Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 13. září 2018 [1]

Věc C-387/17

Presidenza del Consiglio dei Ministri
proti
Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Corte suprema di cassazione (Kasační soud, Itálie)]

„Řízení o předběžné otázce – Podpory poskytované státy – Existující podpory a nové podpory – Kvalifikace – Podpory zavedené před liberalizací trhu, který byl původně uzavřený hospodářské soutěži – Žaloba na náhradu škody podniku konkurujícího podniku, který byl příjemcem podpor v situaci neexistence rozhodnutí Komise – Možnost uplatňovat pravidla v oblasti promlčení stanovená nařízením (ES) č. 659/1999“

Úvod

1. Projednávaná věc spadá do řady žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, které se týkají plateb, jež nebyly oznámeny Evropské komisi, dotací provedených Italskou republikou ve prospěch podniku námořní dopravy Tirrenia di Navigazione SpA (dále jen „Tirrenia“) v období let 1976 až 1980.

2. Tuto „ságu“ judikatury lze zcela jistě vysvětlit okolností, že italské orgány prokázaly určitou netečnost – a v této souvislosti se předháněly s odvážnou vynalézavostí při rozvíjení právních argumentů – pro vyvození všech důsledků z kvalifikace sporných opatření jako protiprávně poskytnutých státních podpor. O tom svědčí zejména stanovisko, které chtějí v projednávaném případě zastávat.

3. Spor v původním řízení se týká žaloby na náhradu škody podané konkurenčním podnikem společnosti Tirrenia, společností Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA (dále jen „FTDM“), proti Italské republice za účelem získání náhrady škody, která jí měla údajně vzniknout v důsledku poskytnutí těchto dotací. Tyto dotace, které byly kvalifikovány jako státní podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU předkládajícím soudem, nebyly naopak předmětem rozhodnutí Komise, pokud jde o jejich legalitu a slučitelnost s ohledem na pravidla Evropské unie (situace „stand-alone private enforcement“).

1 – Původní jazyk: francouzština.

4. Vyvstává zejména otázka, zda pro účely kvalifikace opatření jako „existující“ podpory nebo jako „nové“ podpory je relevantní ta okolnost, že dotčené dotace byly poskytovány podniku, který působil na trhu, který nebyl dosud formálně liberalizován. Soudní dvůr je rovněž dotazován na to, zda a případně v jakém rozsahu mají mít pravidla obsažená v nařízení (ES) č. 659/1999 v oblasti promlčení jednání Komise [2] vliv na opodstatněnost takové žaloby na náhradu škody, jako je žaloba v původním řízení. Věc tak poskytuje příležitost připomenout si některé klíčové zásady týkající se systému kontroly státních podpor a úlohy, kterou mají v této souvislosti hrát vnitrostátní soudy.

Právní rámec

Unijní právo

5. Článek 1, nadepsaný „Definice“, nařízení č. 659/1999 stanovil:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[…]

b) ‚existující podporou‘:

[…]

iv) podpora, která se považuje za existující podporu podle článku 15,

v) podpora, která se považuje za existující podporu, protože v době, kdy začala být uskutečňována, nevytvářela podporu a poté se stala podporou následkem vývoje společného trhu bez toho, že by byla členským státem pozměněna. Pokud se některá opatření stala podporou následkem liberalizace činnosti právem Společenství, taková opatření nebudou považována za existující podporu po datu stanoveném pro liberalizaci;

[…]“

6. Článek 15, nadepsaný „Promlčecí lhůta“, nařízení (ES) č. 659/1999 stanovil:

„1. Pravomoci Komise ve věci navrácení podpory podléhají promlčecí lhůtě deseti let.

2. Promlčecí lhůta počíná dnem, kdy je protiprávní podpora udělena příjemci buď jako jednotlivá podpora, nebo v rámci režimu podpory. Jakékoli opatření přijaté Komisí nebo členským státem jednajícím na žádost Komise, týkající se protiprávní podpory, přerušuje běh promlčecí lhůty. Každým přerušením počíná lhůta běžet znovu. Promlčecí lhůta se staví po dobu, kdy je rozhodnutí Komise předmětem jednání před Soudním dvorem Evropských společenství.

3. Jakákoliv podpora, jejíž promlčecí lhůta uplynula, je považována za existující podporu.“

2 – Nařízení Rady ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [108 SFEU] (Úř. věst. 1999, L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339). Nařízení č. 659/1999 bylo zrušeno a nahrazeno nařízením Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k [článku 108 SFEU] (Úř. věst. 2015, L 248, s. 9).

Italské právo

7. Dotace dotčené v původním řízení byly poskytnuty společnosti Tirrenia podniku námořní dopravy, jenž je konkurentem společnosti FTDM, na základě legge n. 684 – Ristrutturazione dei servizi maritimi di preminente interesse nazionale (zákon č. 684 o restrukturalizaci námořních služeb mimořádného národního zájmu) ze dne 20. prosince 1974 (GURI č. 336, ze dne 24. prosince 1974, s. 9008, dále jen „zákon č. 684“), a konkrétněji článku 19 tohoto zákona.

8. Článek 7 zákona č. 684 stanoví:

„Ministerstvo obchodního loďstva může přiznat dotace určené k poskytování služeb uvedených v předcházejícím článku uzavřením ročních dohod *ad hoc*, a to po dohodě s ministerstvem financí a ministerstvem pro státní účast.

Dotace uvedené v předcházejícím pododstavci musejí zabezpečit, aby po dobu tří let byly služby provozovány za podmínek hospodářské rovnováhy. Předběžně jsou tyto dotace určovány na základě čistých příjmů, odpisů investic, provozních výdajů, organizačních nákladů a finančních nákladů.

[…]“

9. Článek 8 zákona č. 684 stanoví:

„Služby zabezpečující spojení s velkými i malými ostrovy uvedené v čl. 1 písm. c), jakož i případná technicky a hospodářsky nezbytná prodloužení musejí zajistit uspokojení požadavků spojených s hospodářským a sociálním rozvojem dotyčných regionů, a zejména regionu Mezzogiorno.

Ministerstvo obchodního loďstva může v důsledku toho přiznat dotace určené k poskytování uvedených služeb uzavřením dohody *ad hoc*, a to po dohodě s ministerstvem financí a ministerstvem pro státní účast, na dobu dvaceti let.“

10. Podle článku 9 zákona č. 684:

„Dohoda stanovená v předcházejícím článku musí uvádět:

1) seznam spojení, která mají být zabezpečena;

2) frekvenci každého spojení;

3) druhy lodí, které zabezpečují každé spojení;

4) dotaci, která musí být stanovena v závislosti na čistých příjmech, odpisech investic, provozních výdajích, organizačních nákladech a finančních nákladech.

Do 30. června každého roku se přizpůsobí dotace poskytovaná pro daný rok, pokud v průběhu předcházejícího roku došlo ke změně alespoň jedné z hospodářských složek uvedených v dohodě v podobě zvýšení o dvacetinu hodnoty vzaté v úvahu pro stejnou položku při určování předcházející dotace.“

11. Článek 18 zákona č. 684 stanoví:

„Finanční náklady, které vyplývají z použití tohoto zákona, jsou hrazeny do výše 93 miliard lir z fondů již vyčleněných v kapitole 3061 předběžného stavu výdajů ministerstva obchodního loďstva pro hospodářský rok 1975 a z fondů, které budou vyčleněny v příslušných kapitolách následujících hospodářských roků.“

12. Článek 19 zákona č. 684 stanoví:

„Až do schválení dohod stanovených tímto zákonem ministr obchodního loďstva po dohodě s ministerstvem financí vyplatí v měsíčních splátkách splatných po uplynutí daného měsíce zálohy, jejichž celková výše nepřekročí [90 %] celkové částky uvedené v článku 18.“

13. Zákon č. 684 byl proveden decreto del presidente della Repubblica n. 501 – Regolamento di esecuzione della legge 20 dicembre 1974, n. 684 (nařízení prezidenta Italské republiky č. 501, kterým se provádí zákon č. 684) ze dne 1. června 1979 (GURI č. 285, ze dne 18. října 1979, s. 8531), jehož článek 7 uvádí, že zálohy uvedené v článku 19 zmíněného zákona se vyplácejí společnostem poskytujícím služby mimořádného národního zájmu do dne registrace aktů o uzavření nových dohod Účetním dvorem.

Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

14. Jak vyplývá z rozsudků ze dne 13. června 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), a ze dne 10. června 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), které navazují na žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané v rámci sporu v původním řízení a na které je učiněn odkaz z hlediska podrobnějšího shrnutí skutkových okolností a řízení předcházejících uvedeným rozsudkům, společnosti FTDM a Tirrenia jsou dvěma podniky námořní přepravy, které v 70. letech zajišťovaly pravidelné námořní spojení mezi kontinentální Itálií a ostrovy Sardinií a Sicílií.

15. V roce 1981 podala společnost FTDM žalobu proti společnosti Tirrenia u Tribunale di Napoli (soud v Neapoli, Itálie) za účelem získání náhrady škody, která jí údajně vznikla z důvodu politiky nízkých cen uplatňované posledně uvedenou společností v letech 1976 až 1980 v rámci těchto služeb námořních spojení. Společnost FTDM zejména tvrdila, že tato politika nízkých cen byla možná díky poskytnutí veřejných dotací v rozporu s pravidly Společenství v oblasti státních podpor.

16. Žaloba společnosti FTDM byla nicméně zamítnuta rozsudkem ze dne 26. května 1993, potvrzeným rozsudkem Corte d’appello di Napoli (odvolací soud v Neapoli, Itálie) ze dne 13. prosince 1996.

17. Kasační opravný prostředek podaný proti tomuto rozsudku správcem konkurzní podstaty společnosti FTDM, která mezitím vstoupila do likvidace, byl zamítnut rozsudkem Corte suprema di cassazione (Kasační soud, Itálie) ze dne 19. dubna 2000, kterým byl zejména zamítnut návrh navrhovatele kasačního opravného prostředku, aby byla Soudnímu dvoru podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu unijního práva, z důvodu, že řešení přijaté soudci ve věci samé dodržovalo relevantní právní předpisy a bylo v souladu s judikaturou Soudního dvora.

18. Podáním ze dne 15. dubna 2002 správce konkurzní podstaty společnosti FTDM podal žalobu k Tribunale di Genova (soud v Janově, Itálie) proti Italské republice, ve které se dovolával odpovědnost tohoto státu z různých hledisek: při výkonu moci zákonodárné, za to, že vyplatil na základě zákona č. 684 podpory, které jsou neslučitelné se Smlouvou o ES; při výkonu soudní pravomoci, za to, že nesplnil rozhodnutím Corte suprema di cassazione (Kasační soud) ze dne 19. dubna 2000 povinnost obrátit se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami týkajícími se souladu zákona č. 684 s unijním právem; a konečně při výkonu správní pravomoci, za to, že neinformoval Corte suprema di cassazione (Kasační soud) o zahájení řízení o nesplnění povinnosti Komisí, pokud jde o tento zákon, čímž tak porušil povinnosti loajální spolupráce s evropskými orgány.

19. Společnost FTDM se tak domáhala, aby byla Italské republice uložena povinnost k náhradě vzniklé škody, která byla oceněna na 9 240 000 eur.

20. Dne 14. dubna 2003 Tribunale di Genova (soud v Janově) podal Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která vedla k rozsudku ze dne 13. června 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391).

21. V návaznosti na tento rozsudek Tribunale di Genova (soud v Janově) v rozsudku ze dne 27. února 2009 konstatoval, že „došlo k protiprávnímu jednání soudu jakožto orgánu státu“, a samostatným usnesením nařídil pokračování v řízení, aby bylo rozhodnuto o žalobě na náhradu škody způsobené tímto protiprávním jednáním. V této fázi uvedeného řízení, kdy se tento soud zabýval otázkou výkladu unijního práva týkajícího se státních podpor, se znovu obrátil na Soudní dvůr, což vedlo k vydání rozsudku ze dne 10. června 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), v němž Soudní dvůr rozhodl:

„Právo Unie je třeba vykládat tak, že dotace vyplácené za okolností, kterými se vyznačuje spor v původním řízení, na základě vnitrostátních právních předpisů, které stanoví vyplácení záloh před schválením dohody, jsou státními podporami, pokud tyto dotace mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy a narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.“

22. Dne 30. července 2012 Tribunale di Genova (soud v Janově) uložil Italské republice povinnost, aby ve prospěch společnosti FTDM zaplatila částku 2 330 355,78 eura, navýšenou o měnovou inflaci a zákonné úroky, z titulu náhrady škody vzniklé z důvodu protiprávního jednání státu při výkonu jeho soudní pravomoci.

23. Proti tomuto rozhodnutí bylo rovněž podáno hlavní odvolání Italskou republikou a vedlejší odvolání společností FTDM.

24. Corte d’appello di Genova (odvolací soud v Janově, Itálie) rozsudkem ze dne 24. července 2014 zrušil rozsudek vydaný v prvním stupni a rozhodl ve věci samé.

25. Tento soud zamítl návrhy na náhradu škody společnosti FTDM založené na odpovědnosti Italské republiky při výkonu její soudní a správní pravomoci a současně vyhověl návrhu na základě odpovědnosti tohoto členského státu při výkonu jeho zákonodárné pravomoci z důvodu přijetí zákona č. 684 Italským parlamentem, a uložil tedy uvedenému členskému státu povinnost k náhradě škody vzniklé společnosti FTDM, oceněné na 2 330 355,78 eura, navýšené o měnovou inflaci a zákonné úroky.

26. Corte d’appello di Genova (odvolací soud v Janově) měl zejména za to, že jelikož dotčené státní podpory nepředcházely vstupu Smlouvy o založení Evropského společenství v platnost, musely být považován za „nové podpory“, které podléhají oznamovací povinnosti na základě čl. 93 odst. 3 Smlouvy o ES (poté čl. 88 odst. 3 ES, nyní čl. 108 odst. 3 SFEU), takže v případě neexistence takového oznámení je třeba konstatovat porušení unijního práva.

27. Rozsudek Corte d’appello di Genova (odvolací soud v Janově) byl napaden před předkládajícím soudem Presidenzia del Consiglio dei Ministri (úřad předsedy vlády). Tento úřad zejména tvrdí, že podpory poskytnuté společnosti Tirrenia byly chybně kvalifikovány jako nové podpory, a nikoliv jako existující podpory.

28. Předkládající soud poznamenává, že pro účely právní kvalifikace státní podpory vyplácené na trhu, který nebyl liberalizován, jako je státní podpora, o kterou jde ve věci v původním řízení, jako existující podpory nebo jako nové podpory, je třeba nejprve přezkoumat použitelnost čl. 1 písm. b) bodu v) nařízení č. 659/1999 *ratione temporis*, jakož i jeho působnost.

29. Tento soud dále zdůrazňuje význam jednoho z charakteristických rysů relevantního trhu, a sice neexistenci jeho liberalizace. Domnívá se tak, že v bodě 143 rozsudku ze dne 15. června 2000, Alzetta a další v. Komise (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) (dále jen „rozsudek Alzetta“), Tribunál stanovil zásadu, podle níž režim podpory zavedený na trhu, který byl původně uzavřen hospodářské soutěži, musí být při liberalizaci tohoto trhu považován za existující režim podpor. Toto tvrzení Tribunálu bylo potvrzeno v bodech 66 až 69 rozsudku ze dne 29. dubna 2004, Itálie v. Komise (C-298/00 P, EU:C:2004:240). Pro účely právní kvalifikace státních podpor dotčených v původním řízení jako existující podpory nebo jako nové podpory je třeba přezkoumat rovněž působnost uvedené zásady.

30. Konečně, předkládající soud má pochybnosti ohledně použitelnosti ustanovení čl. 1 písm. b) bodu iv) nařízení č. 659/1999, ve spojení s článkem 15 tohoto nařízení, na státní podpory poskytnuté před vstupem uvedeného nařízení v platnost. Podle tohoto soudu z rozsudku ze dne 16. dubna 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), vyplývá, že tato ustanovení mohou být použitelná na skutkové okolnosti předcházející vstupu téhož nařízení v platnost.

31. Za těchto podmínek se Corte suprema di cassazione (Kasační soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Použije se pro účely kvalifikace dotčených podpor (jako ‚existujících‘, a tudíž nikoli ‚nových‘), a v jakém rozsahu, čl. 1 písm. b) bod v) nařízení č. 659/1999, který stanoví: ‚podpora, která se považuje za existující podporu, protože v době, kdy začala být uskutečňována, nevytvářela podporu a poté se stala podporou následkem vývoje společného trhu bez toho, že by byla členským státem pozměněna. Pokud se některá opatření stala podporou následkem liberalizace činnosti právem Společenství, taková opatření nebudou považována za existující podporu po datu stanoveném pro liberalizaci‘; nebo se použije, a v jakém rozsahu, zásada (s formálně odlišným obsahem, než má výše uvedené ustanovení pozitivního práva) – stanovená Tribunálem [v bodě 143 rozsudku Alzetta] a potvrzená, pokud je to relevantní z hlediska rozhodnutí v projednávané věci, Soudním dvorem v rozsudku ze dne 29. dubna 2004, Itálie v. Komise (C-298/00 P, EU:C:2004:240, body 66 až 69) – podle které ‚[…] režim podpor zavedený na trhu, který byl původně uzavřený hospodářské soutěži, musí být, pokud je trh liberalizován, považován za existující režim podpor, v rozsahu, v němž v době svého zřízení nespadal do působnosti čl. 92 odst. 1 [ES, poté čl. 87 odst. 1], který se s ohledem na požadavky stanovené v tomto ustanovení, jež se týkají ovlivnění obchodu mezi členskými státy a narušení hospodářské soutěže, použije pouze na odvětví otevřená hospodářské soutěži‘?

2) Použije se v každém případě a stále pro účely kvalifikace výše uvedených podpor, a v jakém rozsahu, čl. 1 písm. b) bod iv) nařízení č. 659/1999, který definuje existující podpory jako ‚podporu, která se považuje za existující podporu podle článku 15‘ – což je ustanovení, které stanoví desetiletou promlčecí lhůtu pro navrácení protiprávně poskytnutých podpor – nebo se použijí, a v jakém rozsahu (obdobném nebo nikoli ve vztahu k zásadě vyjádřené ve výše uvedeném ustanovení pozitivního práva), zásady ochrany legitimního očekávání a právní jistoty, které jsou opakovaně potvrzovány Soudním dvorem?“

32. Písemná vyjádření předložily společnost FTDM, italská a francouzská vláda, jakož i Komise. Jednání, kterého se účastnily tyto zúčastněné strany, se konalo dne 7. června 2018.

Analýza

33. Jak jsem uvedl v úvodu tohoto stanoviska a jak vyplývá z výše uvedeného vylíčení skutkových okolností, italské orgány prokázaly určitou netečnost, aby se vyhnuly své odpovědnosti za poskytnutí sporných dotací, a to podle mého názoru v rozporu s pravidly v oblasti státních podpor.

34. Zvláštnost projednávané věci spočívá ve skutečnosti, že bez ohledu na okolnost, že Corte d' appello di Genova (odvolací soud v Janově) vyhověl žalobě na náhradu škody společnosti FTDM zejména z důvodu, že sporné podpory musely být kvalifikovány jako „nové" protiprávně poskytnuté podpory, italské orgány před předkládajícím soudem stále tvrdily, že tyto podpory musí být ve skutečnosti považovány za „existující" podpory. Tyto orgány tvrdí, že zaprvé uvedené podpory byly poskytnuty v době, kdy činnost námořní kabotáže nebyla dosud liberalizována, a zadruhé nebyly Komisí zpochybněny v desetileté promlčecí lhůtě uvedené v článku 15 nařízení č. 659/1999 [viz čl. 1 písm. b) bod iv) tohoto nařízení].

35. Přestože na podporu prvního důvodu předloženého za účelem kvalifikace dotčených podpor jako existujících italské orgány uvádějí, že je třeba odmítnout definici obsaženou v čl. 1 písm. b) bodě v) nařízení Rady č. 659/1999, jelikož neodráží stav práva použitelný v době poskytnutí sporných opatření, na podporu druhého předloženého důvodu naopak tvrdí, že tyto podpory splňují definici obsaženou v čl. 1 písm. b) bodě iv) tohoto nařízení[3].

36. Předtím, než začnu postupně zkoumat otázky položené předkládajícím soudem, považuji rovněž za vhodné připomenout určité základní skutečnosti týkající se dosahu a významu rozlišení mezi existujícími a novými podporami, a v této souvislosti zejména dopadu, který mohou mít definice obsažené v nařízení č. 659/1999 pro účely kvalifikace podpory jako nové či existující.

Úvodní poznámky týkající se rozlišení mezi existujícími a novými podporami a dosahu nařízení č. 659/1999 v tomto ohledu

37. Je nesporné, že kvalifikace státního opatření jako „nové" podpory nebo jako „existující" podpory přináší některé významné právní důsledky, zejména pokud jde o procesní zacházení.

38. Pokud jde o *nové podpory*, musí být zaprvé oznámeny členskými státy Komisi a musí být Komisí schváleny před jejich provedením. Z článku 108 odst. 2 a 3 SFEU rovněž vyplývá, že Komise je povinna, ať už ve fázi předběžného přezkoumání nebo ve fázi formálního vyšetřovacího řízení, přezkoumat slučitelnost nových podpor s vnitřním trhem. Články 2 až 7 nařízení č. 659/1999 (nyní články 2 až 7 nařízení 2015/1589) stanoví zejména pro účely právní jistoty pravidla provádění kontroly, kterou uskutečňuje Komise, pokud jde o záměry nových podpor.

39. Zadruhé je nesporné, že pokud jsou tzv. nové podpory poskytnuté bez schválení Komise, stávají se protiprávními [viz čl. 1 písm. f) nařízení č. 659/1999, nyní čl. 1 písm. f) nařízení 2015/1589]. Tato kvalifikace jako nové podpory přináší dva druhy důsledků. Komise je povinna přezkoumat dotčená opatření, a v případě, že dojde k závěru o jejich neslučitelnosti, musí nařídit jejich navrácení. Kromě toho mohou však dále vnitrostátní soudy, které nejsou oprávněny rozhodovat o slučitelnosti podpor, za určitých podmínek uložit navrácení těchto podpor[4].

40. *Tzv. „existující" podpory* podléhají odlišnému procesního zacházení podle samotného znění čl. 108 odst. 1 SFEU. Toto ustanovení totiž stanoví, že Komise ve spolupráci s členskými státy zkoumá průběžně režimy podpor existující v těchto státech a že jim může navrhnout vhodná opatření, která vyžaduje postupný rozvoj nebo fungování vnitřního trhu podle režimu definovaného zejména v článcích 17 až 19 nařízení č. 659/1999 (nyní články 21 až 23 nařízení 2015/1589).

3 – Toto ustanovení se podle italských orgánů použije na veškeré podpory, včetně podpor, které byly poskytnuty před vstupem v platnost (viz rozsudek ze dne 10. dubna 2003, Scott v. Komise, T-366/00, EU:T:2003:113, bod 53).

4 – Viz rozsudek ze dne 12. února 2008, CELF a ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79).

41. Podle tohoto režimu mohou být existující podpory prováděny, pokud Komise neshledala jejich neslučitelnost [5]. Na rozdíl od nových podpor tedy existující podpory nemusí být oznámeny Komisi a nelze je kvalifikovat jako protiprávní. Mimoto vhodná opatření, která Komise přijímá v souvislosti s existujícími režimy podpor, mohou směřovat pouze ke změně nebo ke zrušení těchto režimů do budoucna a v žádném případě nemohou požadovat jejich navrácení.

42. Přestože rozlišení mezi existující a novou podporou vede k závažným právním důsledkům, není vždy snadné jej pochopit.

43. Je totiž třeba připomenout, že pojem „existující“ podpora (nebo naopak „nová podpora“), jež má základ ve Smlouvách, v nich není jako takový definován, což zejména vyžaduje využití definic obsažených v aktech sekundárního práva a konkrétněji aktů, jimiž se řídí procesní pravidla v oblasti státních podpor, a sice nařízení č. 659/1999, o které jde v projednávaném případě (a nařízení 2015/1589, které jej nahradilo), a upřesnění poskytnutých Soudním dvorem a Tribunálem v rámci věcí, které jsou jim předloženy.

44. Tato „procesní“ nařízení mají za cíl kodifikovat a upřesnit rozhodovací praxi Komise nejen proto, aby bylo zajištěno řádné fungování a účinnost postupů stanovených ustanoveními Smluv [6], ale rovněž ve snaze o splnění požadavku transparentnosti a právní jistoty [7]. Jejich hlavním cílem je vyjasnit a upravit pravomoci a pravidla jednání Komise v oblasti státních podpor.

45. Uvedená nařízení tak poskytují důležitá upřesnění jak z hlediska kategorií podpor, které musí být považovány za existující (nebo naopak nové), tak z hlediska režimu, kterému tyto jednotlivé kategorie státních podpor v rámci centralizovaného přezkumu podpor ze strany Komise podléhají.

46. Pokud tato nařízení přebírají hlavní směry z velké části v souladu s vodítky, která je třeba vyvodit z judikatury unijních soudů – která v této oblasti představuje stále prvotní východisko při výkladu ustanovení Smlouvy [8] – mohou mít také v některých aspektech inovativní povahu.

47. Tak je tomu zejména v případě kategorií existujících podpor, kterých se týká nařízení č. 659/1999.

48. Jak Soudní dvůr konkrétně uvedl v judikatuře před vstupem v platnost nařízení č. 659/1999, z obsahu i účelu ustanovení článku 93 Smlouvy o ES (nyní článku 108 SFEU) vyplývá, že za existující podpory ve smyslu odstavce 1 tohoto článku musí být považovány podpory, které existovaly přede dnem vstupu Smlouvy v platnost (tzv. „předvstupní“ podpory), a ty, které mohly být řádně provedeny za podmínek stanovených v čl. 93 odst. 3 Smlouvy o ES, včetně těch, jež vyplývají z výkladu tohoto článku Soudním dvorem v rozsudku ze dne 11. prosince 1973, Lorenz (120/73, EU:C:1973:152, body 4 až 6) [9].

49. Z toho vyplývá, že tři z pěti kategorií existujících podpor uvedených v čl. 1 písm. b) nařízení č. 659/1999 tak přebírají kategorie již dříve určené unijním soudem, a sice podpory zavedené před vstupem Smlouvy v platnost v daném členském státě [čl. 1 písm. b) bod i)], jakož i dvě kategorie tzv. schválených podpor [čl. 1 písm. b) body ii) a iii)].

5 – Viz například rozsudek ze dne 15. března 1994, Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, bod 20).

6 – Viz bod 2 odůvodnění nařízení č. 659/1999.

7 – Viz zejména body 3, 4, 7, 11, 14, 17 a 21 odůvodnění nařízení č. 659/1999.

8 – V tomto smyslu viz sdělení Komise o pojmu „státní podpora“ uvedeném v čl. 107 odst. 1 SFEU (Úř. věst. 2016, C 262, s. 1, bod 3).

9 – Viz rozsudky ze dne 9. srpna 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, bod 13), a ze dne 17. června 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, bod 48).

50. Naproti tomu mají výraznou inovační povahu ve srovnání s tím, co mohlo vyplývat ze znění Smlouvy, vykládaného s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora, zbývající dvě kategorie podpor, tj. podpory, u nichž uplynula promlčecí lhůta [čl. 1 písm. b) bod iv), ve spojení s článkem 15 nařízení č. 659/1999], jakož i opatření, která v době, kdy začala být uskutečňována, nevytvářela podporu a poté se stala podporou v návaznosti na vývoj trhu [čl. 1 písm. b) bod v) tohoto nařízení].

51. Projednávaná věc nás přivádí právě k posouzení dosahu těchto případů. První otázka se totiž týká kategorie existujících podpor uvedené v čl. 1 písm. b) bodu v) nařízení č. 659/1999. Druhá otázka se týká povahy podpor, u nichž se lze domnívat, že uplynula promlčecí lhůta [viz čl. 1 písm. b) bod iv) a článek 15 nařízení č. 659/1999].

52. Použití *ratione temporis* nařízení č. 659/1999 – a tedy možnost uplatnit inovujících ustanovení, které obsahuje v oblasti definice „existujících“ podpor, v žalobě na náhradu škody v původním řízení – se mi zdá jasně diskutabilní, pokud jde o dotace vyplacené před vstupem tohoto aktu v platnost [10].

53. I když je nesporné, že toto nařízení č. 659/1999 přejímá z velké části *acquis communautaire* týkající se prováděcích pravidel ustanovení Smluv v oblasti státních podpor a že má mimoto v podstatě procesní dosah – což v zásadě znamená, že se má uplatnit ode dne, kdy vstoupilo v platnost [11], nemění to nic na tom, že definice obsažená v čl. 1 písm. b) uvedeného nařízení, pokud jde o okolnosti, za kterých musí být podpora považována za existující, se jeví jako širší než ta, která vyplývala z dosavadní judikatury Soudního dvora [12].

54. V projednávaném případě mám pochybnosti, že by se italské orgány mohly v každém případě dovolávat kategorií existujících podpor uvedených v čl. 1 písm. b) bodu iv) nařízení č. 659/1999 a v čl. 1 odst. b) bodu v) uvedeného nařízení na obranu před žalobami na náhradu škody podanými společností FTDM, které mají sankcionovat porušení povinnosti oznámení sporných opatření, u nichž vše vedlo k domněnce, že představovaly v rozhodné době z hlediska skutkového stavu nové podpory.

55. V tomto ohledu je třeba konstatovat, že italské orgány považovaly za vhodné se těchto ustanovení dovolávat až ve velmi pokročilé fázi přezkumu žalob na náhradu škody podaných společností FTDM vnitrostátními soudy, tj. v přezkumu, který trval několik desetiletí.

56. Konečně se mi zdá důležité připomenout, že ustanovení nařízení č. 659/1999 (a nařízení 2015/1589, které jej nahradilo) mají v první řadě za cíl vyjasnit praxi a procesní pravidla, kterými se bude *Komise* řídit při svém přezkumu podpor. Tato nařízení nemají *a priori* za cíl upravit přezkum podpor, které jsou jim předloženy, vnitrostátními soudy [13], i když definice v těchto nařízeních mohou pro vnitrostátní soud představovat vodítka [14].

57. S přihlédnutím ke všem těmto úvahám, které budou mít význam v případě, že by měl Soudní dvůr za to, že sporné podpory mohou být kvalifikovány jako existující podpory na základě ustanovení čl. 1 písm. b) nařízení č. 659/1999 – čemuž tak podle mého názoru není – přezkoumám předběžné otázky.

10 – Tato otázka je diskutována zejména ze strany společnosti FTDM, která v podstatě tvrdí, že ustanovení nařízení č. 659/1999 nelze použít se zpětnou účinností za účelem kvalifikace jako existujících podpor opatření, která v době svého zavedení jako taková kvalifikována být nemohla.

11 – Viz zejména rozsudek ze dne 26. března 2015, Komise v. Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, bod 33 a citovaná judikatura).

12 – Viz zejména rozsudek ze dne 17. června 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, bod 48), vydaný krátce po vstupu nařízení č. 659/1999 v platnost.

13 – V tomto smyslu je třeba uvést, že článek 23a nařízení č. 659/1999 (nyní článek 29 nařízení 2015/1589) stanoví právě mechanismy spolupráce s vnitrostátními soudy, které mají zejména zajistit konsistentní uplatňování článků 107 a 108 SFEU.

14 – Viz zejména v tomto smyslu, pokud jde o kvalifikaci jako existující podpora ve smyslu čl. 1 písm. b) bodu i) nařízení č. 659/1999, rozsudky ze dne 18. července 2013, P (C-6/12, EU:C:2013:525, body 42 až 44), a ze dne 19. března 2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, bod 61).

K první předběžné otázce: relevantní kritérium pro kvalifikaci jako nové nebo existující podpory v případě dosud neliberalizovaného trhu

58. První otázkou se předkládající soud táže na relevantní kritérium pro účely kvalifikace státních podpor dotčených ve věci v původním řízení jako „nové“ nebo „existující“ podpory v případě trhu, který nebyl dosud formálně liberalizován.

59. Podle předkládajícího soudu existuje rozpor mezi kritériem uvedeným v první větě čl. 1 písm. b) bodu v) nařízení č. 659/1999 a kritériem, které bylo stanoveno Tribunálem v bodě 143 rozsudku Alzetta.

60. Bez ohledu na to, zda takový rozpor skutečně existuje, mám za to, že tato otázka vychází z chybného předpokladu [15].

61. Za účelem správného pochopení působnosti kategorie existující podpory uvedené v čl. 1 písm. b) bodě v) nařízení č. 659/1999 je třeba odkázat na znění bodu 4 odůvodnění tohoto nařízení, který stanoví, že „dotvoření a prohloubení vnitřního trhu je postupný proces, který se odráží ve stálém rozvoji politiky státní podpory; […] z důvodu tohoto vývoje se určitá *opatření, která v okamžiku jejich provedení nebyla státní podporou, mohla od té doby státní podporou stát*“ [16].

62. V souladu s čl. 1 písm. b) bodem v) nařízení č. 659/1999 musí být proto datum liberalizace činnosti právem Unie zohledněno pouze za tím účelem, aby bylo vyloučeno, že po tomto datu bude opatření, které nebylo státní podporou před touto liberalizací, následně kvalifikováno jako existující podpora. Naopak, pouhá existence data liberalizace, které vyplývá ze vstupu v platnost evropské právní úpravy, nestačí k tomu, aby bylo vyloučeno, že opatření může být kvalifikováno jako nová podpora, pokud na základě kritéria vývoje trhu může být prokázáno, že opatření bylo přijato na trhu, který již byl zcela nebo částečně otevřený hospodářské soutěži před datem liberalizace dané činnosti unijním právem [17].

63. Jinými slovy, pro účely použití tohoto ustanovení se předpokládá, že dotčená státní opatření v okamžiku jejich přijetí nepředstavovala státní podpory, právě proto, že nesplňovala podmínky ovlivnění obchodu mezi členskými státy a narušení hospodářské soutěže.

64. Tento předpoklad se vyskytuje stejně tak v rozsudku Alzetta. V tomto rozsudku totiž Tribunál, aby vyloučil, že by sporná opatření mohla být kvalifikována jako nové podpory, zohlednil, že „dotčené režimy podpor nespadaly při jejich zavedení v letech 1981 a 1985, pokud jde o podpory poskytnuté v odvětví místní, regionální nebo vnitrostátní přepravy, do působnosti čl. 92 odst. 1 Smlouvy [nyní čl. 107 odst. 1 SFEU]“ [18].

65. V tomto ohledu je třeba připomenout, že proto, aby opatření mohlo být kvalifikováno jako státní podpora ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, musí splňovat čtyři kumulativní podmínky. Zaprvé se musí jednat o státní zásah nebo zásah ze státních prostředků. Zadruhé tento zásah může ovlivnit obchod mezi členskými státy. Zatřetí zásah musí poskytovat selektivní zvýhodnění jeho příjemci. Začtvrté zásah narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž [19].

15 – To bylo zejména a nakonec připuštěno na jednání Francouzskou republikou, která původně vystupovala na podporu Italské republiky v tomto bodě.

16 – Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

17 – Viz naposledy rozsudek ze dne 16. ledna 2018, EDF v. Komise (T-747/15, EU:T:2018:6, bod 369), ohledně kterého je v současné době vedeno řízení o kasačním opravném prostředku před Soudním dvorem (věc C-221/18 P).

18 – Viz bod 146 rozsudku Alzetta.

19 – Viz zejména rozsudky ze dne 21. prosince 2016, Komise v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, bod 40); ze dne 21. prosince 2016, Komise v. World Duty Free Group SA a další (C-20/15 P a C-21/15 P, EU:C:2016:981, bod 53), jakož i ze dne 27. června 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, bod 38).

66. Pokud jde o trhy, které nejsou dosud otevřené hospodářské soutěži, i když je skutečností, že lze mít v zásadě za to, že státní podpora je existující, jelikož je možné prokázat, že nepředstavovala podporu v okamžiku jejího zavedení zejména z důvodu neexistence liberalizace na těchto trzích, Soudní dvůr však již rozhodl, že taková neexistence liberalizace nutně nevylučuje, že státní podpory mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy a mohou narušit hospodářskou soutěž [20].

67. Okolnost, že trh námořní kabotáže dotčený v projednávané věci byl liberalizován právními předpisy až po vyplacení sporných dotací [21], také neumožňuje vyloučit, že tyto dotace představovaly podpory, které splňovaly výše připomenuté podmínky.

68. Zejména, jak vyplývá z bodu 50 rozsudku vydaného ve věci Fallimento Traghetti del Mediterraneo, nelze jednak vyloučit, že společnost Tirrenia konkurovala podnikům z jiných členských států na dotyčných vnitrostátních linkách, a jednak, že konkurovala takovým podnikům na mezinárodních linkách. Nelze vyloučit ani to, že při neexistenci odděleného účetnictví pro její jednotlivé činnosti existovalo riziko křížových dotací, a sice v projednávaném případě riziko toho, že příjmy plynoucí z její činnosti kabotáže, které využily dotací dotčených v původním řízení, byly použity na činnosti jí vykonávané na uvedených mezinárodních linkách [22].

69. Jak ostatně uvedl předkládající soud, z řady věcí týkajících se podniků Gruppo Tirrenia di Navigazione, ve kterých byly vydány rozsudky ze dne 10. května 2005, Itálie v. Komise (C-400/99, EU:C:2005:275), ze dne 20. června 2007, Tirrenia di Navigazione a další v. Komise (T-246/99, nezveřejněný, EU:T:2007:186), a ze dne 4. března 2009, Tirrenia di Navigazione a další v. Komise (T-265/04, T-292/04 a T-504/04, nezveřejněný, EU:T:2009:48), vyplývá, že neexistence formální liberalizace trhu námořní kabotáže je irelevantní z hlediska kvalifikace určitých státních opatření dotčených v těchto věcech jako nové podpory.

70. V důsledku toho okolnost, že dotčené státní podpory byly určeny na podporu podniků na dosud neliberalizovaných trzích, nezbavovala dotčené státní orgány povinnosti dodržovat ustanovení Smlouvy týkající se nových státních podpor.

71. Pokud vnitrostátní opatření spadá v okamžiku jeho zavedení pod pojem „státní podpora“ z toho důvodu, že splňuje všechny výše uvedené podmínky, a je nesporné, že může ovlivnit obchod mezi členskými státy a narušuje nebo může narušit hospodářské soutěže, nemůže být toto opatření v zásadě kvalifikováno jako existující podpora pouze z důvodu formální neexistence liberalizace relevantního trhu.

72. V projednávané věci ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že předkládající soud řádně ověřil, že podmínky kvalifikace dotčených dotací jako státní podpory byly splněny. Tento soud se vší pravděpodobností potvrdil posouzení Corte d'appello di Genova (odvolací soud v Janově), podle něhož byl relevantní trh v době rozhodné z hlediska skutkového stavu konkurenčním trhem. Z bodů 22 a 54 předkládacího rozhodnutí zejména vyplývá, že podle tohoto soudu dotace poskytnuté společnosti Tirrenia mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy a že „potenciálně mohly ovlivnit obchod a hospodářskou soutěž“. Samotný předkládající soud se tedy domnívá, že tyto dotace narušovaly hospodářskou soutěž nebo jí mohly narušit [23].

20 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. června 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, bod 49).

21 – Nařízení Rady (EHS) č. 3577/92 ze dne 7. prosince 1992 o uplatňování zásady volného pohybu služeb v námořní dopravě v členských státech (námořní kabotáž) (Úř. věst. 1992, L 364, s. 7; Zvl. vyd. 06/02, s. 10) liberalizovalo služby v námořní dopravě od 1. ledna 1993. Článek 6 odst. 2 tohoto nařízení zejména stanovil, že se z uplatňování tohoto nařízení dočasně vyjímá ostrovní kabotáž ve Středozemním moři, a to do 1. ledna 1999.

22 – Rozsudek ze dne 10. června 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo C-140/09, EU:C:2010:335, body 49 a 50).

23 – Na jednání Italská republika nicméně stále tvrdila, že se nemohlo jednat o narušení hospodářské soutěže na relevantním trhu; což právě různými výtkami zpochybnila před předkládajícím soudem.

73. Pro účely odpovědi na první otázku je tudíž třeba mít za to, že dotace dotčené v původním řízení nemohou být kvalifikovány jako existující státní podpory pouze z důvodu formální neexistence liberalizace, jelikož je nesporné, že jednak tyto podpory mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy a jednak narušovaly nebo mohly narušit hospodářskou soutěž.

74. Článek 1 písm. b) bod v) nařízení č. 659/1999 ani zásada stanovená v rozsudku Alzetta Tribunálem se mi tak nezdají v projednávané věci použitelné.

75. Souhlasím proto plně se stanoviskem Komise, podle kterého pro účely odpovědi na první otázku je třeba mít za to, že dotace dotčené v původním řízení nemohou být kvalifikovány jako existující státní podpory pouze z důvodu formální neexistence liberalizace, jelikož je nesporné, že jednak tyto podpory mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy a jednak narušovaly nebo mohly narušit hospodářskou soutěž.

76. S ohledem na všechny tyto úvahy, a aniž by bylo třeba přezkoumat podrobněji, zda jsou ustanovení nařízení č. 659/1999 použitelná *rationae temporis*, je třeba odpovědět na první otázku tak, že pro účely kvalifikace státních podpor dotčených v původním řízení jako existující podpory nebo jako nové podpory není namístě použít ani pravidlo čl. 1 písm. b) bodu v) nařízení č. 659/1999, ani zásadu stanovenou v rozsudku Alzetta, podle které podpory poskytované podnikům, které působí na dosud neliberalizovaném trhu, musí být považovány za existující podpory.

K druhé předběžné otázce: použitelnost čl. 1 písm. b) bodu iv) nařízení č. 659/1999 nebo zásad legitimního očekávání a právní jistoty

77. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda pro účely kvalifikace sporných podpor ve věci v původním řízení jako existující podpory nebo jako nové podpory je možné vycházet z čl. 1 písm. b) bodu iv) nařízení č. 659/1999, který vymezuje existující podpory jako „podporu, která se považuje za existující podporu podle článku 15“ tohoto nařízení, nebo zda je spíše třeba vycházet ze zásad ochrany legitimního očekávání a právní jistoty.

K možnému odkazu na čl. 1 písm. b) bod iv) nařízení č. 659/1999

78. Je třeba uvést, že věc v původním řízení se týká žaloby na založení odpovědnosti státu za porušení ustanovení použitelných v oblasti státních podpor, a zejména jeho povinnosti předchozího oznámení podpor, které jsou v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU. Žalobkyně v původním řízení, podnik konkurující příjemci podpory, se domáhá náhrady škody, kterou podle jejího názoru utrpěla v důsledku protiprávního poskytnutí sporných dotací.

79. Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru mimoto vyplývá, že Komise nepřijala rozhodnutí o legalitě a slučitelnosti státních podpor dotčených v původním řízení („stand-alone private enforcement“).

80. Jak již přitom Soudní dvůr upřesnil v rozsudku Transalpine Ölleitung in Österreich, pokud se procesní pravidla obsažená v nařízení č. 659/1999 použijí na všechna správní řízení v oblasti státních podpor probíhající před Komisí od okamžiku, kdy toto nařízení vstoupilo v platnost, a sice dne 16. dubna 1999, toto nařízení naopak neobsahuje žádné ustanovení týkající se pravomocí a povinností vnitrostátních soudů, které se nadále řídí ustanoveními Smlouvy, jak jsou vykládána Soudním dvorem [24].

24 – Rozsudek ze dne 5. října 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, body 34 a 35).

81. Z ustálené judikatury totiž vyplývá, že v rámci dohledu nad dodržováním povinností podle článků 107 a 108 SFEU ze strany členských států plní vnitrostátní soudy a Komise vzájemně se doplňující a rozdílné úlohy. Zatímco posouzení slučitelnosti podpor se společným trhem spadá do výlučné pravomoci Komise a zároveň podléhá přezkumu soudů Společenství, zajišťují vnitrostátní soudy ochranu práv jednotlivců v případě porušení povinnosti předem oznámit státní podpory Komisi, která je nyní stanovena v čl. 108 odst. 3 SFEU [25].

82. Vnitrostátní soudy mají při výkonu svých pravomocí ochrany práv jednotlivců určitou nezávislost a autonomii ve vztahu k zásahu ze strany Komise.

83. Tak je tomu zejména v případě, když rozhodují o žalobách na náhradu škody, podaných konkurenty podniků, které jsou příjemci podpor, které se týkají škody údajně způsobené protiprávním poskytnutím těchto podpor.

84. Možnost žalovat o náhradu škody je tak v zásadě nezávislá na případném souběžném šetření Komise týkajícím se dotčené podpory.

85. V tomto ohledu Soudní dvůr již měl opakovaně za to, že zahájení formálního vyšetřovacího řízení ohledně státních podpor Komisí nemůže vnitrostátní soudy zbavovat jejich povinnosti chránit práva jednotlivců před případným porušením čl. 108 odst. 3 SFEU [26].

86. Stejně tak je třeba připomenout, pokud jde o míru autonomie vnitrostátních soudů, že rozhodnutí Komise prohlašující neoznámenou podporu za slučitelnou s vnitřním trhem nemá za následek dodatečné zhojení protiprávnosti prováděcích aktů, které jsou neplatné z toho důvodu, že byl při jejich přijetí porušen zákaz uvedený v čl. 108 odst. 3 poslední větě SFEU, neboť jinak by byl narušen přímý účinek tohoto ustanovení a porušeny zájmy jednotlivců, jejichž ochrana je úkolem těchto soudů. Jakýkoliv jiný výklad by vedl k podporování porušení uvedeného ustanovení dotyčným členským státem a zbavil by toto ustanovení užitečného účinku [27].

87. Pokud tedy žalobce před vnitrostátním soudem může prokázat, že utrpěl škodu způsobenou předčasným poskytnutím podpory a konkrétněji protiprávní konkurenční výhodou, která vzešla z takového poskytnutí příjemci, lze žalobě na náhradu škody vyhovět, a to i tehdy, pokud v době, kdy vnitrostátní soud rozhodne o žalobě, již Komise dotčenou podporu schválila.

88. Tento závěr se uplatní *mutatis mutandis* v situaci, kdy – jako v projednávaném případě – Komise nepřijala rozhodnutí, které by se výslovně vyjadřovalo k legalitě dotčených podpor. Stejně jako v případě rozhodnutí, kterým se připouští slučitelnost protiprávních podpor po jejich poskytnutí, nemá za následek dodatečné odstranění protiprávnosti prováděcích aktů těchto podpor – jež byly od počátku neplatné, jelikož byly přijaty v rozporu s povinnostmi oznámení a pozastavení („standstill“) stanovenými ve Smlouvě, nemůže mít nepřijetí rozhodnutí Komise o podporách *a fortiori* za následek zhojení takových opatření uplynutím času.

89. V této souvislosti a zejména s ohledem na úlohu, kterou hrají vnitrostátní soudy, pokud rozhodují o takových žalobách na náhradu škody v situaci „stand-alone“, jakož i na nezávislost těchto soudů ve vztahu ke Komisi, se zdá, že pojem „existující podpory“ ve smyslu čl. 1 písm. b) bodu iv) nařízení č. 659/1999 je úzce spjat s pravidly v oblasti promlčení vymezeného v článku 15 tohoto nařízení, která se vztahují, jak vyplývá z odstavce 1 tohoto článku, k „pravomocem Komise ve věci navrácení podpory“.

25 – Viz rozsudek ze dne 5. října 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, body 37 a 38 a citovaná judikatura).

26 – Viz zejména rozsudky ze dne 11. července 1996, SFEI a další (C-39/94, EU:C:1996:285, bod 44), a ze dne 21. listopadu 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, bod 32).

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

90. Tento pojem, tak jak je vymezen v čl. 1 písm. b) bodě iv) nařízení č. 659/1999, označuje jakoukoliv podporu, u které uplynula desetiletá promlčecí lhůta, které se vztahuje na zvláštní pravomoci Komise ve věci navrácení podpory. Toto pravidlo o promlčení má za cíl zajistit, že jakékoliv rozhodnutí Komise je přijato v přiměřené lhůtě, neboť jinak může dojít u dotčených osob k založení legitimního očekávání [28].

91. Uplynutí desetileté promlčecí lhůty stanovené v čl. 15 odst. 1 nařízení č. 659/1999 pouze časově omezuje pravomoci Komise, pokud jde o navrácení protiprávní podpory. Subjektivní omezení pravomoci přerušení uvedené v odstavci 2 tohoto článku podle mého názoru jasně značí, že dotčená lhůta pouze vymezuje časové ohraničení pravomocí Komise k navrácení protiprávních podpor [29].

92. Naopak, toto časové omezení pravomocí Komise se nedotýká možnosti vnitrostátních soudů určit, že je podpora protiprávní. Skutečnost, že se podpora může stát existující podporou podle čl. 15 odst. 3 nařízení č. 659/1999, nenapravuje protiprávnost, které se dopustil stát z důvodu neoznámení.

93. Jinými slovy, uplynutí promlčecí lhůty nemůže mít za následek zpětné a absolutní zhojení protiprávnosti dotčených státních podpor tím, že je přemění na existující podpory, s důsledkem následného zrušení právního základu pro žalobu podanou proti dotčenému členskému státu jednotlivci a konkurenty dotčenými poskytnutím protiprávní podpory.

94. Jakýkoli jiný výklad by znamenal oslabení rozsahu povinnosti oznamovat podpory, kterou mají členské státy [30], a zbavoval by tak čl. 108 odst. 3 SFEU užitečného účinku.

95. Kromě toho by to vedlo k porušení práv jednotlivců, kteří jsou rovněž bezprostředními příjemci a adresáty ochrany přiznané tímto ustanovením. Domnívám se, že neexistuje žádný důvod pro to, aby jednotlivcům, kteří byli případně poškozeni poskytnutím protiprávních podpor, jelikož tyto podpory vedly v jejich neprospěch k narušení hospodářské soutěže, byly zamítány žaloby na náhradu škody z důvodu nečinnosti nebo nepřijetí rozhodnutí Komise ve vztahu k dotčeným opatřením.

96. V projednávané věci by kvalifikace dotčených opatření jako existující podpory na základě čl. 1 písm. b) bodu iv) nařízení č. 659/1999 měla za následek snížení účinnosti soudního přezkumu týkajícího se státních podpor protiprávně poskytnutých společnosti Tirrenia, což by se dotklo legitimního očekávání společnosti FTDM, která podala žalobu na náhradu škody proti italskému státu, když vycházela ze zásad a vodítek, které tvořily *acquis communautaire* v době, kdy byly státní podpory poskytnuty.

97. V projednávané věci představovaly roční dotace, jejichž příjemcem byla společnost Tirrenia v letech 1976 až 1980, státní podpory, které musí být kvalifikovány jako nové podpory. Jako nové podpory je měla Italská republika oznámit před jejich zavedením na základě čl. 93 odst. 3 Smlouvy o ES (nyní čl. 108 odst. 3 SFEU). Jelikož přitom toto předchozí oznámení nebylo učiněno, podpory, jejichž příjemcem byla společnost Tirrenia v letech 1976 až 1980, musely být kvalifikovány jako protiprávní státní podpory.

98. Okolnost, že se podpora může stát existující podporou na základě čl. 15 odst. 3 nařízení č. 659/1999, nenapravuje protiprávnost, ke které došlo při poskytnutí podpory.

28 – Viz zejména rozsudek ze dne 24. listopadu 1987, RSV v. Komise (223/85, EU:C:1987:502, bod 17).

29 – Viz zejména rozsudek ze dne 30. dubna 2002, Government of Gibraltar v. Komise (T-195/01 a T-207/01, EU:T:2002:111, bod 130).

30 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. října 2003, van Calster a další (C-261/01 a C-262/01, EU:C:2003:571, bod 60); ze dne 5. října 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, body 41 a 42), a ze dne 12. února 2008, CELF a ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, body 40).

99. Jedinými pravidly o promlčení, která se případně použijí před vnitrostátním soudem, jsou pravidla, která vyplývají z vnitrostátního práva, vykládaná s přihlédnutím k zásadám efektivity a rovnocennosti [31].

100. V této souvislosti je třeba učinit poslední upřesnění stran možnosti dovolávat se ustanovení nařízení č. 659/1999 před vnitrostátním soudem.

101. Předkládající soud měl totiž za to, že Soudní dvůr již rozhodl v rozsudku ze dne 16. dubna 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), že nařízení č. 659/1999 může vnitrostátní soud použít pro účely posouzení otázky, zda dotčené státní podpory byly skutečně existujícími podporami, a to i v situaci, kdy byly podpory poskytnuty před vstupem tohoto nařízení v platnost.

102. Je však třeba uvést, že v uvedené věci byl Soudní dvůr zejména dotázán, zda – pokud výsady, jako byly ty, které byly předmětem uvedené věci, spadají do působnosti tohoto ustanovení – je členský stát, který je zavedl, povinen dodržet postup předběžné kontroly stanovený v čl. 88 odst. 3 ES (nyní čl. 108 odst. 3 SFEU) týkající se nových podpor. Věc, ve které byl vydán uvedený rozsudek, se netýkala žaloby na náhradu škody, ale případného nepoužití vnitrostátních právních předpisů o zavedení výsad potenciálně neslučitelných s pravidly práva státních podpor.

103. Z této judikatury tedy nelze vyvozovat argument za účelem dovolávání se uplatnění definice obsažené v čl. 1 písm. b) bodě iv) nařízení č. 659/1999 v rámci přezkumu žaloby na náhradu škody, o kterou jde v projednávané věci.

104. Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že definice existující podpory obsažená v čl. 1 písm. b) bodě iv) nařízení č. 659/1999 se nepoužije na takovou situaci, jako je situace ve věci v původním řízení. Jinými slovy, ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti státních podpor brání tomu, aby uplynutí promlčecí lhůty v oblasti navrácení podpory uvedené v článku 15 nařízení č. 659/1999 bylo překážkou podání žaloby na založení odpovědnosti státu u vnitrostátního soudu pro porušení povinnosti předchozího oznámení stanovené v čl. 108 odst. 3 SFEU.

105. Zbývá ještě přezkoumat, jak navrhuje předkládající soud v rámci druhé části druhé otázky, zda a případně v jakém rozsahu, se italské orgány mohou dovolávat v rámci žaloby na náhradu škody směřující proti nim zásad legitimního očekávání a právní jistoty.

K možnosti dovolávat se zásady legitimního očekávání a právní jistoty

106. V projednávané věci bude z důvodu neexistence rozhodnutí Komise ve vztahu ke sporným dotacím předkládajícímu soudu příslušet, aby určil ke dni, kdy stát rozhodl o poskytnutí těchto dotací, zda výlučně s ohledem na okolnosti věci v původním řízení musí být dotčené podpory kvalifikovány jako existující podpory, nebo jako nové podpory, a v posledně uvedeném případě, zda jsou tyto podpory protiprávní či nikoliv.

107. V případě, že bude potvrzeno, že sporné podpory byly poskytnuty v rozporu s povinností předchozího oznámení, která je v zásadě absolutní a bezpodmínečná, jsem toho názoru, že dotčené státní orgány se nemohou dovolávat zásad legitimního očekávání a právní jistoty, aby se v rámci žaloby na náhradu škody podané podnikem konkurujícím příjemci podpor vyhnuly svým povinnostem.

108. Pokud jde nejprve o zásadu legitimního očekávání, stačí připomenout, že právo dovolávat se jí, které má v zásadě každý, u něhož *orgán* vyvolal podložené naděje, je v projednávaném případě irelevantní, jelikož neexistují přesná ujištění, která by takový orgán poskytl.

31 – Viz obdobně rozsudek ze dne 24. března 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, body 31 až 46).

109. Z ustálené judikatury v každém případě vyplývá, že ochrany legitimního očekávání se nemůže dovolávat osoba, která porušila platné právo [32]. Z ustálené judikatury tak vyplývá, že podniky, které jsou příjemci podpory, mohou v zásadě mít legitimní očekávání, že byla dodržena pravidla při poskytování podpory, pouze v případě, že tato podpora byla poskytnuta při dodržení postupu stanoveného v článku 108 SFEU. Tento závěr platí tím spíše, pokud jde o státní orgány, které konkrétně poskytly podporu a které nemohou v žádném případě těžit z nečinnosti nebo z nepřijetí rozhodnutí Komise ve vztahu k uvedené podpoře [33].

110. Tyto orgány se nemohou dovolávat ani zásady právní jistoty.

111. Soudní dvůr sice rozhodl, že i při neexistenci promlčecí lhůty stanovené unijním normotvůrcem brání základní požadavek právní jistoty tomu, aby Komise mohla donekonečna odkládat výkon svých pravomocí [34]. V tomto ohledu prodlení Komise při rozhodování, že je podpora protiprávní a že musí být zrušena a vymožena zpět členským státem, může za určitých okolností zakládat u *příjemců* uvedené podpory legitimní očekávání, které může Komisi bránit, aby uvedenému členskému státu uložila, aby nařídil vrácení této podpory [35].

112. Nicméně kromě skutečnosti, že tato judikatura měla sloužit k ochraně legitimního očekávání příjemce podpory – o které se v zásadě nejedná v rámci žaloby na náhradu škody podané proti státním orgánům, které podporu vyplatily, vztahovala se k výjimečným okolnostem [36], které podle mého názoru nemohou vykazovat podobnost se situací dotčenou ve věci v původním řízení.

113. V konečném důsledku se mi zdá, že pokud zásada právní jistoty může v případě potřeby hrát úlohu v případě, kdy dotyčný stát řádně oznámil podpory, které hodlá provést, není tomu tak v případě, kdy uvedený stát nesplnil povinnost předchozího oznámení na základě čl. 108 odst. 3 SFEU, pokud mohly existovat důvodné přiměřené pochybnosti ohledně legality těchto podpor z hlediska práva státních podpor.

114. V důsledku toho zásada legitimního očekávání – které se v každém případě nemůže dovolávat osoba, která porušila platné právo – ani zásada právní jistoty – kterou nelze použít v situaci neoznámení nových podpor příslušnými vnitrostátními orgány – nepodporují stanovisko zastávané italskými orgány.

115. Na druhou otázku proto navrhuji odpovědět tak, že čl. 1 písm. b) bod iv) nařízení č. 659/1999 se nepoužije na takovou situaci, jako je situace ve věci v původním řízení. Dále vzhledem k tomu, že podpory dotčené v původním řízení nebyly poskytnuty za dodržení povinnosti oznámit státní podpory Komisi, členský stát se nemůže dovolávat zásad ochrany legitimního očekávání a právní jistoty proto, aby se vyhnul povinnosti k odškodnění v rámci žaloby na náhradu škody.

32 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. července 2005, ThyssenKrupp v. Komise (C-65/02 P a C-73/02 P, EU:C:2005:454, bod 41).

33 – Viz zejména rozsudek ze dne 15. prosince 2005, Unicredito Italiano, (C-148/04, EU:C:2005:774, bod 104 a citovaná judikatura).

34 – Viz rozsudky ze dne 14. července 1972, Geigy v. Komise (52/69, EU:C:1972:73, body 20 a 21); ze dne 24. září 2002, Falck et Acciaierie di Bolzano v. Komise (C-74/00 P a C-75/00 P, EU:C:2002:524, body 140 a 141), a ze dne 22. dubna 2008, Komise v. Salzgitter (C-408/04 P, EU:C:2008:236, bod 100).

35 – Viz rozsudek ze dne 24. listopadu 1987, RSV v. Komise (223/85, EU:C:1987:502, bod 17).

36 – Dotčené opatření se totiž týkalo odvětví, které bylo již několik let příjemcem státních podpor schválených Komisí a bylo určené k pokrytí dodatečných nákladů na činnost, na kterou se již vztahovala schválená podpora [rozsudek ze dne 28. ledna 2003, Německo v. Komise, C-334/99, EU:C:2003:55, bod 44].

Závěry

116. Vzhledem ke všem těmto úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr na otázky položené Corte suprema di cassazione (Kasační soud, Itálie) odpověděl následovně:

„1) Článek 1 písm. b) bod v) nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [108 SFEU], ani pravidlo stanovené v bodě 143 rozsudku ze dne 15. června 2000, Alzetta a další v. Komise (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), se nepoužijí na vnitrostátní opatření, které představuje státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, pokud v okamžiku jeho zavedení mohlo takové opatření ovlivnit obchod mezi členskými státy a narušit hospodářskou soutěž.

2) Článek 1 písm. b) bod iv) nařízení č. 659/1999 se nepoužije na takovou situaci, jako je situace ve věci v původním řízení. Jinými slovy, ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti státních podpor brání tomu, aby uplynutí promlčecí lhůty v oblasti navrácení podpory uvedené v článku 15 nařízení č. 659/199 bylo překážkou podání žaloby na založení odpovědnosti státu u vnitrostátního soudu pro porušení povinnosti předchozího oznámení stanovené v čl. 108 odst. 3 SFEU. Dále vzhledem k tomu, že podpory dotčené v původním řízení nebyly poskytnuty za dodržení povinnosti oznámit státní podpory Komisi stanovené v čl. 108 odst. 3 SFEU, členský stát se nemůže dovolávat zásad ochrany legitimního očekávání a právní jistoty proto, aby zabránil založení odpovědnosti v rámci žaloby na náhradu škody podané jednotlivci pro porušení unijního práva.“