglasi nespojivima s unutarnjim tržištem, članak 108. stavak 3. UFEU-a određuje da se Komisija pravodobno obavješćuje o svim planovima za dodjelu novih ili izmjenu postojećih potpora te se one ne mogu provesti sve dok se postupak ne okonča konačnom odlukom [25].

44. Sud je usto pojasnio da novim potporama koje podliježu obvezi prijave iz članka 108. stavka 3. UFEU-a treba smatrati mjere radi uvođenja ili izmjene potpora, pri čemu treba naglasiti da se te izmjene mogu odnositi bilo na postojeće potpore ili na prvotne programe prijavljene Komisiji [26]. U tom okviru u članku 1. točki (b) podtočki ii. Uredbe 2015/1589 navedeno je da, „postojeća potpora" znači odobrena potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje je odobrila Komisija ili Vijeće. U članku 1. točki (c) te uredbe predviđeno je da „nova potpora" znači svaka potpora, to jest programi potpora i pojedinačna potpora koje ne predstavljaju postojeću potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora. Osim toga, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, potpora dodijeljena u trenutku u kojem odobrenje Komisije koje obuhvaća tu potporu nije više bilo na snazi mora se smatrati novom potporom [27].

45. Na početku ističem da se odgovor na drugo prethodno pitanje može jasno izvesti iz odgovora koji predlažem dati na prvo pitanje jer bi se u slučaju da se potpora o kojoj je riječ smatra dodijeljenom na datum odluka o odbijanju koje je donijela porezna uprava, to jest u trenutku u kojem je odobrenje Komisije koje obuhvaća tu potporu bilo na snazi, navedena potpora trebala smatrati odobrenom i prema tome postojećom potporom u smislu članka 1. točke (b) podtočke ii. Uredbe br. 2015/1589, čak i ako je isplaćena nakon kraja valjanosti programa potpora koji je Komisija odobrila. U takvom slučaju isplata te potpore nije ništa drugo do izvršenje sudske odluke.

46. Također pojašnjavam da izgleda da niti jedan element u spisu kojim Sud raspolaže ne upućuje na to da bi u ovom slučaju, u okviru donošenja upravnog akta o ispravku prilikom izvršenja nacionalne sudske odluke porezna uprava raspolagala manevarskim prostorom ili diskrecijskom

[25] Vidjeti presudu od 28. listopada 2021., Eco Fox i dr. (C-915/19 do C-917/19, EU:C:2021:887, t. 36. i navedena sudska praksa).

[26] Vidjeti presudu od 28. listopada 2021., Eco Fox i dr. (C-915/19 do C-917/19, EU:C:2021:887, t. 38. i navedena sudska praksa).

[27] Vidjeti presudu od 7. travnja 2022., Autonome Provinz Bozen (C-102/21 i C-103/21, EU:C:2022:272, t. 32., 34. i 42.).

ocjenom koji bi joj omogućili da izmijeni potporu koja je predviđena latvijskim programom potpora i čiju je dodjelu to tijelo prvotno odbilo, tako da se ona može prekvalificirati u novu potporu u skladu s tekstom članka 1. točke (c) Uredbe 2015/1589.

47. Osim toga, okolnost da će se potpora o kojoj je riječ u glavnom postupku isplatiti nakon isteka roka koji je Komisija utvrdila za njezinu dodjelu, i izvan posebnog konteksta obilježenog krizom povezanom s pandemijom COVID-19 koja je u međuvremenu prošla, ne dopušta zaključak da se ta potpora ne bi mogla koristiti u skladu s ciljem koji je prvotno predviđen latvijskim programom potpora ili da bi postojala opasnost da ona naruši tržišno natjecanje. Naime, iz sudske prakse Suda navedene u točki 23. ovog mišljenja proizlazi da datum stvarne isplate potpore ne utječe na pravo na dobivanje potpore o kojoj je riječ kada je ta potpora dodijeljena u roku utvrđenom u odluci Komisije, tako da se navedena potpora može isplatiti nakon isteka tog roka [28]. Usto, isplata potpore nakon isteka programa potpora ne bi mogla narušiti tržišno natjecanje s obzirom da se takvom isplatom samo ponovno uspostavlja pravo narušeno prvotnom odlukom VID-a i omogućila bi zapravo ponovno uvođenje konkurentske ravnoteže na tržištu [29]. U svakom slučaju iz sudske prakse Suda proizlazi da mjera može narušiti tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu među državama članicama u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a na datum na koji je pravo na primanje državne potpore bilo dodijeljeno [30].

48. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, predlažem da se na drugo prethodno pitanje odgovori da članak 1. točku (b) podtočku ii. Uredbe 2015/1589 treba tumačiti na način da je „postojeća potpora" potpora koju je nakon isteka roka za dodjelu potpore predviđenog programom potpora isplatilo nacionalno nadležno tijelo izvršavajući nacionalnu sudsku odluku kojom se utvrđuje da je prije isteka gore spomenutog roka poduzetnik ispunio sve uvjete predviđene nacionalnim pravom kako bi mogao potraživati potporu o kojoj je riječ i da je prvotno odbijanje nadležnog tijela da dodijeli potporu bilo nezakonito. U takvom se slučaju potpora smatra dodijeljenom u trenutku prvotnog odbijanja nadležnog nacionalnog tijela da dodijeli potporu.

V. Zaključak

49. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputila Administratīvā apgabaltiesa (Okružni upravni sud, Latvija), odgovori na sljedeći način:

1. Članak 107. stavak 1. UFEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,

   treba tumačiti na način da se:

   državna potpora mora smatrati „dodijeljenom" na datum na koji ju je nadležno nacionalno tijelo odbilo dodijeliti poduzetniku, u slučaju kada je to odbijanje bilo proglašeno nezakonitim nacionalnom sudskom odlukom donesenom nakon isteka roka utvrđenog za dodjelu potpore, pod uvjetom da do tog odbijanja dođe prije isteka roka određenog za njezinu dodjelu i na datum na koji je Komisijino odobrenje koje obuhvaća tu potporu bilo na snazi, a poduzetnik je ispunjavao uvjete za primanje potpore na temelju mjerodavnog nacionalnog propisa.

[28] U tom se pogledu mora ustvrditi da odluka Komisija ne predviđa nikakvu obvezu država članica da potporu isplate u konkretnom roku.

[29] Naprotiv, moglo bi se tvrditi da bi činjenica da potpora o kojoj je riječ nije dodijeljena mogla narušiti tržišno natjecanje ili barem dovesti do neopravdane diskriminacije u pogledu gospodarskog subjekta poput društva TOODE kojemu bi se uskratila dodjela državne potpore iako je ispunio uvjete za korištenje njome, dok bi se drugi konkurentski poduzetnik koji bi također ispunjavao uvjete za dodjelu te potpore mogao njome koristiti.

[30] Vidjeti u tom pogledu presudu od 25. siječnja 2022., Komisija/European Food i dr. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, t. 123.).

2. Članak 1. točku (b) podtočku ii. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

treba tumačiti na način da je:

„postojeća potpora” potpora koju je nakon isteka roka za dodjelu potpore predviđenog programom potpora isplatilo nacionalno nadležno tijelo izvršavajući nacionalnu sudsku odluku kojom se utvrđuje da je prije isteka gore spomenutog roka poduzetnik ispunio sve uvjete predviđene nacionalnim pravom kako bi mogao potraživati potporu o kojoj je riječ i da je prvotno odbijanje nadležnog tijela da dodijeli potporu bilo nezakonito. U takvom se slučaju potpora smatra dodijeljenom u trenutku prvotnog odbijanja nadležnog nacionalnog tijela da dodijeli potporu.