Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NILS WAHL
prednesené 13. septembra 2018 [1]

Vec C-387/17

Presidenza del Consiglio dei Ministri
proti
Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Corte suprema di cassazione (Najvyšší kasačný súd, Taliansko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Pomoc poskytovaná štátmi – Existujúca pomoc a nová pomoc – Kvalifikácia – Pomoc udelená pred liberalizáciou trhu, ktorý bol pôvodne uzavretý hospodárskej súťaži – Žaloba na náhradu škody podniku konkurujúceho podniku, ktorý bol príjemcom pomoci v prípade neexistencie rozhodnutia Komisie – Možnosť namietať voči pravidlám v oblasti premlčania stanoveným nariadením (ES) č. 659/1999“

Úvod

1. Prejednávaná vec je súčasťou série návrhov na začatie prejudiciálneho konania týkajúcich sa vyplácania dotácií Talianskou republikou, ktoré neboli oznámené Európskej komisii a ktoré Talianska republika vyplatila lodiarskemu podniku Tirrenia di Navigazione SpA (ďalej len „Tirrenia“) v rokoch 1976 až 1980.

2. Táto „séria“ judikatúry je s najväčšou pravdepodobnosťou vysvetlená tým, že talianske orgány preukázali určitú zotrvačnosť – a v tejto súvislosti sa pretekali s odvážnou vynaliezavosťou pri príprave právnych argumentov –, aby vyvodili všetky dôsledky z kvalifikácie sporných opatrení ako protiprávne priznanej štátnej pomoci. Svedčí o tom najmä stanovisko, ktoré chcú v prejednávanej veci obhajovať.

3. Spor vo veci samej sa týka žaloby na náhradu škody podanej podnikom Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA (ďalej len „FTDM“), konkurujúcim podniku Tirrenia, proti Talianskej republike s cieľom získať náhradu škody, ktorá mu mala údajne vzniknúť v dôsledku poskytnutia týchto dotácií. Uvedené dotácie, ktoré vnútroštátny súd kvalifikoval ako štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, neboli naopak predmetom rozhodnutia Komisie, pokiaľ ide o ich zákonnosť a zlučiteľnosť s pravidlami Európskej únie (situácia „stand-alone private enforcement“).

1 Jazyk prednesu: francúzština.

4. Predovšetkým vzniká otázka, či na účely kvalifikácie opatrení ako „existujúcej“ alebo „novej“ pomoci je relevantná skutočnosť, že predmetné dotácie boli vyplatené podniku pôsobiacemu na trhu, ktorý ešte nebol formálne liberalizovaný. Súdny dvor je tiež vyzvaný, aby rozhodol, či a prípadne v akom rozsahu majú mať pravidlá obsiahnuté v nariadení (ES) č. 659/1999, pokiaľ ide o premlčanie žalobného nároku Komisie[2], vplyv na opodstatnenosť žaloby na náhradu škody, akou je žaloba v konaní vo veci samej. Vec tak poskytuje príležitosť pripomenúť si niektoré kľúčové zásady týkajúce sa systému kontroly štátnej pomoci a úlohy, ktorú majú v tejto súvislosti zohrávať vnútroštátne súdy.

Právny rámec

Právo Únie

5. Článok 1 nariadenia č. 659/1999, nazvaný „Definície“, stanovoval:

„Na účely tohto nariadenia:

…

b) ‚existujúca pomoc‘ bude znamenať:

…

iv) pomoc, ktorá sa považuje za existujúcu pomoc podľa článku 15;

v) pomoc, ktorá sa považuje za existujúcu pomoc, pretože možno stanoviť, že v čase, keď nadobudla účinnosť, nepredstavovala pomoc a následne sa stala pomocou v dôsledku vývoja spoločného trhu a bez toho, aby ju členský štát upravoval. Pokiaľ sa určité opatrenia stanú pomocou po liberalizácii činnosti podľa práva spoločenstva, tieto opatrenia sa nebudú považovať za existujúcu pomoc po dátume stanovenom pre liberalizáciu;

…“

6. Článok 15 nariadenia č. 659/1999, nazvaný „Vymedzené obdobie“ [„Premlčacia lehota“ – *neoficiálny preklad*], stanovoval:

„1. Právomoci Komisie vymáhať pomoc budú predmetom vymedzeného obdobia [podliehajú premlčacej lehote – *neoficiálny preklad*] desiatich rokov.

2. Vymedzené obdobie [Premlčacia lehota – *neoficiálny preklad*] začína dňom, kedy sa protiprávna pomoc udelila príjemcovi buď ako individuálna pomoc alebo ako pomoc podľa schémy pre pomoc. Akýkoľvek akt vykonaný Komisiou alebo členským štátom, konajúcim na žiadosť Komisie v súvislosti s protiprávnou pomocou preruší vymedzené obdobie [plynutie premlčacej lehoty – *neoficiálny preklad*]. Po každom prerušení sa začne čas počítať od začiatku. Vymedzené obdobie [Premlčacia lehota – *neoficiálny preklad*] sa pozastaví na také dlhé obdobie, na aké je rozhodnutie Komisie predmetom konania na Súdnom dvore Európskych spoločenstiev.

3. Akákoľvek pomoc, v súvislosti s ktorou vymedzené obdobie uplynulo [premlčacia lehota uplynula – *neoficiálny preklad*], sa bude považovať za existujúcu pomoc.“

2 Nariadenie Rady z 22. marca 1999 ustanovujúce podrobné pravidlá na uplatňovanie článku [108 ZFEÚ] (Ú. v. ES L 83, 1999, s. 1; Mim. vyd. 08/001, s. 339). Nariadenie č. 659/1999 bolo zrušené a nahradené nariadením Rady (EÚ) 2015/1589 z 13. júla 2015 stanovujúcim podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (Ú. v. ES L 248, 2015, s. 9).

Talianske právo

7. Dotácie dotknuté vo veci samej boli priznané Tirrenia, lodiarskemu podniku, ktorý konkuruje FTDM, podľa legge n. 684 – Ristrutturazione dei servizi maritimi di preminente interesse nazionale (zákon č. 684 o reštrukturalizácii námorných služieb mimoriadneho národného významu) z 20. decembra 1974 (GURI č. 336 z 24. decembra 1974, s. 9008, ďalej len „zákon č. 684“), konkrétnejšie podľa jeho článku 19.

8. Článok 7 zákona č. 684 stanovuje:

„Ministerstvo obchodného námorníctva môže priznať dotácie určené na poskytovanie služieb uvedených v predchádzajúcom článku vo forme uzavretia ročných dohôd *ad hoc*, a to po dohode s ministerstvom financií a ministerstvom pre štátnu účasť.

Dotácie uvedené v predchádzajúcom odseku musia zabezpečiť, aby služby boli počas obdobia troch rokov prevádzkované za podmienok finančnej rovnováhy. Tieto dotácie sa preventívne určujú v závislosti od čistých príjmov, odpisov investičného majetku a prevádzkových nákladov vrátane nákladov na organizáciu a finančných bremien.

…“

9. Článok 8 zákona č. 684 stanovuje:

„Služby zabezpečujúce spojenie s veľkými a malými ostrovmi uvedené v článku 1 písm. c), ako aj prípadné technicky a hospodársky nevyhnutné predĺženia musia zabezpečiť uspokojenie požiadaviek spojených s hospodárskym a sociálnym rozvojom dotknutých regiónov a osobitne regiónov južného Talianska.

Ministerstvo obchodného námorníctva preto môže priznať dotácie určené na poskytovanie týchto služieb vo forme uzavretia dohody *ad hoc* po dohode s ministerstvom financií a ministerstvom pre štátnu účasť na obdobie dvadsať rokov.“

10. Podľa článku 9 zákona č. 684:

„Dohoda upravená v predchádzajúcom článku musí obsahovať:

1. zoznam spojení, ktoré majú byť zabezpečené;

2. frekvenciu každého spojenia;

3. typy lodí, ktoré zabezpečujú každé spojenie;

4. dotáciu, ktorá musí byť stanovená v závislosti od čistých príjmov, odpisov investičného majetku, prevádzkových nákladov, nákladov na organizáciu a finančných bremien.

Do 30. júna každého roka sa prispôsobí dotácia poskytovaná pre daný rok, ak sa v priebehu predchádzajúceho roku zmenila aspoň jedna z hospodárskych zložiek označených v dohode, pokiaľ presahuje dvadsatinu hodnoty schválenej na rovnaké miesto pri stanovení predchádzajúcej dotácie.“

11. Článok 18 zákona č. 684 stanovuje:

„Finančné náklady, ktoré vyplývajú z uplatnenia tohto zákona, sú hradené do výšky 93 miliárd lír z fondov už zapísaných do kapitoly 3061 predbežného stavu výdavkov ministerstva obchodného námorníctva na rok 1975 a fondov, ktoré budú zapísané do príslušných kapitol ďalších finančných rokov.“

12. Článok 19 zákona č. 684 stanovuje:

„Až do schválenia dohôd upravených týmto zákonom ministerstvo obchodného námorníctva po dohode s ministerstvom financií zaplatí vo forme mesačných platieb preddavky, ktorých celková hodnota nepredstavuje viac ako [90 %] celkovej hodnoty uvedenej v článku 18.“

13. Zákon č. 684 bol predmetom vykonávacieho opatrenia, a to decreto del presidente della Repubblica n. 501 – Regolamento di esecuzione della legge 20 dicembre 1974, n. 684 (dekrét prezidenta republiky č. 501, ktorý upravuje vykonávacie nariadenie k zákonu č. 684) z 1. júna 1979 (GURI č. 285 z 18. októbra 1979, s. 8531), ktorého článok 7 spresňuje, že preddavky označené v článku 19 uvedeného zákona sa zaplatia spoločnostiam poskytujúcim služby mimoriadneho národného záujmu až do dňa registrácie aktov o uzavretí nových dohôd Dvorom audítorov.

Spor vo veci samej, prejudiciálne otázky a konanie pred Súdnym dvorom

14. Ako vyplýva z rozsudkov z 13. júna 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), a z 10. júna 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), ktoré nadväzujú na návrhy na začatie prejudiciálneho konania podané v rámci sporu v konaní vo veci samej a na ktoré sa odkazuje z hľadiska podrobnejšieho zhrnutia skutkových okolností a konaní predchádzajúcich uvedeným rozsudkom, FTDM a Tirrenia sú dva lodiarske podniky, ktoré v 70-tych rokoch zabezpečovali pravidelné námorné spojenia medzi kontinentálnym Talianskom a ostrovmi Sardínia a Sicília.

15. V roku 1981 podal FTDM proti Tirrenia na Tribunale di Napoli (súd v Neapole, Taliansko) žalobu na náhradu škody, ktorá mu údajne vznikla z dôvodu politiky nízkych cien uplatňovanej uvedeným podnikom v rokoch 1976 až 1980 v rámci ním poskytovaných služieb námorných spojení. FTDM predovšetkým tvrdil, že táto politika nízkych cien bola umožnená vďaka vyplateniu verejných dotácií v rozpore s pravidlami Spoločenstva v oblasti štátnej pomoci.

16. Žaloba FTDM však bola zamietnutá rozsudkom z 26. mája 1993, potvrdeným rozsudkom Corte d’appello di Napoli (Odvolací súd Neapol, Taliansko) z 13. decembra 1996.

17. Kasačný opravný prostriedok podaný proti tomuto rozsudku správcom konkurznej podstaty FTDM, ktorý medzičasom vstúpil do likvidácie, bol zamietnutý rozsudkom Corte suprema di cassazione (Najvyšší kasačný súd, Taliansko) z 19. apríla 2000, ktorým bol okrem iného zamietnutý návrh navrhovateľa kasačného opravného prostriedku, aby bol Súdnemu dvoru predložený návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa výkladu práva Únie, z dôvodu, že riešenie prijaté súdom v konaní vo veci samej bolo v súlade s príslušnými právnymi predpismi a bolo v súlade s judikatúrou Súdneho dvora.

18. Podaním z 15. apríla 2002 správca konkurznej podstaty FTDM podal žalobu na Tribunale di Genova (súd v Janove, Taliansko) proti Talianskej republike, v ktorej sa dovolával zodpovednosti tohto štátu z viacerých dôvodov: tým, že pri výkone legislatívnej moci vyplatil na základe zákona č. 684 pomoc, ktorá je nezlučiteľná so Zmluvou o ES; tým, že si pri výkone súdnej moci nesplnil rozhodnutím Corte suprema di cassazione (Najvyšší kasačný súd) z 19. apríla 2000 povinnosť obrátiť

sa na Súdny dvor s prejudiciálnymi otázkami, týkajúcimi sa súladu zákona č. 684 s právom Únie; a nakoniec tým, že pri výkone správnej moci neinformoval Corte suprema di cassazione (Najvyšší kasačný súd) o začatí konania o nesplnení povinnosti Komisiou, pokiaľ ide o tento zákon, čím tak porušil povinnosti lojálnej spolupráce s európskymi orgánmi.

19. FTDM sa tiež domáhal, aby bola Talianskej republike uložená povinnosť nahradiť vzniknutú škodu, ktorá bola stanovená vo výške 9 240 000 eur.

20. Dňa 14. apríla 2003 Tribunale di Genova (súd v Janove) podal na Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania, na základe ktorého bol vydaný rozsudok z 13. júna 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391).

21. V nadväznosti na uvedený rozsudok Tribunale di Genova (súd v Janove) rozsudkom z 27. februára 2009 konštatoval „existenciu protiprávneho konania, ktorého sa dopustil vnútroštátny súd“, a samostatným uznesením nariadil pokračovanie v konaní, aby sa rozhodlo o návrhu na náhradu škody vyplývajúcej z tohto protiprávneho konania. V tomto štádiu uvedeného konania, keď sa tento súd zaoberal otázkou výkladu práva Únie týkajúceho sa štátnej pomoci, sa znovu obrátil na Súdny dvor, ktorý vydal rozsudok z 10. júna 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), v ktorom Súdny dvor rozhodol:

„Právo Únie sa má vykladať v tom zmysle, že dotácie poskytnuté za okolností, aké sú vo veci samej, podľa vnútroštátnej právnej úpravy upravujúcej zaplatenie preddavkov pred schválením dohody predstavujú štátnu pomoc, ak tieto dotácie môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a narušujú alebo môžu spôsobiť narušenie hospodárskej súťaže, čo musí preskúmať vnútroštátny súd.“

22. Dňa 30. júla 2012 uložil Tribunale di Genova (súd v Janove) Talianskej republike povinnosť zaplatiť v prospech FTDM sumu 2 330 355,78 eura, navýšenú o menovú infláciu a zákonné úroky, z titulu náhrady škody spôsobenej nezákonným konaním štátu pri výkone jeho súdnej právomoci.

23. Aj toto rozhodnutie bolo napadnuté v prvom rade Talianskou republikou a subsidiárne FTDM.

24. Corte d’appello di Genova (Odvolací súd Janov) rozsudkom z 24. júla 2014 zrušil rozsudok vydaný v prvom stupni a rozhodol vo veci samej.

25. Uvedený súd zamietol návrhy na náhradu škody FTDM založené na zodpovednosti Talianskej republiky v rámci výkonu jej súdnych a správnych právomocí a súčasne vyhovel návrhu na základe zodpovednosti tohto členského štátu pri výkone jeho legislatívnej právomoci z dôvodu prijatia zákona č. 684 talianskym parlamentom a uvedenému členskému štátu tým uložil povinnosť nahradiť škodu, ktorá vznikla FTDM, odhadovanú vo výške 2 330 355,78 eura, navýšenú o menovú infláciu a zákonné úroky.

26. Corte d’appello di Genova (Odvolací súd Janov) predovšetkým rozhodol, že vzhľadom na to, že dotknutá štátna pomoc nepredchádzala nadobudnutiu účinnosti Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, mala sa považovať za „novú pomoc“, ktorá podlieha oznamovacej povinnosti podľa článku 93 ods. 3 Zmluvy o ES (neskôr článok 88 ods. 3 ES, teraz článok 108 ods. 3 ZFEÚ), a teda v prípade neexistencie takéhoto oznámenia bolo potrebné konštatovať porušenie práva Únie.

27. Rozsudok Corte d’appello di Genova (Odvolací súd Janov) bol napadnutý pred vnútroštátnym súdom Presidenzia del Consiglio dei Ministri (Úrad predsedu vlády). Tento úrad predovšetkým uvádza, že pomoc poskytnutá Tirrenia bola nesprávne kvalifikovaná ako nová pomoc a nie ako existujúca pomoc.

28. Vnútroštátny súd poznamenáva, že na účely právnej kvalifikácie štátnej pomoci vyplatenej v rámci neliberalizovaného trhu, akou je štátna pomoc, o ktorú ide v konaní vo veci samej, ako existujúcej pomoci alebo ako novej pomoci je potrebné najskôr preskúmať uplatniteľnosť článku 1 písm. b bodu v) nariadenia č. 659/1999 *rationae temporis*, ako aj jeho pôsobnosť.

29. Spomínaný súd ďalej zdôrazňuje význam jednej z charakteristických vlastností relevantného trhu, a síce neexistenciu jeho liberalizácie. Zastáva teda názor, že v bode 143 rozsudku z 15. júna 2000, Alzetta a i./Komisia (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 až T-607/97, T-1/98, T-3/98 až T-6/98 a T-23/98, EU:T:2000:151) (ďalej len „rozsudok Alzetta“), Súd prvého stupňa stanovil zásadu, podľa ktorej schéma pomoci zavedená na trhu, ktorý bol pôvodne uzavretý hospodárskej súťaži, sa musí považovať, pokiaľ je liberalizovaný, za existujúcu schému pomoci. Toto tvrdenie Súdu prvého stupňa bolo potvrdené v bodoch 66 až 69 rozsudku z 29. apríla 2004, Taliansko/Komisia (C-298/00 P, EU:C:2004:240). Na účely právnej kvalifikácie štátnej pomoci, o ktorú ide v prejednávanej veci, ako existujúcej pomoci alebo ako novej pomoci je potrebné preskúmať tiež pôsobnosť uvedenej zásady.

30. Nakoniec, vnútroštátny súd má pochybnosti o uplatniteľnosti ustanovenia článku 1 písm. b) bodu iv) nariadenia č. 659/1999 v spojení s článkom 15 tohto nariadenia na štátnu pomoc priznanú pred nadobudnutím účinnosti uvedeného nariadenia. Podľa uvedeného súdu z rozsudku zo 16. apríla 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C–690/13, EU:C:2015:235), vyplýva, že tieto ustanovenia by sa mohli uplatňovať na skutkové okolnosti, ktoré predchádzali nadobudnutiu účinnosti uvedeného nariadenia.

31. Za týchto podmienok sa Corte suprema di cassazione (Najvyšší kasačný súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Má sa na účely kvalifikácie uvedenej pomoci (ako ‚existujúcej‘ pomoci, čiže nie ‚novej‘ pomoci) uplatniť, a akým spôsobom, článok 1 písm. b) bod v) nariadenia č. 659/1999, podľa ktorého existujúca pomoc znamená: ‚pomoc, ktorá sa považuje za existujúcu pomoc, pretože možno stanoviť, že v čase, keď nadobudla účinnosť, nepredstavovala pomoc a následne sa stala pomocou v dôsledku vývoja spoločného trhu a bez toho, aby ju členský štát upravoval. Pokiaľ sa určité opatrenia stanú pomocou po liberalizácii činnosti podľa práva spoločenstva, tieto opatrenia sa nebudú považovať za existujúcu pomoc po dátume stanovenom pre liberalizáciu‘, alebo sa má uplatniť, a akým spôsobom, zásada (s formálne odlišným rozsahom, než má uvedené ustanovenie pozitívneho práva) – stanovená Súdom prvého stupňa [v bode 143 rozsudku Alzetta], ktorý pokiaľ ide o bod významný v prejednávanej veci, potvrdil Súdny dvor rozsudkom z 29. apríla 2004, Taliansko/Komisia (C-298/00 P, EU:C:2004:240, body 66 až 69) –, podľa ktorej ‚...schéma pomoci zavedená na trhu, ktorý bol pôvodne uzatvorený hospodárskej súťaži, sa musí považovať, pokiaľ je liberalizovaný, za existujúcu schému pomoci, pretože sa na ňu v okamihu jej vzniku nevzťahovala pôsobnosť článku 92 ods. 1 Zmluvy (o ES, teraz článok 87 ods. 1 ES], ktorý sa uplatňuje výlučne na trhy otvorené hospodárskej súťaži vzhľadom na podmienky uvedené v tomto ustanovení, týkajúce sa ovplyvnenia obchodu medzi členskými štátmi a účinkov na hospodársku súťaž‘?

2. Má sa v každom prípade na účely kvalifikácie tejto pomoci uplatniť, a akým spôsobom, článok 1 písm. b) bod iv) nariadenia č. 659/1999, podľa ktorého je ‚existujúca pomoc‘ definovaná ako ‚pomoc, ktorá sa považuje za existujúcu pomoc podľa článku 15‘ – teda článku, v ktorom sa stanovuje desaťročná premlčacia lehota na vymáhanie protiprávne poskytnutej pomoci -, alebo sa majú uplatniť, a akým spôsobom (obdobným alebo nie vo vzťahu k zásade vyjadrenej v uvedenom ustanovení pozitívneho práva), zásady ochrany legitímnej dôvery a právnej istoty, ktoré opakovane potvrdil samotný Súdny dvor?“

32. Písomné pripomienky predložili FTDM, talianska a francúzska vláda, ako aj Komisia. Pojednávanie, na ktorom sa zúčastnili tieto dotknuté strany, sa konalo 7. júna 2018.

Analýza

33. Ako som uviedol v úvode týchto návrhov a ako vyplýva z vyššie uvedených skutočností, talianske orgány preukázali určitú nečinnosť, aby sa vyhli zodpovednosti za poskytnutie sporných dotácií, a to podľa môjho názoru v rozpore s pravidlami v oblasti štátnej pomoci.

34. Osobitosť prejednávanej veci spočíva v tom, že napriek tomu, že Corte d'appello di Genova (Odvolací súd Janov) vyhovel žalobe FTDM na náhradu škody najmä z dôvodu, že sporná pomoc mala byť kvalifikovaná ako „nová" nezákonne priznaná pomoc, talianske orgány pred vnútroštátnym súdom naďalej tvrdili, že táto pomoc sa má v skutočnosti považovať za „existujúcu" pomoc. Tieto orgány tvrdia, po prvé, že uvedená pomoc bola poskytnutá v čase, keď činnosť námornej kabotáže ešte nebola liberalizovaná, a po druhé, nebola Komisiou spochybnená v rámci desaťročnej premlčacej lehoty uvedenej v článku 15 nariadenia č. 659/1999 [pozri článok 1 písm. b) bod iv) tohto nariadenia].

35. Napriek tomu, že na podporu prvého dôvodu predloženého na účely kvalifikácie dotknutej pomoci ako existujúcej pomoci talianske orgány uvádzajú, že je potrebné odmietnuť definíciu obsiahnutú v článku 1 písm. b) bode v) nariadenia č. 659/1999 v tom zmysle, že nezodpovedá právnemu stavu uplatniteľnému v čase poskytnutia sporných opatrení, na podporu druhého dôvodu však uvádzajú, že pomoc zodpovedá definícii obsiahnutej v článku 1 písm. b) bode iv) tohto nariadenia. [3]

36. Skôr než začnem postupne posudzovať otázky položené vnútroštátnym súdom, považujem tiež za vhodné pripomenúť rozsah a význam rozlíšenia medzi existujúcou a novou pomocou a v tejto súvislosti pripomenúť najmä možný vplyv definícií obsiahnutých v nariadení č. 659/1999 na účely kvalifikácie ako novej alebo existujúcej pomoci.

Úvodné poznámky týkajúce sa rozlíšenia medzi existujúcou a novou pomocou a rozsahu nariadenia č. 659/1999 v tomto ohľade

37. Je nesporné, že kvalifikácia štátneho opatrenia ako „novej" pomoci alebo ako „existujúcej" pomoci so sebou prináša určité dôležité právne dôsledky, najmä pokiaľ ide o procesné zaobchádzanie.

38. Pokiaľ ide o *novú pomoc*, musí byť najskôr oznámená členskými štátmi Komisii a Komisia ju musí schváliť ešte pred jej vykonaním. Z článku 108 ods. 2 a 3 ZFEÚ tiež vyplýva, že Komisia je povinná, či už v štádiu predbežného preskúmania, alebo v štádiu formálneho zisťovania, preskúmať zlučiteľnosť novej pomoci s vnútorným trhom. Články 2 až 7 nariadenia č. 659/1999 (teraz články 2 až 7 nariadenia 2015/1589) stanovujú, predovšetkým na účely právnej istoty, pravidlá vykonávania kontroly, ktorú uskutočňuje Komisia v oblasti nových projektov pomoci.

39. Po druhé, je nesporné, že pokiaľ je tzv. nová pomoc poskytnutá bez schválenia Komisie, stáva sa protiprávnou [pozri článok 1 písm. f) nariadenia č. 659/1999, teraz článok 1 písm. f) nariadenia 2015/1589]. Táto kvalifikácia novej pomoci má dva druhy dôsledkov. Na jednej strane je Komisia povinná preskúmať predmetné opatrenia a v prípade, že zistí, že sú nezlučiteľné, musí nariadiť ich vrátenie. Na druhej strane však vnútroštátne súdy, ktoré nemajú právomoc rozhodovať o zlučiteľnosti opatrení pomoci, môžu po splnení určitých podmienok nariadiť vrátenie takýchto opatrení. [4]

3 Toto ustanovenie sa podľa talianskych orgánov uplatní na každú pomoc vrátane pomoci, ktorá bola poskytnutá pred nadobudnutím účinnosti (pozri rozsudok z 10. apríla 2003, Scott/Komisia, T-366/00, EU:T:2003:113, bod 53).

4 Pozri rozsudok z 12. februára 2008, CELF a ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79).

40. *Tzv. „existujúca“ pomoc* podlieha odlišnému procesnému zaobchádzaniu podľa článku 108 ods. 1 ZFEÚ. Toto ustanovenie totiž stanovuje, že Komisia v spolupráci s členskými štátmi priebežne skúma schémy pomoci poskytovanej v týchto štátoch a môže im navrhnúť primerané opatrenia potrebné na postupný rozvoj alebo fungovanie vnútorného trhu podľa schémy definovanej najmä v článkoch 17 až 19 nariadenia č. 659/1999 (teraz články 21 až 23 nariadenia 2015/1589).

41. Podľa tejto schémy môže byť existujúca pomoc vykonaná, pokiaľ Komisia nekonštatuje, že je nezlučiteľná.[5] Na rozdiel od novej pomoci sa teda existujúca pomoc nemusí oznámiť Komisii a nie je možné ju kvalifikovať ako protiprávnu. Navyše vhodné opatrenia, ktoré Komisia prijíma v súvislosti s existujúcimi schémami pomoci, môžu byť zamerané len na úpravu alebo zrušenie týchto schém do budúcnosti a v žiadnom prípade nie na ich vrátenie.

42. Aj napriek tomu, že má rozlíšenie medzi existujúcou pomocou a novou pomocou významné právne dôsledky, nie je vždy ľahké ho pochopiť.

43. Je dôležité pripomenúť, že pojem „existujúca“ pomoc (alebo naopak „nová pomoc“), ktorý má svoj základ v Zmluvách, v nich nie je ako taký definovaný, v dôsledku čoho je potrebné odkazovať najmä na definície obsiahnuté v aktoch sekundárnej právnej úpravy a konkrétnejšie na akty upravujúce procesné pravidlá štátnej pomoci, najmä na nariadenie č. 659/1999, o ktoré ide v prejednávanej veci (a nariadenie 2015/1589, ktoré ho nahradilo), a na vysvetlenia poskytnuté Súdnym dvorom a Všeobecným súdom vo veciach, ktoré sú im predložené.

44. Cieľom týchto „procesných“ nariadení je kodifikovať a objasniť rozhodovaciu prax Komisie nielen na to, aby sa zabezpečilo efektívne fungovanie a účinné postupy stanovené v ustanoveniach Zmlúv[6], ale aby sa tiež reagovalo na potrebu transparentnosti a právnej istoty.[7] Ich hlavným cieľom je objasniť a upraviť právomoci a pravidlá týkajúce sa postupov Komisie v oblasti štátnej pomoci.

45. Tieto nariadenia tak poskytujú dôležité spresnenia o kategóriách pomoci, ktorá sa má považovať za existujúcu (alebo naopak novú), ako aj z hľadiska schémy, ktorej podliehajú tieto rôzne kategórie štátnej pomoci v rámci centralizovaného preskúmania opatrení pomoci zo strany Komisie.

46. V prípade, že tieto nariadenia preberajú usmernenia, ktoré je vo veľkej miere potrebné vyvodiť z judikatúry súdov Únie – ktorá v tejto oblasti predstavuje hlavný odkaz na výklad ustanovení Zmluvy[8] –, môžu mať v niektorých aspektoch inovatívny charakter.

47. Platí to najmä v prípade existujúcich kategórií pomoci, na ktoré sa vzťahuje nariadenie č. 659/1999.

48. Ako uviedol Súdny dvor v judikatúre pred nadobudnutím účinnosti nariadenia č. 659/1999, z obsahu a účelu ustanovení článku 93 Zmluvy o ES (teraz článok 108 ZFEÚ) vyplýva, že za existujúcu pomoc v zmysle odseku 1 uvedeného článku sa má považovať pomoc, ktorá existovala pred dátumom nadobudnutia účinnosti Zmluvy (tzv. „predvstupová“ pomoc), a tá, ktorá mohla byť riadne poskytnutá za podmienok stanovených v článku 93 ods. 3 Zmluvy o ES, vrátane tej, ktorá vyplýva z výkladu tohto článku Súdnym dvorom v rozsudku z 11. decembra 1973, Lorenz (120/73, EU:C:1973:152, body 4 až 6).[9]

5 Pozri napríklad rozsudok z 15. marca 1994, Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, bod 20).

6 Pozri odôvodnenie 2 nariadenia č. 659/1999.

7 Pozri najmä odôvodnenia 3, 4, 7, 11, 14, 17 a 21 nariadenia č. 659/1999.

8 Pozri v tomto zmysle oznámenie Komisie o pojme štátna pomoc uvedenom v článku 107 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (Ú. v. EÚ C 262, 2016, s. 1, bod 3).

9 Pozri rozsudky z 9. augusta 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, bod 13), a zo 17. júna 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, bod 48).

49. Z toho vyplýva, že tri z piatich kategórií existujúcej pomoci uvedených v článku 1 písm. b) nariadenia č. 659/1999 tak preberajú kategórie, ktoré už boli predtým určené súdom Únie, a síce pomoc poskytnutú pred nadobudnutím účinnosti Zmluvy v danom členskom štáte [článok 1 písm. b) bod i)], ako aj dve kategórie tzv. schválenej pomoci [článok 1 písm. b) body ii) a iii)].

50. Na druhej strane sú inovatívne vo vzťahu k tomu, čo môže vyplývať zo znenia Zmluvy vykladaného v zmysle judikatúry Súdneho dvora, že existujú dve kategórie pomoci, teda pomoc, pri ktorej uplynula premlčacia lehota [článok 1 písm. b) bod iv) v spojení s článkom 15 nariadenia č. 659/1999], ako aj opatrenia, ktoré v čase, keď nadobudli účinnosť, nepredstavovali pomoc a následne sa stali pomocou v dôsledku vývoja trhu [článok 1 písm. b) bod v) tohto nariadenia].

51. Prejednávaná vec nás privádza práve k preskúmaniu rozsahu týchto hypotéz. Prvá otázka sa totiž týka kategórie existujúcej pomoci uvedenej v článku 1 písm. b) bode v) nariadenia č. 659/1999. Druhá otázka sa týka povahy pomoci, v prípade ktorej je možné sa domnievať, že došlo k premlčaniu lehoty [pozri článok 1 písm. b) bod iv) a článok 15 nariadenia č. 659/1999].

52. Zdá sa mi však, že použitie *rationae temporis* nariadenia č. 659/1999 – a teda aj možnosť namietať v žalobe na náhradu škody v konaní vo veci samej voči inovatívnym ustanoveniam obsiahnutým v definícii „existujúcej“ pomoci – je diskutabilné, pokiaľ ide o dotácie vyplatené pred nadobudnutím účinnosti tohto aktu.[10]

53. Hoci je nesporné, že nariadenie č. 659/1999 vo veľkej miere preberá *acquis communautaire* týkajúce sa pravidiel uplatňovania ustanovení Zmlúv v oblasti štátnej pomoci a že má okrem toho procesný dosah – čo v zásade znamená, že sa má uplatniť ku dňu, keď nadobudlo účinnosť[11], –, nič to nemení na tom, že definícia obsiahnutá v článku 1 písm. b) uvedeného nariadenia, pokiaľ ide o okolnosti, za ktorých sa má pomoc považovať za existujúcu, sa zdá byť širšia než tá, ktorá vyplýva z doterajšej judikatúry Súdneho dvora.[12]

54. V prejednávanej veci mám pochybnosti o tom, či sa talianske orgány mohli v každom prípade dovolávať kategórií existujúcej pomoci uvedenej v článku 1 písm. b) bode iv) nariadenia č. 659/1999 a v článku 1 písm. b) bode v) uvedeného nariadenia, aby vylúčili žaloby FTDM na náhradu škody, s cieľom sankcionovať porušenie povinnosti oznamovať sporné opatrenia, ktoré všetky viedli k domnienke, že v rozhodnom čase predstavovali novú pomoc.

55. V tomto zmysle je potrebné poznamenať, že talianske orgány považovali za vhodné dovolávať sa týchto ustanovení až vo veľmi pokročilom štádiu preskúmania žalôb na náhradu škody podaných FTDM vnútroštátnymi súdmi, ktoré trvalo niekoľko desiatok rokov.

56. Nakoniec, zdá sa mi dôležité pripomenúť, že hlavným cieľom ustanovení nariadenia č. 659/1999 (a nariadenia 2015/1589, ktoré ho nahradilo) je objasniť prax a procesné pravidlá, ktorými sa bude *Komisia* riadiť pri svojom preskúmaní pomoci. Tieto nariadenia nemajú *a priori* za cieľ upraviť preskúmanie opatrení pomoci, ktoré sú im predložené vnútroštátnymi súdmi[13], hoci v nich uvedené definície môžu byť pre vnútroštátny súd usmernením.[14]

10 Táto otázka je diskutovaná najmä zo strany FTDM, ktorý v podstate tvrdí, že ustanovenia nariadenia č. 659/1999 nie je možné retroaktívne uplatniť na účely kvalifikácie ako existujúcich opatrení pomoci, ktoré v čase svojho zavedenia nemohli byť ako také kvalifikované.

11 Pozri najmä rozsudok z 26. marca 2015, Komisia/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, bod 33 a citovanú judikatúru).

12 Pozri najmä rozsudok zo 17. júna 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, bod 48), vyhlásený krátko po nadobudnutí účinnosti nariadenia č. 659/1999.

13 V tomto zmysle je potrebné uviesť, že článok 23a nariadenia č. 659/1999 (teraz článok 29 nariadenia 2015/1589) osobitne stanovuje mechanizmy spolupráce s vnútroštátnymi súdmi, ktorých cieľom je okrem iného zabezpečiť jednotné uplatňovanie článkov 107 a 108 ZFEÚ.

14 Pozri najmä, v tomto zmysle, pokiaľ ide o kvalifikáciu ako existujúcej pomoci v zmysle článku 1 písm. b) bodu i) nariadenia č. 659/1999, rozsudky z 18. júla 2013, P (C-6/12, EU:C:2013:525, body 42 až 44), a z 19. marca 2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, bod 61).

57. Prejudiciálne otázky preskúmam s ohľadom na všetky tieto úvahy, ktoré budú dôležité v prípade, že by sa Súdny dvor domnieval, že sporná pomoc môže byť kvalifikovaná ako existujúca pomoc na základe ustanovení článku 1 písm. b) nariadenia č. 659/1999 – čo, ako vysvetlím neskôr, sa nezdá byť pravdepodobné.

O prvej prejudiciálnej otázke: relevantné kritérium na kvalifikáciu pomoci ako novej alebo existujúcej pomoci v prípade trhu, ktorý nie je doposiaľ liberalizovaný

58. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd pýta na relevantné kritérium na účely kvalifikácie štátnej pomoci uvedenej v prejednávanej veci ako „novej“ alebo „existujúcej“ pomoci v prípade trhu, ktorý nie je doposiaľ formálne liberalizovaný.

59. Vnútroštátny súd zastáva názor, že medzi kritériom uvedeným v prvej vete článku 1 písm. b) bodu v) nariadenia č. 659/1999 a kritériom stanoveným Súdom prvého stupňa v bode 143 rozsudku Alzetta existuje rozpor.

60. Zastávam názor, že bez ohľadu na to, či takýto rozpor skutočne existuje, je táto otázka založená na nesprávnom predpoklade.[15]

61. Na účely správneho pochopenia rozsahu existujúcej kategórie pomoci uvedenej v článku 1 písm. b) bode v) nariadenia č. 659/1999 je potrebné odkázať na znenie odôvodnenie 4 tohto nariadenia, ktoré stanovuje, že „ukončenie a rozšírenie vnútorného trhu je postupným procesom, ktorý sa odráža v trvalom vývoji politiky štátnej pomoci; … so zreteľom na tento vývoj sa niektoré *opatrenia, ktoré nepredstavovali štátnu pomoc v momente, keď nadobudli účinnosť, mohli následne stať pomocou*“[16].

62. V súlade s článkom 1 písm. b) bodom v) nariadenia č. 659/1999 je preto potrebné dátum liberalizácie činnosti podľa práva Únie zohľadniť len na účely toho, aby sa vylúčilo, že po tomto dátume bude opatrenie, ktoré nebolo štátnou pomocou pred predmetnou liberalizáciou, následne kvalifikované ako existujúca pomoc. Naopak, samotná existencia dátumu liberalizácie, vyplývajúceho z nadobudnutia účinnosti európskeho právneho predpisu, nestačí na to, aby bolo opatrenie vylúčené z kvalifikácie pomoci ako novej pomoci, ak na základe kritéria vývoja trhu je možné preukázať, že opatrenie bolo prijaté na trhu, ktorý bol úplne alebo čiastočne otvorený hospodárskej súťaži pred dátumom liberalizácie danej činnosti, na ktorú sa vzťahuje právo Únie.[17]

63. Inými slovami, na účely uplatnenia tohto ustanovenia sa predpokladá, že predmetné štátne opatrenia v čase ich prijatia nepredstavovali štátnu pomoc práve preto, lebo nespĺňali podmienky ovplyvňovania obchodu medzi členskými štátmi a narušenia hospodárskej súťaže.

64. Tento predpoklad sa vyskytuje rovnako aj v rozsudku Alzetta. V spomínanom rozsudku totiž Súd prvého stupňa vzal do úvahy na účely vylúčenia, že sporné opatrenia možno kvalifikovať ako novú pomoc, skutočnosť, že „na dotknuté schémy pomoci sa od ich vzniku v roku 1981 a v roku 1985 nevzťahovala pôsobnosť článku 92 ods. 1 Zmluvy, pokiaľ ide o pomoc poskytnutú v odvetví lokálnej, regionálnej alebo vnútroštátnej prepravy [teraz článok 107 ods. 1 ZFEÚ]“[18].

15 Bolo to predovšetkým a nakoniec prijaté na pojednávaní Francúzskou republikou, ktorá pôvodne vystupovala v tejto otázke na podporu Talianskej republiky.

16 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

17 Pozri v poslednom rade rozsudok zo 16. januára 2018, EDF/Komisia (T-747/15, EU:T:2018:6, bod 369), teraz v odvolacom konaní pred Súdnym dvorom (vec C-221/18 P).

18 Pozri bod 146 rozsudku Alzetta.

65. V tomto zmysle je potrebné pripomenúť, že na to, aby opatrenie mohlo byť kvalifikované ako štátna pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, musí spĺňať štyri kumulatívne podmienky. Po prvé, musí ísť o štátny zásah alebo zásah zo štátnych zdrojov. Po druhé, tento zásah musí mať schopnosť ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi. Po tretie, zásah musí svojmu príjemcovi poskytovať selektívnu výhodu. Po štvrté, zásah musí narúšať hospodársku súťaž alebo ohrozovať hospodársku súťaž. [19]

66. Pokiaľ ide o trhy, ktoré nie sú doposiaľ otvorené hospodárskej súťaži, hoci je pravda, že štátna pomoc je existujúcou pomocou, pretože je možné preukázať, že nepredstavovala pomoc v čase udelenia najmä z dôvodu neexistencie liberalizácie na týchto trhoch, Súdny dvor už rozhodol, že takáto neexistencia liberalizácie nevyhnutne nevylučuje, že predmetná štátna pomoc môže ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a že narušila alebo môže narušiť hospodársku súťaž. [20]

67. Skutočnosť, že predmetný trh námornej kabotáže dotknutý v prejednávanej veci bol liberalizovaný právnymi predpismi až po vyplatení sporných dotácií[21], neumožňuje vylúčiť, že tieto dotácie predstavujú pomoc spĺňajúcu vyššie spomínané podmienky.

68. Predovšetkým, ako vyplýva z bodu 50 rozsudku vydaného vo veci Fallimento Traghetti del Mediterraneo, nie je možné na jednej strane vylúčiť, že Tirrenia bol v konkurencii s podnikmi z iných členských štátov na dotknutých vnútorných linkách, ako ani to, že bol v konkurencii s takýmito podnikmi na medzinárodných linkách. Nie je možné vylúčiť ani to, že pri neexistencii oddeleného účtovníctva jeho rôznych činností existovalo nebezpečenstvo krížových dotácií, to znamená, v predmetnej veci nebezpečenstvo, že príjmy získané z jeho činnosti kabotáže, ktoré využili dotknuté dotácie, boli použité v prospech činností vykonávaných týmto podnikom na týchto medzinárodných linkách. [22]

69. Ako už spomenul aj vnútroštátny súd, viaceré veci týkajúce sa podniku Gruppo Tirrenia di Navigazione, v ktorých boli vydané rozsudky z 10. mája 2005, Taliansko/Komisia (C-400/99, EU:C:2005:275); z 20. júna 2007, Tirrenia di Navigazione a i./Komisia (T–246/99, neuverejnený, EU:T:2007:186), a zo 4. marca 2009, Tirrenia di Navigazione a i./Komisia (T–265/04, T–292/04 a T-504/04, neuverejnený, EU:T:2009:48), vyplýva, že neexistencia formálnej liberalizácie trhu námornej kabotáže je irelevantná z hľadiska kvalifikácie určitých štátnych opatrení dotknutých v týchto veciach ako novej pomoci.

70. V dôsledku toho skutočnosť, že dotknutá štátna pomoc bola určená na podporu podnikov na doposiaľ neliberalizovaných trhoch, nezbavovala dotknuté štátne orgány povinnosti dodržiavať ustanovenia Zmluvy týkajúce sa novej štátnej pomoci.

71. Pokiaľ vnútroštátne opatrenie spadá v čase jeho zavedenia pod pojem „štátna pomoc“ z dôvodu, že spĺňa všetky vyššie uvedené podmienky, a ak je nesporné, že môže ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a narúša alebo môže narušiť hospodársku súťaž, nemôže byť toto opatrenie v zásade kvalifikované ako existujúca pomoc len z dôvodu formálnej existencie liberalizácie relevantného trhu.

19 Pozri najmä rozsudky z 21. decembra 2016, Komisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, bod 40); z 21. decembra 2016, Komisia/World Duty Free Group SA a i. (C-20/15 P a C-21/15 P, EU:C:2016:981, bod 53), ako aj z 27. júna 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, bod 38).

20 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. júna 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, bod 49).

21 Nariadenie Rady č. 3577/1992 zo 7. decembra 1992, ktorým sa uplatňuje zásada slobody poskytovania služieb na námornú dopravu v rámci členských štátov (námorná kabotáž) (Ú. v. ES L 364, 1992, s. 7; Mim. vyd. 06/002, s. 10), liberalizovalo služby v námornej doprave od 1. januára 1993. článok 6 ods. 2 tohto nariadenia predovšetkým stanovil, že je z vykonávania tohto nariadenia dočasne vyňatá ostrovná kabotáž v Stredozemnom mori, a to do 1. januára 1999.

22 Rozsudok z 10. júna 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, body 49 a 50).

72. V prejednávanej veci zo spisu predloženého Súdnemu dvoru vyplýva, že vnútroštátny súd si riadne overil, že podmienky kvalifikácie dotknutých dotácií ako štátnej pomoci boli splnené. Uvedený súd s najväčšou pravdepodobnosťou potvrdil stanovisko Corte d'appello di Genova (Odvolací súd Janov), podľa ktorého bol relevantný trh v čase rozhodnom z hľadiska skutkového stavu konkurenčným trhom. Z bodov 22 a 54 návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva najmä to, že podľa uvedeného súdu dotácie poskytnuté Tirrenia mohli ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a že „potenciálne mohli ovplyvniť obchod a hospodársku súťaž". Vnútroštátny súd sa teda domnieva, že tieto dotácie narušovali hospodársku súťaž alebo ju mohli narušiť. [23]

73. Na účely zodpovedania prvej otázky je teda potrebné konštatovať, že dotácie, o ktoré ide v konaní vo veci samej, nemožno kvalifikovať ako existujúcu štátnu pomoc len z dôvodu formálnej neexistencie liberalizácie, keďže je nesporné, že táto pomoc mohla ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a narúšala alebo mohla narušiť hospodársku súťaž.

74. Ani článok 1 písm. b) bod v) nariadenia č. 659/1999, ani zásada stanovená v rozsudku Alzetta Súdom prvého stupňa sa mi preto nezdajú byť uplatniteľné v prejednávanej veci.

75. Z tohto dôvodu plne súhlasím s názorom Komisie, že na účely odpovede na prvú otázku je potrebné konštatovať, že dotácie v konaní vo veci samej nemôžu byť kvalifikované ako existujúca štátna pomoc len z dôvodu formálnej neexistencie liberalizácie, pretože je nesporné, že táto pomoc jednak mohla ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a jednak narušila alebo mohla narušiť hospodársku súťaž.

76. Vzhľadom na všetky tieto úvahy a bez toho, aby bolo potrebné podrobnejšie skúmať, či sa ustanovenia nariadenia č. 659/1999 uplatňujú *rationae temporis*, je potrebné odpovedať na prvú otázku tak, že na účely kvalifikácie štátnej pomoci dotknutej v konaní vo veci samej ako existujúcej pomoci alebo ako novej pomoci nie je potrebné uplatniť pravidlo uvedené v článku 1 písm. b) bode v) nariadenia č. 659/1999 ani zásadu stanovenú v rozsudku Alzetta, podľa ktorej pomoc poskytovaná podnikom pôsobiacim na doposiaľ neliberalizovanom trhu sa má považovať za existujúcu pomoc.

O druhej prejudiciálne otázke: uplatniteľnosť článku 1 písm. b) bodu iv) nariadenia č. 659/1999 alebo zásad legitímnej dôvery a právnej istoty

77. Vnútroštátny súd sa svojou druhou prejudiciálnou otázkou pýta, či na účely kvalifikácie spornej pomoci v konaní vo veci samej ako existujúcej alebo ako novej pomoci je možné vychádzať z článku 1 písm. b) bodu iv) nariadenia č. 659/1999, ktorý definuje existujúcu pomoc ako „pomoc, ktorá sa považuje za existujúcu pomoc podľa článku 15" tohto nariadenia, alebo či je skôr potrebné vychádzať zo zásad ochrany legitímnej dôvery a právnej istoty.

O možnom odkaze na článok 1 písm. b bod iv) nariadenia č. 659/1999

78. Je potrebné poznamenať, že vec v konaní vo veci samej sa týka žaloby založenej na zodpovednosti štátu za porušenie ustanovení uplatniteľných v oblasti štátnej pomoci, a najmä jeho povinnosti oznámiť vopred opatrenia pomoci, ktoré sú v rozpore s článkom 108 ods. 3 ZFEÚ. Žalobca v konaní vo veci samej, ktorý je podnikom konkurujúcim príjemcovi pomoci, požaduje náhradu škody, ktorá mu podľa jeho názoru vznikla v dôsledku protiprávneho poskytnutia sporných dotácií.

23 Na pojednávaní však Talianska republika naďalej tvrdila, že na relevantnom trhu nie je možné spochybňovať narušenie hospodárskej súťaže; čo bolo rôznymi námietkami spochybnené pred vnútroštátnym súdom.

79. Zo spisu predloženého Súdnemu dvoru okrem iného vyplýva, že Komisia neprijala rozhodnutie o zákonnosti a zlučiteľnosti štátnej pomoci dotknutej v konaní vo veci samej (situácia *stand-alone private enforcement*).

80. Ako už pritom Súdny dvor spresnil v rozsudku Transalpine Ölleitung in Österreich, v prípade, keď nariadenie č. 659/1999 obsahuje pravidlá procesnej povahy, uplatňujú sa tieto pravidlá na všetky správne konania v oblasti štátnej pomoci prebiehajúce pred Komisiou v čase, keď toto nariadenie nadobudlo účinnosť, konkrétne 16. apríla 1999, pričom toto nariadenie neobsahuje žiadne ustanovenie týkajúce sa právomocí a povinností vnútroštátnych súdov, ktoré sa naďalej riadia ustanoveniami Zmluvy, ako ich vykladá Súdny dvor. [24]

81. Z ustálenej judikatúry totiž vyplýva, že v rámci dohľadu nad dodržiavaním povinností členských štátov, ktoré im vyplývajú z článkov 107 ES a 108 ZFEÚ, plnia vnútroštátne súdy a Komisia odlišné, vzájomne sa doplňujúce úlohy. Kým posúdenie zlučiteľnosti opatrení pomoci so spoločným trhom patrí do výlučnej právomoci Komisie, ktorej konanie podlieha dohľadu vykonávanému súdmi Spoločenstva, vnútroštátne súdy bdejú nad dodržiavaním práv osôb podliehajúcich ich právomoci v prípade porušenia povinnosti predchádzajúceho oznámenia štátnej pomoci Komisii podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ [25].

82. Pri výkone svojich funkcií týkajúcich sa ochrany práv jednotlivcov majú vnútroštátne súdy určitú nezávislosť a autonómiu vo vzťahu k zásahu zo strany Komisie.

83. Je tomu tak najmä v prípade, keď sú vyzvané, aby rozhodli o žalobách na náhradu škody podaných konkurujúcimi podnikmi, ktoré sú príjemcami pomoci, ktoré sa týkajú škody údajne spôsobenej protiprávnym poskytnutím takejto pomoci.

84. Možnosť uplatniť si nárok na náhradu škody je teda v zásade nezávislá od akéhokoľvek súbežného konania Komisie týkajúceho sa dotknutej pomoci.

85. V tejto súvislosti Súdny dvor už pri mnohých príležitostiach rozhodol, že začatie konania vo veci formálneho zisťovania Komisie v súvislosti so štátnou pomocou nemôže vnútroštátne súdy zbaviť povinnosti ochraňovať práva jednotlivcov pred prípadným porušením článku 108 ods. 3 ZFEÚ. [26]

86. Rovnako tak je potrebné pripomenúť, pokiaľ ide o mieru autonómie vnútroštátnych súdov, že dôsledkom rozhodnutia Komisie vyhlasujúceho neoznámenú pomoc za zlučiteľnú s vnútorným trhom nie je legalizácia *a posteriori* vykonávacích aktov, ktoré sú neplatné z dôvodu, že boli prijaté v rozpore so zákazom uvedeným v tomto ustanovení, pretože by mohlo dôjsť k ohrozeniu priameho účinku článku 108 ods. 3 poslednej vety ZFEÚ a popretiu záujmov osôb podliehajúcich právomoci vnútroštátnych súdov, ktorých úlohou je tieto záujmy chrániť. Akýkoľvek iný výklad by viedol k zvýhodneniu nedodržania tohto ustanovenia dotknutým členským štátom a bránil by jeho potrebnému účinku. [27]

87. Pokiaľ teda žalobca môže pred vnútroštátnym súdom preukázať, že utrpel škodu spôsobenú predčasným poskytnutím pomoci a konkrétne protiprávnou konkurenčnou výhodou, ktorú z nej mal príjemca, je možné žalobe na náhradu škody vyhovieť aj vtedy, ak Komisia v čase, keď vnútroštátny súd rozhodne o žalobe, predmetnú pomoc už schválila.

24 Rozsudok z 5. októbra 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, body 34 a 35).

25 Pozri rozsudok z 5. októbra 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, body 37 a 38 a citovaná judikatúra).

26 Pozri najmä rozsudky z 11. júla 1996, SFEI a i. (C-39/94, EU:C:1996:285, bod 44), a z 21. novembra 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, bod 32).

27 Pozri rozsudky z 21. novembra 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, EU:C:1991:440, bod 16); z 21. októbra 2003, van Calster a i. (C-261/01 a C-262/01, EU:C:2003:571, bod 63), a z 5. októbra 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, bod 41).

88. Tento záver sa uplatňuje *mutatis mutandis* v situácii, keď Komisia, ako je tomu v prejednávanej veci, neprijala rozhodnutie, ktoré by sa výslovne týkalo zákonnosti predmetných opatrení pomoci. Rovnako ako rozhodnutie, ktorým sa pripúšťa zlučiteľnosť protiprávnej pomoci po jej poskytnutí, nemá za následok odstránenie *a posteriori* protiprávnosti vykonávacích aktov tejto pomoci – ktorá bola pôvodne neplatná, pretože bola prijatá v rozpore s povinnosťami oznámenia a pozastavenia (*standstill*) stanovenými v Zmluve, –, skutočnosť, že Komisia neprijala žiadne rozhodnutie o opatreniach pomoci, nemôže mať navyše za následok odstránenie protiprávnosti takýchto opatrení uplynutím času.

89. V tejto súvislosti a najmä s ohľadom na úlohu, ktorú zohrávajú vnútroštátne súdy, keď sú im predložené takéto žaloby na náhradu škody v situácii „stand-alone“, ako aj na nezávislosť týchto súdov vo vzťahu ku Komisii, sa zdá, že pojem existujúca pomoc v zmysle článku 1 písm. b) bodu iv) nariadenia č. 659/1999 úzko súvisí s pravidlami v oblasti premlčania vymedzenými v článku 15 tohto nariadenia, ktoré sa vzťahujú, ako to vyplýva z odseku 1 uvedeného článku, na „právomoci Komisie vymáhať pomoc“.

90. Tento pojem, tak ako je vymedzený v článku 1 písm. b) bode iv) nariadenia č. 659/1999, znamená každú pomoc, pri ktorej uplynula desaťročná premlčacia lehota, na ktorú sa vzťahujú osobitné právomoci Komisie vo veci vymáhania pomoci. Cieľom tohto pravidla o premlčaní je zabezpečiť, aby sa akékoľvek rozhodnutie Komisie prijalo v primeranej lehote, pretože v opačnom prípade by mohlo vyvolať legitímnu dôveru dotknutých osôb. [28]

91. Uplynutie desaťročnej premlčacej lehoty stanovenej v článku 15 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 slúži len na časové obmedzenie právomoci Komisie v súvislosti s vrátením protiprávnej pomoci. Subjektívne obmedzenie právomoci prerušenia uvedené v odseku 2 tohto článku podľa môjho názoru jasne znamená, že predmetná lehota len vymedzuje časové limity právomoci Komisie na vrátenie protiprávnej pomoci. [29]

92. Naopak, toto časové obmedzenie právomoci Komisie nemá vplyv na možnosť vnútroštátnych súdov určiť, že je pomoc protiprávna. Skutočnosť, že sa pomoc môže stať existujúcou pomocou podľa článku 15 ods. 3 nariadenia č. 659/1999, neodstraňuje protiprávnosť, ktorej sa dopustil štát v dôsledku neoznámenia.

93. Inými slovami, uplynutie premlčacej lehoty nemôže mať za následok absolútne a retroaktívne odstránenie protiprávnosti dotknutej štátnej pomoci tým, že ju premení na existujúcu pomoc, v dôsledku čoho sa následne zruší právny základ žaloby podanej proti dotknutému členskému štátu jednotlivcami a konkurentmi dotknutými poskytnutím protiprávnej pomoci.

94. Akýkoľvek iný výklad by zmenšil rozsah povinnosti oznamovať pomoc, uloženej členským štátom, [30] a zbavoval by tak článok 108 ods. 3 ZFEÚ potrebného účinku.

95. Viedlo by to tiež k porušeniu práv jednotlivcov, ktorí sú tiež priamymi príjemcami a adresátmi ochrany priznanej týmto ustanovením. Zastávam názor, že neexistuje žiadny dôvod na to, aby jednotlivcom, ktorí boli prípadne poškodení poskytnutím protiprávnej pomoci tým, že táto pomoc viedla k narušeniu hospodárskej súťaže v ich neprospech, boli zamietnuté žaloby na náhradu škody z dôvodu nečinnosti alebo neprijatia rozhodnutia Komisie v súvislosti s dotknutými opatreniami.

28 Pozri najmä rozsudok z 24. novembra 1987, RSV/Komisia (223/85, EU:C:1987:502, bod 17).

29 Pozri najmä rozsudok z 30. apríla 2002, Government of Gibraltar/Komisia (T-195/01 a T-207/01, EU:T:2002:111, bod 130).

30 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 21. októbra 2003, van Calster a i. (C-261/01 a C-262/01, EU:C:2003:571, bod 60); z 5. októbra 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, body 41 a 42), a z 12. februára 2008, CELF a ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, bod 40).

96. V prejednávanej veci by kvalifikácia dotknutých opatrení ako existujúcej pomoci podľa článku 1 písm. b) bodu iv) nariadenia č. 659/1999 mala za následok zníženie účinnosti súdnej kontroly týkajúcej sa štátnej pomoci protiprávne priznanej Tirrenia, čo by malo vplyv na legitímnu dôveru FTDM, ktorý podal žalobu na náhradu škody proti talianskemu štátu, keď vychádzal zo zásad a usmernení, ktoré tvorili *acquis communautaire* v čase vyplatenia štátnej pomoci.

97. V prejednávanej veci predstavovali ročné dotácie, ktorých príjemcom bol Tirrenia v rokoch 1976 až 1980, štátnu pomoc, ktorá má byť kvalifikovaná ako nová pomoc. Ako novú pomoc ju mala Talianska republika oznámiť pred jej zavedením na základe článku 93 ods. 3 Zmluvy o ES (teraz článok 108 ods. 3 ZFEÚ). Keďže k takémuto predchádzajúcemu oznámeniu nedošlo, pomoc, ktorej príjemcom bol Tirrenia v rokoch 1976 až 1980, mala byť kvalifikovaná ako protiprávna štátna pomoc.

98. Skutočnosť, že sa pomoc môže stať existujúcou pomocou podľa článku 15 ods. 3 nariadenia č. 659/1999, neodstraňuje protiprávnosť, ktorá nastala počas poskytnutia pomoci.

99. Jedinými pravidlami premlčania, ktoré sa môžu uplatniť pred vnútroštátnym súdom, sú pravidlá, ktoré vyplývajú z vnútroštátneho práva a ktoré sa vykladajú v zmysle zásady efektivity a rovnocennosti. [31]

100. V tejto súvislosti je potrebné vysvetlenie v súvislosti s možnosťou dovolávať sa ustanovení nariadenia č. 659/1999 pred vnútroštátnym súdom.

101. Vnútroštátny súd v skutočnosti zastával názor, že Súdny dvor už rozhodol v rozsudku zo 16. apríla 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), že nariadenie č. 659/1999 je predovšetkým uplatniteľné na účely posúdenia otázky zo strany vnútroštátneho súdu, či dotknutá štátna pomoc bola skutočne existujúcou pomocou, a to aj v situácii, keď bola pomoc priznaná pred nadobudnutím účinnosti tohto nariadenia.

102. Je však potrebné zdôrazniť, že v tejto veci bol Súdny dvor najmä vyzvaný vyjadriť sa k otázke, či v prípade, že výsady, o aké išlo v uvedenej veci, spadajú do pôsobnosti tohto ustanovenia, je členský štát, ktorý ich zaviedol, povinný dodržiavať postup predbežnej kontroly stanovený v článku 88 ods. 3 ES (teraz článok 108 ods. 3 ZFEÚ), týkajúci sa novej pomoci. Vec, v ktorej bol vydaný tento rozsudok, sa netýkala žaloby na náhradu škody, ale prípadného nepoužitia vnútroštátnych právnych predpisov o zavedení výsad potenciálne nezlučiteľných s pravidlami o štátnej pomoci.

103. V dôsledku toho sa nemožno dovolávať tejto judikatúry na účely možnosti namietať voči definícii obsiahnutej v článku 1 písm. b) bode iv) nariadenia č. 659/1999 v rámci preskúmania žaloby na náhradu škody, o ktorú ide v prejednávanej veci.

104. Zo všetkých týchto úvah vyplýva, že definícia existujúcej pomoci obsiahnutá v článku 1 písm. b) bode iv) nariadenia č. 659/1999 sa neuplatní na takú situáciu, akou je situácia v konaní vo veci samej. Inými slovami, ustanovenia Zmluvy o fungovaní EÚ v oblasti štátnej pomoci bránia tomu, aby uplynutie premlčacej lehoty na vrátenie pomoci uvedenej v článku 15 nariadenia č. 659/1999 bránilo tomu, aby vnútroštátny súd prevzal zodpovednosť za porušenie povinnosti predchádzajúceho oznámenia podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ.

105. Zostáva ešte preskúmať, ako to navrhuje vnútroštátny súd v rámci druhej časti druhej otázky, či a prípadne v akom rozsahu sa môžu talianske orgány v rámci žaloby na náhradu škody smerujúcej proti nim dovolávať zásady legitímnej dôvery a právnej istoty.

31 Pozri obdobne rozsudok z 24. marca 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, body 31 až 46).

O možnosti dovolávať sa zásady legitímnej dôvery a právnej istoty

106. V prejednávanej veci bude z dôvodu neexistencie rozhodnutia Komisie vo vzťahu k sporným dotáciám úlohou vnútroštátneho súdu určiť dátum, kedy štát rozhodol o priznaní týchto dotácií, či vzhľadom na okolnosti v konaní vo veci samej sa má dotknutá pomoc kvalifikovať ako existujúca pomoc, alebo ako nová pomoc, a pokiaľ ide o druhú hypotézu, či je táto pomoc protiprávna, alebo nie.

107. V prípade, že sa potvrdí, že sporné opatrenia pomoci boli poskytnuté v rozpore so zásadou absolútnej a bezpodmienečnej povinnosti predchádzajúceho oznámenia, zastávam názor, že dotknuté štátne orgány sa nemôžu dovolávať zásady legitímnej dôvery a právnej istoty s cieľom vyhnúť sa svojim povinnostiam v rámci žaloby na náhradu škody podanej podnikom konkurujúcim príjemcovi pomoci.

108. Pokiaľ ide v prvom rade o zásadu legitímnej dôvery, stačí pripomenúť, že právo dovolávať sa tejto zásady, ktorá je v zásade dostupná každému, u koho *orgán* vyvolal odôvodnené očakávania, je v prejednávanej veci irelevantné, keďže neexistujú žiadne konkrétne záruky, ktoré by orgán poskytol.

109. Z ustálenej judikatúry v každom prípade vyplýva, že ochrany legitímnej dôvery sa nemôže dovolávať osoba, ktorá porušila platné právo.[32] Z ustálenej judikatúry tak vyplýva, že podniky, ktoré sú príjemcami pomoci, v zásade môžu mať legitímnu dôveru v zákonnosť pomoci len v prípade, že pri jej poskytnutí bol dodržaný postup stanovený v článku 108 ZFEÚ. Tento záver platí o to viac vo vzťahu k štátnym orgánom osobitne priznávajúcim pomoc, ktoré v žiadnom prípade nemôžu mať prospech z nečinnosti alebo neúčasti Komisie vo vzťahu k uvedenej pomoci.[33]

110. Tieto orgány sa nemôžu dovolávať ani zásady právnej istoty.

111. Súdny dvor síce rozhodol, že aj napriek tomu, že normotvorca Únie nestanovil žiadnu premlčaciu lehotu, základná požiadavka právnej istoty bráni tomu, aby Komisia mohla donekonečna odďaľovať výkon svojich právomocí.[34] V tejto súvislosti zdržanie Komisie pri rozhodnutí, že určitá pomoc je protiprávna a že členský štát ju musí zrušiť a vymáhať, môže za určitých okolností vyvolať v *príjemcoch* tejto pomoci legitímnu dôveru, ktorá môže brániť Komisii uložiť uvedenému členskému štátu povinnosť, aby nariadil vrátenie tejto pomoci.[35]

112. Okrem toho, že táto judikatúra mala za cieľ zabezpečiť príjemcovi pomoci legitímnu dôveru – o ktorú v zásade nejde v rámci žaloby na náhradu škody podanej proti štátnym orgánom, ktoré poskytli pomoc –, vzťahovala sa na výnimočné okolnosti[36], ktoré sa podľa môjho názoru nezdajú byť podobné so situáciou vo veci samej.

113. V konečnom dôsledku sa mi zdá, že ak zásada právnej istoty môže, pokiaľ je to potrebné, zohrávať úlohu v prípade, keď dotknutý štát riadne oznámil pomoc, ktorú chce poskytnúť, nie je tomu tak v prípade, keď si uvedený štát nesplnil povinnosť predchádzajúceho oznámenia na základe článku 108 ods. 3 ZFEÚ, ak mohli existovať dôvodné primerané pochybnosti súvisiace so zákonnosťou tejto pomoci z hľadiska právnych predpisov v oblasti štátnej pomoci.

32 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. júla 2005, ThyssenKrupp/Komisia (C-65/02 P a C-73/02 P, EU:C:2005:454, bod 41).

33 Pozri najmä rozsudok z 15. decembra 2005, Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, bod 104 a citovaná judikatúra).

34 Pozri rozsudky zo 14. júla 1972, Geigy/Komisia (52/69, EU:C:1972:73, body 20 a 21); z 24. septembra 2002, Falck a Acciaierie di Bolzano/Komisia (C-74/00 P a C-75/00 P, EU:C:2002:524, body 140 a 141), a z 22. apríla 2008, Komisia/Salzgitter (C-408/04 P, EU:C:2008:236, bod 100).

35 Pozri rozsudok z 24. novembra 1987, RSV/Komisia (223/85, EU:C:1987:502, bod 17).

36 Dotknuté opatrenie sa totiž týkalo odvetvia, ktorému bola počas niekoľkých rokov udeľovaná štátna pomoc schválená Komisiou, a bolo určené na pokrytie dodatočných nákladov transakcie, na ktorú už bola poskytnutá schválená pomoc [rozsudok z 28. januára 2003, Nemecko/Komisia (C-334/99, EU:C:2003:55, bod 44)].

114. V dôsledku toho zásada legitímnej dôvery – ktorej sa v každom prípade nemôže dovolávať osoba, ktorá porušila platné právo –, ani zásada právnej istoty – ktorá sa nemôže použiť v situácii neoznámenia novej pomoci príslušnými vnútroštátnymi orgánmi – nepodporujú stanovisko obhajované talianskymi orgánmi.

115. Na druhú otázku preto navrhujem odpovedať v tom zmysle, že článok 1 písm. b) bod iv) nariadenia č. 659/1999 sa neuplatní na takú situáciu, o akú ide vo veci samej. Navyše v rozsahu, v akom sa pomoc, o ktorú ide vo veci samej, neposkytla v súlade s povinnosťou oznámiť štátnu pomoc Komisii, nemôže sa členský štát dovolávať zásad ochrany legitímnej dôvery a právnej istoty, aby sa vyhol povinnosti náhrady v rámci žaloby na náhradu škody.

Návrh

116. Vzhľadom na všetky tieto úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky položené Corte suprema di cassazione (Najvyšší kasačný súd, Taliansko) takto:

1. Ani článok 1 písm. b) bod v) nariadenia Rady (ES) č. 659/1999 z 22. marca 1999 ustanovujúceho podrobné pravidlá na uplatňovanie článku [108 ZFEÚ], ani pravidlo stanovené v bode 143 rozsudku z 15. júna 2000, Alzetta a i./Komisia (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 až T-607/97, T-1/98, T-3/98 až T-6/98 a T-23/98, EU:T:2000:151), sa neuplatnia na vnútroštátne opatrenie, ktoré predstavuje štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, ak by v čase jeho vykonania mohlo takéto opatrenie ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a narušiť hospodársku súťaž.

2. Článok 1 písm. b) bod iv) nariadenia č. 659/1999 sa neuplatní na takú situáciu, o akú ide vo veci samej. Inými slovami, ustanovenia Zmluvy o fungovaní EÚ v oblasti štátnej pomoci bránia tomu, aby uplynutie premlčacej lehoty na vrátenie pomoci uvedenej v článku 15 nariadenia č. 659/1999 bránilo tomu, aby vnútroštátny súd prevzal zodpovednosť za porušenie povinnosti predchádzajúceho oznámenia podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ. Navyše v rozsahu, v akom sa pomoc, o ktorú ide vo veci samej, neposkytla v súlade s povinnosťou oznámiť štátnu pomoc Komisii, stanovenou v článku 108 ods. 3 ZFEÚ, nemôže sa členský štát dovolávať zásad ochrany legitímnej dôvery a právnej istoty, aby sa vyhol zodpovednosti v rámci žaloby na náhradu škody podanej jednotlivcami pre porušenie práva Únie.