

Predmet C-700/22

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

15. studenoga 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Nejvyšší soud (Češka Republika)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

26. rujna 2022.

Tužitelji:

RegioJet a. s.

STUDENT AGENCY k.s.

Tuženici:

České dráhy, a.s.

Správa železnic, státní organizace

Česká republika, Ministerstvo dopravy

[omissis] RJEŠENJE

Nejvyšší soud (Vrhovni sud, Češka Republika), [omissis] u predmetu tužiteljâ (a) **RegioJet a.s.**, [omissis] (b) **STUDENT AGENCY k.s.**, [omissis] protiv tuženika **1. České dráhy, a.s.**, [omissis] **2. Správa železnic, státní organizace**, (Uprava za željeznice, državna organizacija) [omissis] **3. Česká republika – Ministerstvo dopravy** (Ministarstvo prometa, Češka Republika), [omissis] za povrat nezakonito dodijeljene državne potpore i zaštitu od nepoštenog tržišnog natjecanja, koji vodi Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu, Češka Republika) pod poslovnim brojem Cm 6/2015, povodom žalbe u kasacijskom postupku koju su podnijeli tužitelji protiv presude Vrchnog soudu v Praze (Visoki sud u Pragu, Češka Republika) od 23. rujna 2020., poslovni broj 3 Cmo 10/2019–463, kako je ispravljena rješenjem od 3. prosinca 2020., poslovni broj 3 Cmo 107/2019–501, i povodom žalbe u kasacijskom postupku koju je podnio prvotuženik protiv navedenog rješenja o ispravku, riješio je:

I. [omissis]

II. Na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije Nejvyšší soud (Vrhovni sud) **upućuje** Sudu Europske unije sljedeće prethodno pitanje:

Treba li članak 108. stavak 3. posljednju rečenicu Ugovora o funkcioniranju Europske unije tumačiti na način da je nacionalni sud u postupku pokrenutom na zahtjev treće osobe (konkurenta) dužan naložiti korisniku povrat potpore dodijeljene protivno toj odredbi, čak i ako je (do donošenja sudske odluke) istekao rok zastare ovlasti Komisije u skladu s člankom 17. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, zbog čega se potpora smatra postojećom u skladu s člankom 1. točkom (b) podtočkom iv. i člankom 17. stavkom 3. te uredbe?

Obrazloženje:

I.

Činjenično stanje i dosadašnji postupak pred češkim sudovima

1. U ovom je predmetu riječ (među ostalim) o sporu koji se odnosi na povrat novčane tražbine koja, prema mišljenju tužitelja, predstavlja državnu potporu koju je prvotuženiku nezakonito dodijelio drugotuženik uz sudjelovanje trećetuženika.
2. Tužitelji kao konkurenti prvotuženika navode da je zbog plaćanja kupoprodajne cijene u skladu s ugovorom o prodaji poslovne jedinice poduzeća, koji su 26. lipnja 2008. sklopili prvotuženik kao prodavatelj i drugotuženik kao kupac, nezakonito dodijeljena potpora prvotuženiku jer je utvrđena kupoprodajna cijena, s jedne strane, uvećana za iznos naveden u tužbi i, s druge strane, plaćanjem kupoprodajne cijene iz javnih sredstava prvotuženik je unovčio istu imovinu koju je izvorno dobio od države u obliku uloga u svrhu upravljanja željezničkom infrastrukturom u javnom interesu.
3. Presudom od 6. veljače 2019. [omissis] prvostupanjski sud (Městský soud v Praze (Gradski sud u Prahu)) odbio je tužbu. Nakon što su tužitelji podnijeli žalbu, žalbeni sud (Vrchní soud v Praze (Visoki sud u Prahu)) presudom od 23. rujna 2020. [omissis] meritorno je potvrdio presudu prvostupanjskog suda.
4. Žalbeni sud obrazložio je svoju odluku činjenicom da Komisija nije provela nikakav postupak u pogledu navodno nezakonite potpore te je stoga istekao rok zastare u skladu s člankom 17. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589. Žalbeni sud smatra da plaćanje kupoprodajne cijene, čak i ako ona predstavlja državnu potporu, stoga treba smatrati postojećom državnom potporom te stoga sud ne može naložiti njezin povrat na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a.
5. Tužitelji su podnijeli žalbu u kasacijskom postupku protiv presude žalbenog suda i istaknuli prigovor pogrešne primjene prava.

6. U postupku povodom žalbe u kasacijskom postupku kasacijski sud utvrdio je da njegova odluka u predmetu ovisi o odgovoru na pitanje protivni li se istek roka zastare Komisijinih ovlasti u pogledu povrata potpore tome da nacionalni sud izravnom primjenom članka 108. stavka 3. UFEU-a naloži korisniku povrat potpore koja nije prijavljena Komisiji u skladu s tim člankom.

II.

Primjenjivo nacionalno zakonodavstvo

7. Osnova za donošenje odluke u predmetu jest primjena odredbi prava Unije koje se izravno primjenjuju. Odredbe nacionalnog prava ne primjenjuju se.

III.

Primjenjivo pravo Europske unije

8. U skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a, osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem ako utječe na trgovinu među državama članicama.

9. U skladu s člankom 108. stavkom 1. UFEU-a, Komisija neprestano nadzire sve sustave potpora koji postoje u tim državama. Komisija im predlaže sve odgovarajuće mjere koje su potrebne za postupni razvoj ili funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

10. U skladu s člankom 108. stavkom 2. prvom rečenicom UFEU-a, ako Komisija, nakon što je pozvala odnosne stranke da podnesu svoje primjedbe, ustanovi da potpora koju je dodijelila neka država ili potpora iz državnih sredstava nije spojiva s unutarnjim tržištem s obzirom na članak 107. ili da se takva potpora koristi na način suprotan pravilima, ona donosi odluku prema kojoj dotična država mora ukinuti ili izmijeniti takvu potporu u roku koji odredi Komisija.

11. U skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, Komisija se pravodobno obavješćuje o svim planovima za dodjelu ili izmjenu potpora kako bi se o njima mogla očitovati. Ako smatra da je svaki takav plan nespojiv s unutarnjim tržištem s obzirom na članak 107., Komisija bez odgode pokreće postupak predviđen stavkom 2. Dotična država članica ne primjenjuje predložene mjere sve dok se taj postupak ne okonča konačnom odlukom.

12. U skladu s člankom 1. točkom (b) podtočkom iv. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589, za potrebe te Uredbe „postojeća potpora” znači potpora koja se smatra postojećom potporom u skladu s člankom 17. te Uredbe.

13. U skladu s člankom 1. točkom (c) Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589, za potrebe te Uredbe „nova potpora” znači svaka potpora, to jest programi potpora i pojedinačna potpora koje ne predstavljaju postojeću potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora.

14. U skladu s člankom 1. točkom (f) Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589, „nezakonita potpora” znači nova potpora čija je primjena u suprotnosti s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a.

15. U skladu s člankom 17. stavcima 1. i 3. Uredbe (EU) 2015/1589 ovlast Komisije u pogledu povrata potpore podliježe roku zastare od deset godina (stavak 1.). Svaka potpora u vezi s kojom je istekao rok zastare smatra se postojećom potporom (stavak 3.).

IV.

Obrazloženje prethodnog pitanja

16. Čini se opravdanim navesti da se postavljeno pitanje odnosi isključivo na obvezu korisnika da vrati potporu kao takvu (odnosno bez ikakvih drugih eventualnih potraživanja koja proizlaze iz nezakonite dodjele potpore na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a, uključujući primjerice kamate za prijevremeno dodijeljenu potporu ili naknadu štete).

17. Čini se opravdanim navesti i da u ovom predmetu nije riječ o tome koji je, u postupku pred nacionalnim sudom, rok zastare prava (u drugom slučaju opravdanog) na povrat nezakonito dodijeljene potpore na temelju izravne primjene članka 108. stavka 3. UFEU-a, nego o tome je li korisnik dužan vratiti i potporu koja se, u skladu s člankom 1. točkom (b) podtočkom iv. u vezi s člankom 17. stavkom 3. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589, zbog isteka njime utvrđenog roka zastare smatra postojećom potporom, odnosno potporom na koju se (barem u skladu s istim tekstom tih odredbi) ne primjenjuje (barem ubuduće) članak 108. stavak 3. UFEU-a.

18. Navedene odredbe prava Unije ne daju nedvojbeni odgovor na pitanje kako zastara ovlasti Komisije u pogledu povrata potpore u skladu s člankom 17. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 utječe na korisnikovu obvezu povrata potpore dodijeljene protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a, kojim bi (inače) korisnik potpore bio obuhvaćen zbog izravne primjene te odredbe ili na pitanje je li nacionalni sud dužan naložiti ispunjavanje te obveze (vidjeti točku 25. obrazloženja Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589, vidjeti također primjerice presude Suda od 11. srpnja 1996. u predmetu Syndicat français de l'Express international (SFEI) i dr./La Poste i dr., C-39/94 i od 8. prosinca 2011. u predmetu Residex Capital IV CV/Gemeente Rotterdam, C-275/10).

19. U točki 26. obrazloženja Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 navodi se da je radi pravne sigurnosti primjereno uvesti rok zastare od 10 godina u vezi sa slučajevima nezakonitih potpora, nakon isteka kojeg se više ne može naložiti povrat iznosa

potpore. Međutim, nije jasno odnosi li se to ograničenje i njegove posljedice na eventualno donošenje odluke Komisije (u skladu s člankom 16. te uredbe) ili se neki od učinaka te odredbe mogu očitovati (i) u donošenju odluke nacionalnog suda na temelju izravne primjene članka 108. stavka 3. UFEU-a.

20. U Obavijest Komisije o provedbi pravila o državnim potporama od strane nacionalnih sudova (2021/C 305/01) također se, s jedne strane, navodi da Uredba Vijeća 2015/1589 ne sadržava nijednu odredbu koja se odnosi na ovlasti i obveze nacionalnih sudova (t. 70.), a s druge se strane u obavijesti ističe da je pri provedbi pravila o državnim potporama uloga nacionalnih sudova ograničena na ocjenu čini li mjera potpore postojeću potporu, a u tom slučaju nema povrede članka 108. stavka 3. UFEU-a koju bi nacionalni sud trebao otkloniti (t. 69.).

21. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, te odredbe prava Unije stoga ne daju jednoznačan odgovor na postavljeno pitanje (ili nisu *acte clair*).

22. Sud se u nekoliko presuda izjasnio o problematici i posljedicama isteka roka zastare ovlasti Komisije u pogledu povrata potpore u skladu s člankom 17. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 (ili ranije u skladu s člankom 15. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 93. Ugovora o EZ-u). Međutim, to je bilo u kontekstu drukčijeg činjeničnog stanja ili pri ocjeni potraživanja drukčijih od onih u ovom predmetu.

23. U presudi od 5. listopada 2006. u predmetu *Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH i dr./Finanzlandesdirektion für Tirol i dr.*, C-368/04, Sud je razvio opće načelo prema kojem Uredba kodificira i učvršćuje Komisijinu praksu u području državnih potpora i ne sadržava nijednu odredbu o ovlastima i obvezama nacionalnih sudova, koje su i dalje uređene odredbama Ugovora, kako ih tumači Sud.

24. Nadalje, u presudi od 16. travnja 2015. u predmetu *Trapeza Eurobank Ergasias AE/Agrotiki Trapeza tis Ellados AE (ATE)*, C-690/13, Sud je pojasnio da se prema članku 1. točki (b) Uredbe br. 659/1999 potpora može kvalificirati kao postojeća ako je dodijeljena nakon stupanja na snagu Ugovora u državi članici, ali je protekao rok zastare od deset godina predviđen člankom 15. stavkom 3. spomenute uredbe, stoga država u slučaju dodjele takve potpore nije dužna postupiti u skladu s postupkom prethodne provjere predviđenim člankom 88. stavkom 3. UEZ-a. Tako je utvrdio u kontekstu ocjene potpore u obliku povlastice dodijeljene nezavisnoj javnoj banci koja se sastoji od mogućnosti jednostranog upisa hipoteke na temelju nacionalne odredbe iz 1929. ili ocjene pitanja primjene ili izuzimanja iz primjene te odredbe nacionalnog prava. To se stoga ne odnosi na obvezu nacionalnog suda da korisniku potpore, zbog tužbe koju je podnio konkurent tog korisnika, naloži povrat potpore dodijeljene u novčanom obliku (ili povrat dodijeljene novčane tražbine instituciji koja je dodijelila potporu).

25. U presudi od 30. travnja 2002. u spojenim predmetima *Government of Gibraltar/Komisija Europskih zajednica*, T-195/01 i T-207/01, Prvostupanjski sud Europskih zajednica utvrdio je da rok zastare utvrđen člankom 15. Uredbe br. 659/1999 ni na koji način ne izražava opće načelo prema kojem bi se nova potpora pretvarala u postojeću, nego samo isključuje povrat potpore koja je dodijeljena 10 godina prije prve intervencije Europske komisije.

26. Međutim, i u tom slučaju to nije utvrđeno u vezi s ocjenom obveze nacionalnog suda da korisniku naloži povrat dodijeljene novčane potpore na temelju izravne primjene članka 108. stavka 3. UFEU-a (ili članka 88. stavka 3. Ugovora o EZ-u), nego u okviru nadzora Komisijine odluke o pokretanju službenog istražnog postupka na temelju članka 88. stavka 2. Ugovora o EZ-u i Uredbe br. 659/1999.

27. U pogledu prirode roka iz članka 17. stavka 1. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 (ili članka 15. stavka 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999) Sud se izjasnio i u presudama od 5. ožujka 2019. u predmetu *Eesti Pagar AS/Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus a Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium*, C-349/17 i od 30. travnja 2020. u predmetu *Nelson Antunes da Cunha, Lda/Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)*, C-627/18. Naveo je da se rok zastare propisan tom odredbom odnosi samo na ovlasti Komisije za povrat potpora i da se stoga ne može primijeniti na postupke za povrat nezakonitih potpora koje vode nadležna nacionalna tijela.

28. Međutim, u tim je presudama Sud razmatrao pitanje značenja roka zastare utvrđenog tom odredbom u odnosu na mogućnost zastare zahtjeva (koji su u drugim slučajevima možda opravdani) iznesenih u postupku pred nacionalnim sudom u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a (ili, nakon donošenja odluke Komisije, u skladu s člankom 16. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589). Međutim, u ovom predmetu donošenje odluke suda koji je uputio zahtjev ne ovisi o ocjeni opravdanosti prigovora zastare koji je prvotuzenik kao korisnik potpore podnio protiv zahtjeva (koji u drugim slučajevima mogu biti opravdani) koji proizlaze iz članka 108. stavka 3. UFEU-a, nego o odgovoru na pitanje je li prvotuzenik kao korisnik potpore dužan vratiti i neprijavljenu potporu koja se zbog objektivnog isteka roka iz članka 17. stavka 1. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 (otad) smatra postojećom potporom (ali ne retroaktivno legaliziranom).

29. Osim same ocjene posljedica zastare ovlasti Komisije u skladu s člankom 17. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589, čini se da je važno i utvrđenje Suda u presudama od 5. listopada 2006. u predmetu *Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH i dr./Finanzlandesdirektion für Tirol i dr.*, C-368/04 i od 12. veljače 2008. u predmetu *Centre d'exportation du livre français (CELF), Ministre de la Culture et de la Communication/Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)*, C-199/06, prema kojem Komisijina odluka kojom se neprijavljena potpora proglašava spojivom s unutarnjim tržištem ne dovodi do otklanjanja nezakonitosti akata koji su ništavi s obzirom na to da se njihovim donošenjem povređuje zabrana iz članka 108. stavka 3. UFEU-a. Međutim, Sud je

također utvrdio da iz tog članka ne proizlazi obveza nacionalnog suda da naloži korisniku povrat (prijevremeno) dodijeljene potpore ako je Europska komisija već donijela odluku kojom se potpora proglašava spojivom s unutarnjim tržištem. To ne dovodi u pitanje obvezu korisnika potpore da plati kamate za razdoblje u kojem je trajala nezakonitost ili da nadoknadi štetu uzrokovanu nezakonitošću dodijeljene potpore.

30. Isto tako, u presudi od 23. siječnja 2019. u predmetu *Presidenza del Consiglio dei Ministri/Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA*, C 387/17, Sud je zaključio da istek roka zastare iz članka 15. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 ne može retroaktivno legalizirati nezakonite državne potpore samo zato što tim istekom postaju postojeće potpore u smislu članka 1. točke (b) podtočke iv. te uredbe, uz posljedično oduzimanje pravne osnove tužbi za naknadu štete koju su pojedinci i konkurenti na koje je utjecala dodjela nezakonite potpore podnijeli protiv predmetne države članice.

31. Međutim, u tim se presudama Sud također nije bavio pitanjem kako istek navedenog roka zastare utječe na samu obvezu korisnika da vrati potporu koja je (prvotno) dodijeljena uz povredu članka 108. stavka 3. UFEU-a izravnom primjenom tog članka.

32. Sud koji je uputio zahtjev stoga smatra da navedene odredbe prava Unije u pogledu tog pitanja ne predstavljaju *acte éclairée*.

33. Stoga se može sažeti da je bit postavljenog pitanja isključuje li (sam) istek roka zastare ovlasti Komisije u skladu s člankom 17. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 (i tijekom postupka pred nacionalnim sudom), koji dovodi do proglašenja dodijeljene potpore postojećom potporom u skladu s člankom 1. točkom (b) podtočkom iv. i člankom 17. stavkom 3. te uredbe, obvezu nacionalnog suda da korisniku potpore naloži povrat (neprijavljene) potpore na temelju izravne primjene članka 108. stavka 3. UFEU-a.

34. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, pri odgovaranju na to pitanje čini se prije svega dopuštenim (iako ne bez opravdanih dvojbi) utvrditi da, ako iz izravne primjene članka 108. stavka 3. UFEU-a ne proizlazi obveza nacionalnog suda da korisniku naloži povrat prijevremeno dodijeljene potpore ako je Komisija već donijela odluku kojom se ta potpora proglašava spojivom s unutarnjim tržištem, tim više nije moguće da sud naloži tu obvezu na temelju navedenog članka ako zbog objektivnog isteka vlastitog roka zastare Komisija neće (ili više ne može) donijeti tu odluku.

V.

[omissis]