



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

28. listopada 2021.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Državne potpore – Tržište biodizela – Program potpora kojim se uvode kvote za biodizel izuzete od plaćanja trošarine – Izmjena odobrenog programa potpore – Izmjena kriterija za dodjelu kvota – Obveza prethodne prijave Europskoj komisiji – Uredba (EZ) br. 659/1999 – Članak 1. točka (c) – Pojam ‚nove potpore‘ – Uredba (EZ) br. 794/2004 – Članak 4. stavak 1. – Pojam ‚izmjene zatečene potpore‘”

U spojenim predmetima C-915/19 do C-917/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukama od 28. studenoga 2019., koje je Sud zaprimio 12. prosinca 2019., u postupcima

**Eco Fox Srl (C-915/19),**

**Alpha Trading SpA unipersonale (C-916/19),**

**Novaol Srl (C-917/19)**

protiv

**Fallimento Mythen SpA (C-915/19),**

**Ministero dell’Economia e delle Finanze,**

**Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,**

**Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali,**

**Ministero dello Sviluppo economico (C-915/19 do C-917/19),**

**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (C-915/19),**

uz sudjelovanje:

**Oil.B Srl unipersonale,**

**Novaol Srl (C-915/19),**

\* Jezik postupka: talijanski

**Fallimento Mythen SpA,**

**Ital Bi-Oil Srl,**

**Cereal Docks SpA,**

**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (C-916/19 i C-917/19),**

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan (izvjestitelj), predsjednik vijeća, C. Lycourgos, predsjednik četvrtog vijeća, i M. Ilešič, sudac,

nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Alpha Trading SpA unipersonale i Novaol Srl, F. Francica i C. Rossi, *avvocati*,
- za Fallimento Mythen Spa, O. Grandinetti i A. Di Todaro, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju A. Collabollette, *avvocato dello Stato*,
- za Europsku komisiju, P. Stancanelli i F. Tomat, 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, Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 108. [UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 734/2013 od 22. srpnja 2013. (SL 2013., L 204, str. 15.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 659/1999), te Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe br. 659/1999 (SL 2004., L 140, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 9.).
- 2 Zahtjevi su podneseni u okviru sporova između, s jedne strane, društava Eco Fox Srl (C-915/19), Alpha Trading SpA unipersonale (C-916/19) i Novaol Srl (C-917/19) te, s druge strane, Fallimento Mythen SpA (C-915/19), Ministero dell’Economia e delle Finanze (Ministarstvo gospodarstva i financija, Italija), Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministarstvo zaštite okoliša, kopna i mora, Italija), Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (Ministarstvo poljoprivrede, prehrane i šumarstva, Italija), Ministero dello Sviluppo

economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija) (C-915/19 do C-917/19) i Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Agencija za carine i monopole, Italija) (C-915/19), u vezi s izmjenom programa potpora koji je odobrila Europska komisija, a kojim se predviđa povlašteni porezni režim za biodizel.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

#### *Uredba br. 659/1999*

3 Članak 1. Uredbe br. 659/1999, naslovljen „Definicije”, predviđao je:

„Za potrebe ove Uredbe:

[...]

(b) ‚zatečena 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 koj[i] ne predstavljaju zatečenu potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora;

[...]”

4 Članak 2. te uredbe, naslovljen „Prijava nove potpore”, u stavku 1. određivao je:

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

5 Navedena uredba, koja se primjenjivala u vrijeme događaja iz glavnog postupka, stavljena je izvan snage i zamijenjena Uredbom Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.).

#### *Uredba br. 794/2004*

6 Članak 4. Uredbe br. 794/2004, naslovljen „Pojednostavljeni postupak prijave za izmjene zatečenih potpora”, formuliran je kako slijedi:

„1. Za potrebe primjene članka 1. točke (c) Uredbe [br. 659/1999], izmjena zatečene potpore znači svaku promjenu, osim promjene čisto formalne ili administrativne prirode koja ne može utjecati na ocjenu dopuštenosti i usklađenosti mjere potpore sa zajedničkim tržištem. Međutim,

povećanje početnog iznosa zatečenog programa potpore koje ne premašuje 20 %, ne smatra se izmjenom zatečene potpore.

2. Sljedeće izmjene zatečenih potpora prijavljuju se na [...] obrascu [za pojednostavljene] prijave utvrđenom u Prilogu II.:

[...]

(c) pooštavanje kriterija primjene odobrenog programa potpora, smanjenje intenziteta potpore ili smanjenje opravdanih troškova.

[...]”

### ***Talijansko pravo***

#### *Ministarska uredba br. 256/2003*

- 7 Članak 4. stavak 2. decreta ministeriale n. 256 „Regolamento concernente le modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul prodotto denominato biodiesel, ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504” (Ministarska uredba br. 256, naslovljena „Uredba o načinu primjene povlaštene stope trošarine na proizvod pod nazivom biodizel u smislu članka 21. Zakonodavne uredbe br. 504 od 26. listopada 1995.”) od 25. srpnja 2003. (GURI br. 212 od 12. rujna 2003., str. 4.) (u daljnjem tekstu: Ministarska uredba br. 256/2003) predviđao je:

„Kada zatražene kvote [biodizela koje su izuzete od trošarine] prelaze granicu iz stavka 1., raspodjela se provodi na sljedeći način:

- a) prve godine viška, za svakog podnositelja zahtjeva, kvote biodizela iz članka 3. stavka 1. točke (g), izražene u tonama, i kapacitet proizvodnje iz članka 3. stavka 1. točke (d), također izražen u tonama, pretvaraju se u postotni iznos ukupnih vrijednosti i množe s 0,6 odnosno 0,4. Iznos dobivenih vrijednosti množi se s koeficijentom koji odgovara stupnju iskorištenosti, tijekom prethodne godine i sve do 31. svibnja tekuće godine, kvota dodijeljenih za te dvije godine. Za nove pogone i za prvu godinu poslovanja ti koeficijenti iznose nula odnosno 0,1. Dobivena vrijednost predstavlja težinu svakog podnositelja zahtjeva u raspodjeli paketa kvota. Ako taj izračun dovede do toga da je podijeljeno više nego što je zatraženo, višak kvote se raspoređuje među drugim podnositeljima zahtjeva, prema istom kriteriju;
- b) sljedećih godina, svakom poduzeću koje je podnijelo zahtjev dodjeljuje se kvota koja odgovara mjesečnom prosjeku kvota stavljenih u potrošnju tijekom prethodne godine i tekuće godine zaključno do 31. svibnja, pomnoženom s 12. Višak kvota dodjeljuje se primjenom kriterija iz točke (a). Ako je zahtjev za sudjelovanje podnijelo poduzeće koje prethodne godine nije sudjelovalo u dodjeli, zatražene se kvote dodjeljuju, eventualno korigirane primjenom kriterija iz točke (a), prioritarnim korištenjem spomenutih viškova kvota, a po potrebi i proporcionalnim smanjenjem postojećih dodjela.”

*Ministarska uredba br. 156/2008*

- 8 Članak 3. stavak 4. decreta ministeriale n. 156 „Regolamento concernente le modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul prodotto denominato ‚biodiesel‘, ai sensi dell'articolo 22-bis, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504” (Ministarska uredba br. 156, naslovljena „Uredba o načinu primjene povlaštene stope trošarine na proizvod pod nazivom ‚biodizel‘ u smislu članka 22. bis Zakonodavne uredbe br. 504 od 26. listopada 1995.”) od 3. rujna 2008. (GURI br. 239 od 11. listopada 2008., str. 4.) (u daljnjem tekstu: Ministarska uredba br. 156/2008) određivao je:

„Raspoloživa kvota raspodjeljuje se među subjektima iz stavka 1. u granicama zatraženih općih kvota, uzimajući u obzir odgovarajući konvencionalni kapacitet definiran kao suma prosjeka kvota iz članka 2. stavka 1. točke (g) i godišnjeg kapaciteta proizvodnje subjekata iz članka 2. stavka 1. točke (d), oba iskazana kao ukupne vrijednosti i pomnožena s 0,55 odnosno 0,45. Samo subjekti koji traže opće kvote uzimaju se u obzir kod izračuna konvencionalnog kapaciteta. Raspodjela iz ovog stavka se provodi, za 2008. godinu, najkasnije 60 dana od objave obavijesti iz članka 11. stavka 3. te, za godine 2009. i 2010., najkasnije do 28. veljače svake godine.”

*Ministarska uredba br. 37/2015*

- 9 Članak 1. decreta ministeriale n. 37 „Regolamento recante modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul prodotto denominato biodiesel nell'ambito del programma pluriennale 2007-2010, da adottare ai sensi dell'articolo 22-bis del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504” (Ministarska uredba br. 37, naslovljena „Uredba o načinu primjene povlaštene stope trošarine na proizvod pod nazivom biodizel u okviru višegodišnjeg programa 2007. – 2010., koji treba donijeti na temelju članka 22. bis Zakonodavne uredbe br. 504 od 26. listopada 1995.”) od 17. veljače 2015. (GURI br. 76 od 1. travnja 2015., str. 1.) (u daljnjem tekstu: Ministarska uredba br. 37/2015) glasi kako slijedi:

„1. Članak 4. stavak 2. [Ministarske uredbe br. 256/2003] preformuliran je kako slijedi:

„2. Kada zatražene kvote [biodizela koje su izuzete od trošarine] prelaze granicu iz stavka 1., raspodjela se provodi na sljedeći način:

- a) prve godine viška, za svakog podnositelja zahtjeva, kvote biodizela iz članka 3. stavka 1. točke (g), izražene u tonama, i kapacitet proizvodnje iz članka 3. stavka 1. točke (d), također izražen u tonama, pretvaraju se u postotni iznos ukupnih vrijednosti i množe s 0,5 odnosno 0,5. Iznos dobivenih vrijednosti množi se s koeficijentom koji odgovara stupnju iskorištenosti, tijekom prethodne godine i sve do 31. svibnja tekuće godine, kvota dodijeljenih za te dvije godine. Za nove pogone i za prvu godinu poslovanja ti koeficijenti iznose nula odnosno 0,125. Dobivena vrijednost predstavlja težinu svakog podnositelja zahtjeva u raspodjeli paketa kvota. Ako taj izračun dovede do toga da je podijeljeno više nego što je zatraženo, višak kvote se raspoređuje među drugim podnositeljima zahtjeva, prema istom kriteriju;
- b) sljedećih godina, svakom poduzeću koje je podnijelo zahtjev dodjeljuje se kvota koja odgovara mjesečnom prosjeku kvota stavljenih u potrošnju tijekom prethodne godine i tekuće godine zaključno do 31. svibnja, pomnoženom s 12. Višak kvota se dodjeljuje razmjerno kapacitetu proizvodnje poduzeća koja su podnijela zahtjev. Ako je zahtjev za sudjelovanje podnijelo poduzeće koje prethodne godine nije sudjelovalo u dodjeli, zatražene se kvote određuju primjenom kriterija iz točke (a) i dodjeljuju proporcionalnim smanjenjem postojećih dodjela.”

10 U skladu s člankom 2. stavkom 1. Ministarske uredbe br. 37/2015:

„Članak 3. stavak 4. [Ministarske uredbe br. 156/2008] preformuliran je kako slijedi:

„4. Raspoloživa kvota raspodjeljuje se među subjektima iz stavka 1. u granicama zatraženih općih kvota, uzimajući u obzir odgovarajući konvencionalni kapacitet definiran kao suma prosjeka kvota iz članka 2. stavka 1. točke (g) i godišnjeg kapaciteta proizvodnje subjekata iz članka 2. stavka 1. točke (d), oba izražena u ukupnim vrijednostima i pomnožena s 0,5 odnosno 0,5. Samo subjekti koji traže opće kvote uzimaju se u obzir kod izračuna konvencionalnog kapaciteta.”

11 Članak 3. Ministarske uredbe br. 37/2015 predviđa:

„Bez izmjene prošlih podataka na osnovi kojih je svako poduzeće imalo pravo sudjelovati u programima te je postalo korisnik povlaštenih kvota biodizela za godine 2006., 2007., 2008. i 2009., dodijeljene kvote tog proizvoda za navedena poduzeća redefiniraju se uzimajući u obzir kriterije utvrđene u članku 1. odnosno članku 2.”

### **Glavni postupci i prethodna pitanja**

12 Predmeti iz glavnog postupka proistječu iz žalbi koje su pred Consigliom di Stato (Državno vijeće, Italija) podnijeli Eco Fox, Alpha Trading i Novaol. Činjenice i razlozi upućivanja u predmetima C-916/19 i C-917/19 u bitnome su slični onima u predmetu C-915/19, pri čemu je pitanje postavljeno u svakom od tih predmeta jednako.

13 Činjenice i razlozi upućivanja u predmetu C-915/19 izloženi su kako slijedi.

14 U cilju olakšavanja otvaranja nacionalnog tržišta biodizela, Talijanska Republika je nizom zakonodavnih akata predvidjela tri različita višegodišnja programa mjera. Komisija je te programe prethodno odobrila na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a.

15 Consiglio di Stato (Državno vijeće) je dvjema presudama poništio pojedine odredbe tih zakonodavnih akata, to jest članak 4. stavak 2. Ministarske uredbe br. 256/2003 i članak 3. stavak 4. Ministarske uredbe br. 156/2008. Obje poništene odredbe uređivale su kriterije pod kojima se proizvođačima biodizela dodjeljuju kvote proizvoda koje su izuzete od trošarine.

16 Postupajući po tim presudama, Ministarstvo gospodarstva i financija donijelo je Ministarsku uredbu br. 37/2015, kojom su poništene odredbe preformulirane.

17 Eco Fox je bio jedan od korisnika povlaštenih kvota za biodizel u okviru dotičnih programa. On je pred Tribunaleom amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) podnio tužbu za poništenje Ministarske uredbe br. 37/2015 tvrdeći da se tom ministarskom uredbom predviđa nova državna potpora.

18 Presudom od 26. srpnja 2018. taj je sud odbio navedenu tužbu. Među ostalim je zaključio da Ministarskom uredbom br. 37/2015 nije uveden novi program državnih potpora, već su retroaktivno utvrđeni, ne mijenjajući trajanje programâ, određeni koeficijenti za dodjelu povlaštenih poreznih kvota za biodizel, nakon što je Consiglio di Stato (Državno vijeće) poništio odredbe o prethodnim kriterijima, te da stoga na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a nije postojala obveza obavještanja Komisije o toj ministarskoj uredbi.

- 19 Eco Fox je protiv te presude podnio žalbu pred sudom koji je uputio zahtjev, u okviru koje među ostalim tvrdi da nacionalni propis iz glavnog postupka predstavlja novu državnu potporu s obzirom na to da je prethodna poništena s retroaktivnim djelovanjem, ili, u svakom slučaju, potporu kojom se mijenja prethodna potpora i koja je u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a trebala podlijegati prethodnoj prijavi Komisiji.
- 20 Fallimento Mythen, poduzeće koje proizvodi biodizel, smatra da je žalba jednim dijelom nedopuštena, a u cijelosti neosnovana.
- 21 Sud koji je uputio zahtjev naglašava da članci 1. i 2. Ministarske uredbe br. 37/2015 nisu imali za učinak produljenje trajanja već predviđenih potpora, nego su njima izmijenjeni kriteriji za njihovu dodjelu, retroaktivno utvrđujući nova pravila. Navodi da u tom pogledu ne postoji ni najmanja dvojba u članku 3. te ministarske uredbe, u kojem se navodi da se, bez izmjene prošlih podataka na osnovi kojih je svako poduzeće imalo pravo sudjelovati u programima te je postalo korisnik povlaštenih kvota biodizela za godine 2006. do 2009., redefiniraju dodjele kvota tog proizvoda za navedene poduzetnike vodeći računa o kriterijima koji su precizirani u članku 1. odnosno članku 2. navedene ministarske uredbe.
- 22 Pred sudom koji je uputio zahtjev Eco Fox tvrdi da, u skladu sa sudskom praksom Suda, svaka izmjena državne potpore treba biti prethodno prijavljena Komisiji. Međutim, prema mišljenju tog suda, presude koje se s tim u vezi navode, odnosno presude od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496), i od 11. lipnja 2009., AEM/Komisija (T-301/02, EU:T:2009:191), po svemu sudeći nisu odlučujuće jer se, osim što sadržavaju načelne tvrdnje, očito referiraju na akte koji predstavljaju potpore ili akte koji proširuju potpore na novu kategoriju korisnika.
- 23 Štoviše, tvrdi da je Komisija, postupajući po pritužbi jedne od stranaka u postupku, po svemu sudeći znala za Ministarsku uredbu br. 37/2015, ali s tim u vezi nije pokrenula postupak protiv Talijanske Republike. Ta bi činjenica mogla upućivati na to da Komisija nije smatrala da se nacionalnim propisom iz glavnog postupka uvodi nova državna potpora u smislu prava Unije.
- 24 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje u predmetu C-915/19, pri čemu su prethodna pitanja u predmetima C-916/19 i C-917/19 formulirana na isti način:
- „Sud se pita [...] – imajući u vidu članke 107. i 108. UFEU-a, [Uredbu br. 659/1999], [Uredbu br. 794/2004] i eventualno druge mjerodavne odredbe prava [Unije] – predstavlja li državnu potporu, na koju se kao takvu primjenjuje obveza prethodne prijave Komisiji [...], sekundarni normativni akt kao što je regulatorna mjera donesena Ministarskom uredbom br. 37/2015, osporavanom u ovom postupku, kojim se u okviru izravnog izvršenja presuda [Consiglia di Stato (Državno vijeće)] o djelomičnom poništenju prethodnih propisa, već dostavljenih Komisiji, retroaktivno utjecalo na način primjene povlaštene trošarine na biodizel na način da su retroaktivno izmijenjeni kriteriji raspodjele povlastica među poduzećima podnositeljima zahtjeva, pri čemu nije produljeno trajanje programa poreznih olakšica?”
- 25 Odlukom predsjednika Suda od 10. veljače 2020., predmeti C-915/19 do C-917/19 spojeni su u svrhu provođenja pisanog dijela postupka i donošenja presude.

## O prethodnom pitanju

### *Dopuštenost*

- 26 Valja podsjetiti na to da za pitanja o tumačenju prava Unije, koja je uputio nacionalni sud u pravnom i činjeničnom okviru koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud ne provjerava, vrijedi pretpostavka relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o prethodnom pitanju koje je postavio nacionalni sud samo ako, osobito, nisu ispunjeni zahtjevi u vezi sa sadržajem zahtjeva za prethodnu odluku navedeni u članku 94. Poslovnika ili ako je očito da zatraženo tumačenje pravila Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili ako je problem hipotetski (presuda od 3. lipnja 2021., Bankia, C-910/19, EU:C:2021:433, t. 24. i navedena sudska praksa).
- 27 Kao prvo, budući da Fallimento Mythen tvrdi da su zahtjevi za prethodnu odluku nedopušteni zbog navodnog kršenja zahtjeva utvrđenih u članku 94. točki (a) Poslovnika, valja podsjetiti na to da je nakon donošenja odluke predsjednika Suda od 10. veljače 2020. nacionalnom sudu doista upućen zahtjev za dostavu informacija u kojem je pozvan da pojasni sve relevantne činjenice na temelju kojih Sud može pružiti odgovor na njegova pitanja te da izloži sadržaj mjerodavnih nacionalnih odredbi. Sud je primio odgovore na taj zahtjev 13. srpnja 2020.
- 28 Međutim, informacije sadržane u zahtjevima za prethodnu odluku, uz naknadne dopune, dostatne su da bi se smatralo da su zahtjevi iz članka 94. točke (a) Poslovnika ispunjeni. Točno je da se u odgovorima suda koji je uputio zahtjev koji se spominju u prethodnoj točki izlaže samo sadržaj mjerodavnih nacionalnih odredbi i da stoga ne sadržavaju dodatna pojašnjenja o činjeničnom kontekstu sporova iz glavnog postupka. Međutim, iz opisa činjeničnog stanja sadržanog u zahtjevima za prethodnu odluku, kako je pojašnjen mjerodavnim nacionalnim odredbama navedenima u odgovoru na pitanja Suda, može se u dovoljnoj mjeri shvatiti činjenični kontekst tih sporova.
- 29 Kao drugo, talijanska vlada tvrdi, iako pritom formalno ne osporava dopuštenost zahtjevâ za prethodnu odluku, da sud koji je uputio zahtjev nije iznio razloge koji su ga naveli na to da uputi pitanje postavljeno u svakom od predmeta iz glavnog postupka, već se ograničio samo na iznošenje informacija iz kojih se može zaključiti da nacionalni propis iz glavnog postupka ne predstavlja državnu potporu. Međutim, iz tih zahtjeva vidljivo je da sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu pitanja predstavlja li izmjena iz glavnog postupka „novu potporu” koja podliježe obvezi prijave iz članka 108. stavka 3. UFEU-a te da konkretno smatra da mu sudska praksa Suda iz tog područja ne omogućuje precizno da odgovori na to pitanje.
- 30 Osim toga, iako se, kao što to napominje Fallimento Mythen, sud koji je uputio zahtjev u tekstu upućenih pitanja općenito poziva – u popisu mjerodavnih normi Unije čije tumačenje traži – na „eventualne druge mjerodavne odredbe prava [Unije]”, dovoljno je napomenuti da taj sud usto identificira posebne odredbe prava Unije koje smatra mjerodavnima za predmete iz glavnog postupka, odnosno članke 107. i 108. UFEU-a te odredbe uredbi br. 659/1999 i 794/2004.
- 31 Prema tome, Sud može iz informacija koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev shvatiti i razloge koji su potonjeg naveli na to da se zapita o tumačenju predmetnih odredbi prava Unije kao i vezu koju uspostavlja između tih odredbi i nacionalnog propisa koji se primjenjuje na sporove iz glavnog postupka, pa stoga treba smatrati da su zahtjevi iz članka 94. stavka (c) Poslovnika također ispunjeni.



32 Zahtjevi za prethodnu odluku stoga su dopušteni.

### *Meritum*

- 33 Svojim pitanjima sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članke 107. i 108. UFEU-a te odredbe uredbi br. 659/1999 i 794/2004 tumačiti na način da izmjena povlaštenog poreznog režima za biodizel koji je odobrila Komisija treba smatrati novom potporom koja podliježe obvezi prijave na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a ako ta izmjena uključuje promjenu, s retroaktivnim djelovanjem, kriterija raspodjele kvota za biodizel na koje se primjenjuje povlaštena stopa trošarine na temelju tog programa.
- 34 Iz informacija kojima Sud raspolaže proizlazi da su ta pitanja rezultat niza Komisijinih odluka kojima je ona redom odobrila, 3. svibnja 2002. (potpora N 461/2001) (SL 2002., C 146, str. 7.; u daljnjem tekstu: odluka o odobrenju iz 2002.), prvotni program potpora, a zatim, 21. lipnja 2005. (potpora N 582/2004) (SL 2005., C 240, str. 21.) i 11. ožujka 2008. (potpora N 326/2007) (SL 2008., C 134, str. 1.; u daljnjem tekstu: odluka o odobrenju iz 2005. i odluka o odobrenju iz 2008.), naknadne izmjene tog programa (u daljnjem tekstu sve tri odluke zajedno: predmetne odluke o odobrenju).
- 35 Komisija je svaku od tih odluka donijela nakon što je na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a primila prethodnu prijavu Talijanske Republike za odnosnu verziju programa potpora. Naprotiv, nesporno je da nacionalni propis o čijoj se zakonitosti vode sporovi u glavnom postupku ima za učinak izmjenu kriterija raspodjele povlastice priznate na temelju tog programa, pri čemu ta izmjena nije bila prethodno prijavljena Komisiji u skladu s tom odredbom. Iako je Talijanska Republika smatrala da navedena izmjena ne treba podlijegati takvoj prijavi, žalitelji iz glavnog postupka, koji su svi proizvođači biodizela, tvrde pred sudom koji je uputio zahtjev da je potonja izmjena nezakonita zato što je, s obzirom na njezinu važnost, morala biti prijavljena Komisiji prije nego što je stavljena u provedbu.
- 36 U tom pogledu valja podsjetiti na to 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. Iako se postojeće potpore na temelju članka 108. stavka 1. UFEU-a mogu zakonito provoditi sve dok ih Komisija ne proglasi nespojivima, 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 (presuda od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, t. 86. i navedena sudska praksa).
- 37 Kao što je Sud već istaknuo, obveza prijave koja je predviđena u članku 108. stavku 3. UFEU-a i pojašnjena u članku 2. Uredbe br. 659/1999 jedan je od temeljnih elemenata sustava nadzora uspostavljenog UFEU-om u području državnih potpora (vidjeti, među ostalim, presudu od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 56. i navedenu sudska praksu).
- 38 Sud je u tom pogledu već pojasnio da novim potporama koje podliježu obvezi prijave iz članka 108. stavka 3. UFEU-a treba smatrati mjere donesene nakon stupanja na snagu UFEU-a 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 (presuda od 14. studenoga 2019., Dilly's Wellnesshotel, C-585/17, EU:C:2019:969, t. 56. i navedena sudska praksa).

- 39 U skladu s člankom 1. točkom (b) podtočkom ii. Uredbe br. 659/1999, „zatečena potpora” se shvaća, među ostalim, kao svaka „odobrena potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje je odobrila Komisija ili Vijeće”. Iz toga slijedi da je program potpora o kojem je konkretno riječ, kako u prvotnoj verziji prihvaćenoj odlukom o odobrenju iz 2002. tako i u izmijenjenim verzijama prihvaćenima odlukama o odobrenju iz 2005. i 2008., obuhvaćen pojmom „zatečena potpora” u smislu te odredbe.
- 40 S druge strane, pojam „nove potpore” se u članku 1. točki (c) Uredbe br. 659/1999 definira kao „svaka potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koj[i] ne predstavljaju zatečenu potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora”. Članak 4. stavak 1. prva rečenica Uredbe br. 794/2004 u tom smislu određuje da, „[z]a potrebe primjene članka 1. točke (c) Uredbe [br. 659/1999], izmjena zatečene potpore znači svaku promjenu, osim promjene čisto formalne ili administrativne prirode koja ne može utjecati na ocjenu dopuštenosti i usklađenosti mjere potpore [s] [unutarnjim] tržištem”.
- 41 Kao što je Sud zaključio, izmjena se ne može smatrati čisto formalnom ili administrativnom u smislu članka 4. stavka 1. Uredbe br. 794/2004 ako može utjecati na ocjenu spojivosti mjere potpore s unutarnjim tržištem (presuda od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 94.).
- 42 Kako bi se utvrdilo je li nacionalnim propisom iz glavnog postupka uvedena izmjena programa potpora koja može utjecati na ocjenu njegove spojivosti s unutarnjim tržištem, u kojem bi je slučaju trebalo smatrati „izmjenom zatečene potpore”, a samim time i „novom potporom” koja podliježe obvezi prijave iz članka 108. stavka 3. UFEU-a, treba uzeti u obzir kako prirodu i doseg te izmjene tako i odluke o odobrenju koje je je Komisija donijela u pogledu ranijih verzija tog programa (vidjeti po analogiji presudu od 20. rujna 2018., Carrefour Hypermarchés i dr., C-510/16, EU:C:2018:751, t. 39. do 59.).
- 43 Kao prvo, kada je riječ o prirodi i doseg izmjene o kojoj je konkretno riječ, valja napomenuti da su nacionalnim propisom iz glavnog postupka retroaktivno izmijenjeni kriteriji za raspodjelu, među poduzećima korisnicima programa, kvota biodizela na koje se primjenjuje povlaštena stopa trošarine za godine 2006. do 2009. Konkretno, iz informacija kojima Sud raspolaže proizlazi da, u verzijama programa potpora koje su postojale prije donošenja tog propisa, kriteriji za dodjelu povlaštenih poreznih kvota za biodizel, utvrđenih na razini podzakonskih propisa Ministarskom uredbom br. 256/2003, a zatim Ministarskom uredbom br. 156/2008, pridaju manje bitnu ulogu kapacitetu proizvodnje svakog pojedinog poduzeća, s obzirom na to da je Ministarskom uredbom br. 156/2008 prvotni ponder 0,4 povećan na 0,45, a s druge strane vrednuju prijašnju razinu proizvodnje svakog pojedinog poduzeća, to jest količinu biodizela koju je ono tijekom prethodnih godina stvarno stavilo na tržište, zato što je Ministarskom uredbom br. 156/2008 prvotni ponder 0,6 smanjen na 0,55.
- 44 Davanje veće težine kriteriju prijašnje razine proizvodnje svakog pojedinog poduzeća imalo je za posljedicu to da tzv. „prvotni” proizvođači, koji u sektoru biodizela posluju dugi niz godina, svaki put dobiju veću povlaštenu poreznu kvotu za biodizel u odnosu na onu koja se priznaje proizvođačima koji su na to tržište ušli tek u novije vrijeme, bez obzira na to što imaju veći kapacitet proizvodnje. Nakon što je Consiglio di Stato (Državno vijeće) poništio nacionalne odredbe koje su predviđale kriterije za dodjelu povlaštenih poreznih kvota biodizela, talijanski je zakonodavac usvojio nacionalni propis iz glavnog postupka prema kojem se kriteriji prijašnje razine proizvodnje svakog pojedinog poduzeća i njegova kapaciteta proizvodnje ponderiraju primjenom istog koeficijenta, odnosno 0,5 za svaki kriterij.

- 45 Ipak, valja istaknuti da – kao što to proizlazi iz informacija dostavljenih Sudu, a koje sud koji je uputio zahtjev treba provjeriti – nacionalni propis iz glavnog postupka ne utječe ni na krug korisnika koji su ranije imali pravo koristiti povlašteni režim niti na proračun programa potpora koji je Komisija prihvatila odlukom o odobrenju iz 2008. te se njime ne produljuje trajanje tog programa. On isto tako nema utjecaja ni na definiciju proizvoda na koji se primjenjuje povlaštena stopa trošarine ni na samu tu stopu.
- 46 Kao drugo, kada je riječ o predmetnim odlukama o odobrenju, valja podsjetiti na to da se, iznimno od općeg načela nespojivosti državnih potpora s unutarnjim tržištem utvrđenog u članku 107. stavku 1. UFEU-a, Komisijine odluke o odobravanju programa potpore moraju usko tumačiti (presuda od 20. rujna 2018., Carrefour Hypermarchés i dr., C-510/16, EU:C:2018:751, t. 37. i navedena sudska praksa).
- 47 Nadalje, prema ustaljenoj sudskoj praksi, kako bi se protumačile takve Komisijine odluke, valja ne samo ispitati sam njihov tekst nego i uzeti u obzir priopćenje koje je dala dotična država članica (presuda od 20. rujna 2018., Carrefour Hypermarchés i dr., C-510/16, EU:C:2018:751, t. 38. i navedena sudska praksa).
- 48 U konkretnom slučaju, iz predmetnih odluka o odobrenju vidljivo je da kriteriji za raspodjelu, među poduzećima korisnicima programa, kvota proizvoda na koje se primjenjuje povlaštena stopa trošarine nisu bili element na kojem je Komisija temeljila svoje odobrenje prethodnih verzija programa potpora iz glavnog postupka.
- 49 Konkretno, iako je nesporno da su kriteriji za dodjelu kvota biodizela na koje se primjenjuje povlašteni porezni režim bili priopćeni Komisiji, barem u okviru prijave izmjena obuhvaćenih odlukom o odobrenju iz 2008., ti kriteriji nisu bili izričito ispitani ni u jednoj od predmetnih odluka o odobrenju.
- 50 Ispitivanje spojivosti odnosnog programa potpora s unutarnjim tržištem temeljilo se na drugim elementima, među kojima i – posebno kada je riječ o odluci o odobrenju iz 2008. – na uvjetima navedenim u odjeljku E.3.3 Smjernica Zajednice o državnim potporama za zaštitu okoliša (SL 2001., C 37, str. 3.), koji uređuje operativne potpore u korist proizvodnje obnovljivih izvora energije. Komisija je tako u uvodnim izjavama 32. i 36. te odluke provjerila je li definicija proizvoda na koje se primjenjivala porezna povlastica bila usklađena s točkom 6. tih smjernica i Direktivom 2003/30/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 8. svibnja 2003. o promicanju uporabe biogoriva ili drugih obnovljivih goriva za prijevoz (SL 2003., L 123, str. 42.). U uvodnim izjavama 38. do 45. navedene odluke Komisija je provjerila je li izračun potpore bio u skladu s kriterijima navedenima u točki 56. navedenih smjernica i je li mogao isključiti rizik od prekomjerne naknade. U tom kontekstu, Komisija je uzela u obzir činjenicu da porezna povlastica postoji istodobno uz obvezu puštanja u potrošnju predviđenu za biogoriva.
- 51 Međutim, ni iz predmetnih odluka o odobrenju ni iz očitovanja koja su Sudu podnesena u okviru predmetnih postupaka ne proizlazi da bi izmjena koja je uvedena nacionalnim propisom iz glavnog postupka u pogledu kriterija za raspodjelu povlaštenih poreznih kvota za biodizel među poduzećima korisnicima mogla utjecati na bilo koji element ocjena navedenih u tim odlukama. Nadalje, sama činjenica da je prijedlog nacionalnog propisa predviđao da program potpora koji se prijavljuje Komisiji pojedina država članica mora dostaviti toj instituciji nikako ne znači da se svi dijelovi tog prijedloga trebaju smatrati bitnima ako se, kao u ovom slučaju, nakon te dostave donosi odluka kojom Komisija odobrava dotični program potpora. Naime, takvim bi se pristupom oduzeo koristan učinak pojmu „izmjena zatečene potpore” koji – kao što proizlazi iz

samog teksta članka 4. stavka 1. prve rečenice Uredbe br. 794/2004, na koji se podsjeća u točki 40. ove presude – upravo ne obuhvaća sve izmjene zatečene potpore, nego samo one čiji je učinak taj da utječu na ocjenu spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem.

- 52 Naravno, iz uvodne izjave 23. odluke o odobrenju iz 2002., uvodne izjave 22. odluke o odobrenju iz 2005. i uvodne izjave 46. odluke o odobrenju iz 2008. vidljivo je da su se talijanska tijela obvezala da će Komisiji podnositi godišnja izvješća u svrhu nadzora prekomjerne naknade. U tim je izvješćima konkretno trebalo navesti trošak sirovina i trošak proizvodnje, dodijeljene kvote i društva kojima su one dodijeljene te sve druge podatke koji Komisiji omogućuju da procijeni stvarno postojanje prekomjerne naknade. Talijanska su tijela također upozorena da Komisiju moraju prethodno obavijestiti o svakoj promjeni uvjeta pod kojima se potpora dodjeljuje.
- 53 Međutim, kao prvo, iz uvodne izjave 17. odluke o odobrenju iz 2005. i uvodne izjave 44. odluke o odobrenju iz 2008. konkretno proizlazi da rizik od prekomjerne naknade nije posljedica kriterija raspodjele porezno povlaštenih proizvoda kao takvih, nego ovisi o odnosu između troškova proizvodnje energije iz obnovljivih izvora i tržišne cijene običnog dizela. Sve dok potpora samo pokriva razliku između ta dva iznosa, pod pretpostavkom da je riječ o razumnoj dobiti, prekomjerna naknada je isključena.
- 54 Osim toga, iako je izmjena iz glavnog postupka imala za posljedicu promjenu važnosti tih dvaju parametara koje je talijanski zakonodavac smatrao relevantnima za raspodjelu potpore, to jest prijašnje razine stvarne proizvodnje svakog pojedinog poduzeća i njegova kapaciteta proizvodnje, ta su dva kriterija i dalje mjerodavna te su sada čak i izjednačena u okviru verzije programa potpora iz glavnog postupka, tako da, imajući u vidu i činjenicu da je stopa trošarine ostala ista, dotična izmjena ne može dovesti u pitanje Komisijin zaključak iz uvodne izjave 45. odluke o odobrenju iz 2008., prema kojem se povlaštena stopa trošarine na temelju dotičnog programa potpora može primijeniti samo na jedan dio proizvodnje svakog poduzetnika korisnika.
- 55 Kao drugo, ne može se smatrati da bi općenit navod, poput onog iz uvodne izjave 22. odluke o odobrenju iz 2005., da su talijanska tijela dužna prethodno obavijestiti Komisiju o svakoj promjeni uvjeta pod kojima se odobrava potpora, trebalo tumačiti na način da mu je učinak izmjena dosega obveze prijave iz članka 108. stavka 3. UFEU-a zato što se primjenjuje, kao što proizlazi iz točaka 39. do 41. ove presude, samo na izmjene postojeće potpore koje mogu utjecati na ocjenu usklađenosti mjere potpore sa zajedničkim tržištem. Uostalom, to potvrđuje i činjenica da u uvodnoj izjavi 48. odluke o odobrenju iz 2008. Komisija spominje tu obvezu da je se obavijesti o promjenama programa potpora, izričito navodeći da takva prijava mora biti izvršena u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a i mjerodavnim odredbama uredbi br. 659/1999 i 794/2004.
- 56 Kao treće, činjenica da su zbog redefiniranja kriterija za priznavanje povlastice, koje je provedeno nacionalnim propisom iz glavnog postupka, neki korisnici dobili manje povlaštenih poreznih kvota za biodizel nego što je bilo prvotno predviđeno, dok su drugim korisnicima kvote povećane, ne može utjecati na Komisijinu ocjenu u predmetnim odlukama o odobrenju, kojom je ona utvrdila da je dotični program potpora spojiv s unutarnjim tržištem. Konkretno, informacije kojima Sud raspolaže, koje sud koji je uputio zahtjev treba provjeriti, ne dokazuju da je tom izmjenom doveden u pitanje cilj dotičnog programa potpore u pogledu smanjivanja troškova proizvođača biodizela i proizvođača mješavina biodizela niti ocjena koju je slijedom toga iznijela Komisija, prema kojoj je program potpora, kako u svojoj prvotnoj verziji tako i u izmijenjenim verzijama – s obzirom na to da se radi o djelovanju u korist obnovljivih izvora energije, a samim time i u korist zaštite okoliša – bio te je i dalje u skladu s pravom Unije.

- 57 Treba dodati da je to tumačenje predmetnih odluka o odobrenju također u skladu sa sudskom praksom Suda prema kojoj se Komisija u slučaju programa potpora može ograničiti samo na ispitivanje općih značajki predmetnog programa i nije dužna ispitati svaki pojedinačni slučaj primjene, pa se Komisijin nadzor stoga ne mora odnositi na pojedinačnu situaciju svakog pojedinog poduzeća (vidjeti u tom smislu presudu od 20. rujna 2018., Carrefour Hypermarkets i dr., C-510/16, EU:C:2018:751, t. 32. i navedenu sudsku praksu te od 4. ožujka 2021., Komisija/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, t. 65.). Naime, u kontekstu programa potpora Komisija može ocjenjivati samo je li taj program nužan za postizanje jednog od ciljeva iz članka 107. stavka 3. UFEU-a (presuda od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 114. i navedena sudska praksa).
- 58 Iz toga slijedi da izmjena kriterija raspodjele potpore dodijeljene na temelju programa potpora iz glavnog postupka nije utjecala na sastavne elemente tog programa, kako ih je Komisija ocijenila u okviru predmetnih odluka o odobrenju radi procjene spojivosti navedenog programa s unutarnjim tržištem (vidjeti po analogiji presudu od 13. prosinca 2018., Rittinger i dr., C-492/17, EU:C:2018:1019, t. 59.). Ta izmjena stoga nije „izmjena zatečene potpore” u smislu članka 1. točke (c) Uredbe br. 659/1999 i članka 4. stavka 1. prve rečenice Uredbe br. 794/2004 te samim time nije „nova potpora” koja podliježe obvezi prijave iz članka 108. stavka 3. UFEU-a. Prema tome, njezina se provedba ne može smatrati nezakonitom samo zato što prethodno nije bila prijavljena Komisiji.
- 59 Slijedom svih navedenih razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članke 107. i 108. UFEU-a te odredbe uredbi br. 659/1999 i 794/2004 treba tumačiti na način da se izmjena povlaštenog poreznog režima za biodizel koji je odobrila Komisija ne smije smatrati novom potporom koja podliježe obvezi prijave na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a ako ta izmjena uključuje retroaktivnu promjenu kriterija raspodjele kvota za biodizel na koje se primjenjuje povlaštena stopa trošarine na temelju tog programa, s obzirom na to da navedena izmjena ne utječe na sastavne elemente dotičnog programa potpora, kako ih je Komisija ocijenila u okviru svoje procjene spojivosti prethodnih verzija navedenog programa s unutarnjim tržištem.

## **Troškovi**

- 60 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 (peto vijeće) odlučuje:

**Članke 107. i 108. UFEU-a te odredbe Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 108. [UFEU-a], kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 734/2013 od 22. srpnja 2013., i Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe br. 659/1999, treba tumačiti na način da se izmjena povlaštenog poreznog režima za biodizel koji je odobrila Europska komisija ne smije smatrati novom potporom koja podliježe obvezi prijave na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a ako ta izmjena uključuje retroaktivnu promjenu kriterija raspodjele kvota za biodizel na koje se primjenjuje povlaštena stopa trošarine na temelju tog programa, s obzirom na to da navedena izmjena ne utječe na sastavne elemente dotičnog programa potpora, kako ih je Komisija ocijenila u okviru svoje procjene spojivosti prethodnih verzija navedenog programa s unutarnjim tržištem.**

Potpisi