Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 13. september 2018 [1]

Sag C-387/17

Presidenza del Consiglio dei Ministri
mod
Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – statsstøtte – eksisterende og ny støtte – kvalificering – støtteordning indført inden liberaliseringen af et marked, der oprindeligt var lukket for konkurrence – erstatningskrav fra en konkurrent til den virksomhed, der har modtaget støtteforanstaltninger i mangel af en afgørelse truffet af Kommissionen – påberåbelse af reglerne om forældelse som fastsat i forordning (EF) nr. 659/1999«

Indledning

1. Den foreliggende sag indgår i en række præjudicielle forelæggelser, som vedrører Den Italienske Republiks betaling af tilskud, som ikke var anmeldt til Europa-Kommissionen, til søtransportvirksomheden Tirrenia di Navigazione SpA (herefter »Tirrenia«) i perioden 1976-1980.

2. Denne »saga« inden for retspraksis skyldes ganske bestemt den omstændighed, at de italienske myndigheder har udvist en vis træghed – og i denne forbindelse konkurreret i dristig opfindsomhed i udarbejdelsen af retlige argumenter – for til fulde at udnytte retsvirkningerne af, at de omtvistede foranstaltninger er blevet kvalificeret som ulovligt tildelt statsstøtte. Herom vidner bl.a. det synspunkt, som de agter at forfægte i den foreliggende sag.

3. Tvisten i hovedsagen vedrører et erstatningskrav, som en konkurrerende virksomhed til Tirrenia, nemlig Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA (herefter »FTDM«), har rejst over for Den Italienske Republik med henblik på at opnå erstatning for det tab, den angiveligt har lidt på grund af tildelingen af disse tilskud. Disse tilskud, som den forelæggende ret har kvalificeret som statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, TEUF, har derimod ikke været genstand for en afgørelse truffet af Kommissionen for så vidt angår deres lovlighed og forenelighed med Den Europæiske Unions regler (tilfælde af såkaldt »stand-alone private enforcement«).

4. Der rejser sig navnlig det spørgsmål, om den omstændighed, at de omhandlede tilskud blev udbetalt til en virksomhed, der blev drevet på et marked, som endnu ikke formelt var liberaliseret, er relevant for foranstaltningernes kvalificering som »eksisterende« eller »ny« støtte. Domstolen har ligeledes fået forelagt spørgsmålet om, hvorvidt og i givet fald i hvilket omfang reglerne i forordning (EF)

1 – Originalsprog: fransk.

nr. 659/1999 om forældelsesfristen for Kommissionens sagsanlæg[2] vil kunne påvirke grundlaget for et erstatningssøgsmål som det i hovedsagen omhandlede. Sagen giver således anledning til at minde om visse centrale principper i ordningen for kontrol med statsstøtte og den rolle, som de nationale domstole skal spille i den forbindelse.

Retsforskrifter

EU-retten

5. Artikel 1 med overskriften »Definitioner« i forordning nr. 659/1999 bestemte:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

b) »eksisterende støtte«

[…]

iv) støtte, som anses for eksisterende støtte i henhold til artikel 15

v) støtte, som anses for at være en eksisterende støtte, fordi det kan godtgøres, at der ikke var tale om støtte, da den blev indført, men at den blev en støtte på grund af udviklingen på fællesmarkedet, uden at medlemsstaten havde foretaget nogen ændringer. Når visse foranstaltninger bliver en støtte som følge af en liberalisering af en aktivitet ved fællesskabslovgivning, betragtes sådanne foranstaltninger ikke som eksisterende støtte efter den dato, der er fastsat for liberaliseringen

[…]«

6. Artikel 15 med overskriften »Forældelsesfrist« i forordning nr. 659/1999 bestemte:

»1. Kommissionens beføjelser til at kræve tilbagebetaling af støtte forældes efter ti år.

2. Forældelsesfristen løber fra det tidspunkt, hvor den ulovlige støtte tilkendes støttemodtageren, enten som individuel støtte eller under en støtteordning. Enhver foranstaltning, der træffes af Kommissionen eller af en medlemsstat efter opfordring fra Kommissionen angående den ulovlige støtte, afbryder denne frist. Efter hver afbrydelse begynder forældelsesfristen forfra. Forældelsesfristen suspenderes i det tidsrum, hvor Kommissionens beslutning er genstand for en verserende sag for De Europæiske Fællesskabers Domstol.

3. Enhver støtte, for hvilken forældelsesfristen er udløbet, anses for at være eksisterende støtte.«

2 – Rådets forordning af 22.3.1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af […] artikel [108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1). Forordning nr. 659/1999 blev ophævet og erstattet af Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13.7.2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 [TEUF] (EUT 2015, L 248, s. 9).

Italiensk ret

7. De i hovedsagen omhandlede tilskud blev tildelt Tirrenia, en søtransportvirksomhed, der er konkurrent til FTDM, i henhold til legge n. 684 – Ristrutturazione dei servizi maritimi di preminente interesse nazionale (lov nr. 684 om omstrukturering af søtransportydelser af betydelig national interesse) af 20. december 1974 (GURI nr. 336 af 24.12.1974, s. 9008, herefter »lov nr. 684«), og nærmere bestemt dennes artikel 19.

8. Artikel 7 i lov nr. 684 bestemmer:

»Ministeren for handelsflåden bemyndiges til at yde tilskud til udførelsen af de i den foregående artikel nævnte tjenesteydelser, ved indgåelse af ad hoc-kontrakter efter aftale med ministeren for statens finanser og ministeren for statens kapitalinteresser.

De i den foregående bestemmelse angivne tilskud skal i en treårig periode sikre driften under økonomisk ligevægt. Disse tilskud fastsættes på forhånd på grundlag af nettoindtægterne med fradrag af afskrivninger af investeringer, driftsudgifter, funktionsomkostninger og finansielle udgifter.

[…]«

9. Artikel 8 i lov nr. 684 bestemmer:

»Den i artikel 1, litra c), anførte cabotagesejlads til store og små øer, samt eventuelle nødvendige tekniske og økonomiske forlængelser, skal sikre opfyldelse af de krav, der er forbundet med den økonomiske og sociale udvikling i de berørte regioner, herunder især Mezzogiorno.

Ministeren for handelsflåden bemyndiges derfor til at yde tilskud til udførelsen af de nævnte tjenesteydelser, ved indgåelse af en ad hoc-kontrakt efter aftale med ministeren for statens finanser og ministeren for statens kapitalinteresser for en 20-årsperiode.«

10. I artikel 9 i lov nr. 684 er følgende fastsat:

»Den i den foregående bestemmelse fastsatte kontrakt skal indeholde:

1) en liste over de forbindelser, der skal sikres

2) hyppigheden for hver forbindelse

3) de fartøjstyper, der skal tilknyttes hver forbindelse

4) tilskuddene, der fastsættes på baggrund af nettoindtægterne med fradrag af afskrivninger af investeringer, driftsudgifter, funktionsomkostninger og finansielle udgifter.

Inden den 30. juni hvert år tilpasses de tilskud, der skal betales for det pågældende år, såfremt mindst et af de i kontrakten angivne økonomiske elementer i det foregående år har ændret sig ved at overskride en tyvendedel af den værdi, der tages i betragtning for den samme udgiftspost ved fastsættelsen af det foregående tilskud.«

11. Artikel 18 i lov nr. 684 bestemmer:

»De finansielle omkostninger, som følger af anvendelsen af nærværende lov, dækkes med 93 mia. ITL af de midler, der allerede er opført under kapitel 3061 i udgiftsoverslag for ministeren for handelsflåden vedrørende regnskabsåret 1975, og dem, som vil blive opført i de tilsvarende kapitler for de følgende regnskabsår.«

12. Artikel 19 i lov nr. 684 er affattet således:

»Indtil de kontrakter, som omhandles i denne lov, er godkendt, udbetaler ministeren for handelsflåden efter aftale med ministeren for statens finanser månedlige acontobeløb, hvis samlede beløb ikke må overstige [90]% af det samlede beløb, der er angivet i artikel 18.«

13. Lov nr. 684 har været genstand for en gennemførelsesforanstaltning, decreto del presidente della Repubblica n. 501 – Regolamento di esecuzione della legge 20 dicembre 1974, n. 684 (dekret nr. 501 fra republikkens præsident om en gennemførelsesforanstaltning til lov nr. 684), af 1. juni 1979 (GURI nr. 285 af 18.10.1979, s. 8531), hvis artikel 7 præciserer, at de acontobeløb, der omhandles i den nævnte lovs artikel 19, udbetales af revisionsretten til selskaber, der leverer ydelser af betydelig national interesse, indtil tidspunktet for registreringen af retsakterne vedrørende indgåelsen af nye kontrakter.

Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

14. Som det fremgår af dom af 13. juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (sag C-173/03, EU:C:2006:391), og af 10. juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), som var foranlediget af anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet i forbindelse med tvisten i hovedsagen, og hvortil der henvises vedrørende sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb, er FTDM og Tirrenia to søtransportvirksomheder, som i 1970'erne sejlede i rutefart mellem det italienske fastland og øerne Sardinien og Sicilien.

15. FTDM anlagde i 1981 sag mod Tirrenia ved Tribunale di Napoli (retten i Napoli, Italien) med påstand om erstatning for det tab, som selskabet havde lidt på grund af den lavprispolitik, der havde været anvendt af sidstnævnte mellem 1976 og 1980 i forbindelse med dennes færgesejlads. FTDM gjorde navnlig gældende, at denne lavprispolitik var muliggjort af de offentlige tilskud, der blev udbetalt i strid med fællesskabsbestemmelserne om statsstøtte.

16. FTDM fik ikke medhold i sine påstande i dom af 26. maj 1993, som blev stadfæstet ved Corte d'appello di Napolis (appeldomstolen i Napoli, Italien) dom af 13. december 1996.

17. Den appel af denne dom, der blev iværksat af kuratoren for konkursboet efter selskabet FTDM, som i mellemtiden var blevet afviklet, blev forkastet ved dom af 19. april 2000 afsagt af Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien), som bl.a. afslog at efterkomme appellantens opfordring til, at Domstolen blev forelagt spørgsmål om fortolkning af EU-retten, med den begrundelse, at de retter, som havde pådømt sagen i realiteten, ved den trufne afgørelse havde henholdt sig til ordlyden af de relevante bestemmelser, og at afgørelsen var i overensstemmelse med Domstolens praksis.

18. Ved dokument af 15. april 2002 anlagde kuratoren for konkursboet efter FTDM sag mod Den Italienske Republik ved Tribunale di Genova (retten i Genova, Italien) med påstand om, at den italienske stat var ifaldet ansvar i forskellige henseender, nemlig henholdsvis i sin lovgivende funktion for i medfør af lov nr. 684 at have tildelt støtte, der var uforenelig med EF-traktaten, i sin dømmende funktion for i medfør af Corte suprema di cassaziones (kassationsdomstol) afgørelse af 19. april 2000 at have undladt at opfylde sin pligt til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål om foreneligheden af lov nr. 684 med EU-retten og endelig i sin forvaltningsfunktion for at have undladt at oplyse Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) om, at Kommissionen havde indledt en traktatbrudsprocedure vedrørende denne lov, og dermed for ikke at have opfyldt sin pligt til loyalt samarbejde mellem EU-institutionerne.

19. FTDM nedlagde således påstand om, at Den Italienske Republik blev tilpligtet at erstatte tabet, som blev anslået til 9 240 000 EUR.

20. Den 14. april 2003 forelagde Tribunale di Genova (retten i Genova) Domstolen den anmodning om præjudiciel afgørelse, som gav anledning til dom af 13. juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391).

21. Som følge af denne dom fastslog Tribunale di Genova (retten i Genova) ved dom af 27. februar 2009 tilstedeværelsen af »den retsstridige handling, der er begået af statens domstole«, og bestemte ved særskilt kendelse, at sagen skulle viderebehandles, for at der kunne træffes afgørelse om erstatningskravet i forbindelse med den retsstridige handling. Det var på dette trin af proceduren, at den forelæggende ret, idet den gav udtryk for tvivl vedrørende fortolkningen af de EU-retlige bestemmelser om statsstøtte, på ny henvendte sig til Domstolen, hvilket førte til dom af 10. juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), hvorved Domstolen fastslog følgende:

»EU-retten skal fortolkes således, at tilskud, der udbetales under de omstændigheder, som kendetegner tvisten i hovedsagen, i henhold til en national lovgivning, hvorefter der kan udbetales acontobetalinger inden godkendelsen af en kontrakt, udgør statsstøtte, hvis disse tilskud kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene, hvilket det påhviler den forelæggende ret at undersøge.«

22. Den 30. juli 2012 tilpligtede Tribunale di Genova (retten i Genova) Den Italienske Republik at betale 2 330 355,78 EUR med tillæg af inflationsregulering og renter efter loven i erstatning til FTDM for det tab, som selskabet havde lidt som følge af statens ulovlige optræden i dens dømmende funktion.

23. Denne afgørelse blev også appelleret af Den Italienske Republik og FTDM iværksatte kontraappel.

24. Corte d'appello di Genova (appeldomstolen i Genova, Italien) ophævede ved dom af 24. juli 2014 dommen i første instans og traf afgørelse vedrørende sagens realitet.

25. Denne retsinstans afviste FTDM's krav om erstatning støttet på Den Italienske Republiks ansvar i dens dømmende funktion og forvaltningsfunktion og gav samtidig FTDM medhold i det krav, der var støttet på denne medlemsstats ansvar i dens lovgivende funktion som følge det italienske parlaments vedtagelse af lov nr. 684, og tilpligtede dermed den nævnte medlemsstat at erstatte det tab, som FTDM havde lidt, og som blev anslået til 2 330 355,78 EUR med tillæg af inflationsregulering og renter efter loven.

26. Corte d'appello di Genova (appeldomstolen i Genova) fandt navnlig, at den omhandlede statsstøtte, idet den ikke var indført før ikrafttrædelsen af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, skulle betegnes som »ny støtte«, der var underlagt anmeldelsespligten i henhold til artikel 93, stk. 3, i EF-traktaten (siden artikel 88, stk. 3, EF og nu artikel 108, stk. 3, TEUF), og at der i mangel af en anmeldelse ville være tale om en overtrædelse af EU-retten.

27. Corte d'appello di Genovas (appeldomstolen i Genova) dom blev indbragt for den forelæggende ret af Presidenzia del Consiglio dei Ministri (statsministeriet). Presidenzia del Consiglio dei Ministri har bl.a. hævdet, at støtten til Tirrenia fejlagtigt blev kvalificeret som ny støtte og ikke som eksisterende støtte.

28. Den forelæggende ret har anført, at det med henblik på den retlige kvalificering af en statsstøtte, der udbetales på et marked, der i lighed med det i hovedsagen omhandlede ikke er liberaliseret, som eksisterende støtte eller ny støtte først og fremmest bør undersøges, om artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999 finder anvendelse ratione temporis, ligesom bestemmelsens anvendelsesområde bør undersøges.

29. Dernæst har denne ret fremhævet betydningen af et af de særlige træk ved det pågældende marked, nemlig fraværet af liberalisering. Den har således anført, at Retten i præmis 143 i sin dom af 15. juni 2000, Alzetta m.fl. mod Kommissionen (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 – T-607/97, T-1/98, T-3/98 – T-6/98 og T-23/98, EU:T:2000:151) (herefter »Alzetta-dommen«), havde uddraget et princip, hvorefter en støtteordning indført på et marked, der oprindelig var lukket for konkurrence, måtte anses for en eksisterende støtteordning, når dette marked blev liberaliseret. Retten havde bekræftet dette udsagn i præmis 66-69 i dom af 29. april 2004, Italien mod Kommissionen (C-298/00 P, EU:C:2004:240). Det nævnte princips anvendelsesområde bør derfor ligeledes undersøges med henblik på den retlige kvalificering af den i hovedsagen omhandlede statsstøtte som eksisterende eller ny støtte.

30. Den forelæggende ret har endelig udtrykt tvivl om, hvorvidt bestemmelsen i artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999, sammenholdt med denne forordnings artikel 15, kan finde anvendelse på statsstøtte, der er tildelt før nævnte forordnings ikrafttræden. Ifølge denne ret fremgår det af dom af 16. april 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), at disse bestemmelser måske kunne finde anvendelse på forhold, der stammer fra før samme forordnings ikrafttræden.

31. På denne baggrund har Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999, som bestemmer, at »v) støtte, som anses for at være en eksisterende støtte, fordi det kan godtgøres, at der ikke var tale om støtte, da den blev indført, men at den blev en støtte på grund af udviklingen på fællesmarkedet, uden at medlemsstaten havde foretaget nogen ændringer. Når visse foranstaltninger bliver en støtte som følge af en liberalisering af en aktivitet ved fællesskabslovgivning, betragtes sådanne foranstaltninger ikke som eksisterende støtte efter den dato, der er fastsat for liberaliseringen«, anvendelse med henblik på kvalificeringen af den pågældende støtte (som »eksisterende« og således ikke »ny«) og i hvilket omfang, eller finder det princip (der er formelt forskelligt fra den ovennævnte positive ret), som Retten fastslog [i Alzetta-dommen, præmis 143], der med relevans for den afgørelse, som skal træffes i denne forbindelse, blev bekræftet af Domstolen med dom af 29. april 2004, C-298/00 P præmis 66-69), i henhold til hvilken »[…][e]n støtteordning, der er indført på et marked, der oprindeligt var lukket for konkurrence, må […] anses for en eksisterende støtteordning, når markedet liberaliseres, for så vidt som støtteordningen ikke ved indførelsen var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 92, stk. 1, i [EF-traktaten, nu artikel 87, stk. 1, EF], idet denne bestemmelse under hensyn til dens betingelser om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og følgevirkninger på konkurrencen kun kan anses for at finde anvendelse på erhvervsgrene, der er åbne for konkurrence«, anvendelse og i hvilket omfang?

2) Finder artikel 1, litra b), nr. iv), i samme forordning nr. 659/1999, som fastslår, at »støtte, som anses for eksisterende støtte i henhold til artikel 15«, en bestemmelse, som for sin del fastsætter en forældelsesfrist på ti år for tilbagesøgning af ulovligt tildelt støtte, og fortsat med henblik på kvalificeringen af nævnte støtte, anvendelse og i hvilket omfang, eller finder de principper, der gentagne gange er blevet fastslået af Domstolen, om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhed anvendelse og i hvilket omfang (analogt eller ej med det i den nævnte positive ret udtrykkeligt fastslåede princip)?«

32. Der er indgivet skriftlige indlæg af FTDM, af den italienske og den franske regering samt af Kommissionen. Disse interesserede parter deltog i retsmødet den 7. juni 2018.

Bedømmelse

33. Som jeg anførte i indledningen til dette forslag til afgørelse, og som det fremgår af den ovenfor anførte redegørelse for omstændighederne, har de italienske myndigheder udvist en vis træghed med det formål at unddrage sig det ansvar, som de er ifaldet som følge af tildelingen af de anfægtede tilskud, hvilket efter min opfattelse skete i strid med statsstøttereglerne.

34. Den foreliggende sags særlige karakter skyldes, at de italienske myndigheder – uagtet at Corte d'appello di Genova (appeldomstolen i Genova) havde taget FTDM's erstatningskrav til følge med navnlig den begrundelse, at den omtvistede støtte skulle betegnes som ulovligt tildelt »ny« støtte – ved den forelæggende ret fortsat har gjort gældende, at denne støtte reelt burde være kvalificeret som »eksisterende« støtte. Disse myndigheder har anført, at den nævnte støtte for det første var blevet tildelt på et tidspunkt, hvor cabotagesejlads endnu ikke var blevet liberaliseret, og for det andet ikke var blevet anfægtet af Kommissionen inden for den forældelsesfrist på ti år, der var fastsat i artikel 15 i forordning nr. 659/1999 [jf. artikel 1, litra b), nr. iv), i samme forordning].

35. De italienske myndigheder har på den ene side til støtte for den første begrundelse for at betegne den omhandlede støtte som eksisterende anført, at der bør ses bort fra den definition, der er fastsat i artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999, idet den ikke afspejler retstilstanden på tidspunktet for tildelingen af de omtvistede foranstaltninger, men på den anden side samtidig gjort gældende til støtte for den anden begrundelse, at den omhandlede støtte opfyldte definitionen i artikel 1, litra b), nr. iv), i samme forordning [3].

36. Jeg finder det derfor nyttigt inden undersøgelsen af de enkelte spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, at fremlægge en række elementære bemærkninger om rækkevidden og betydningen af sondringen mellem eksisterende og ny støtte og, netop i denne forbindelse, om den indflydelse, som definitionerne i forordning nr. 659/1999 kan have på kvalificeringen af støtte som ny eller eksisterende.

Indledende bemærkninger om sondringen mellem eksisterende og ny støtte og om rækkevidden af forordning nr. 659/1999 i denne henseende

37. Det er fast praksis, at kvalificeringen af en statslig støtteforanstaltning som »ny« eller »eksisterende« indebærer visse betydelige retsvirkninger, navnlig i henseende til den processuelle behandling.

38. For så vidt angår *ny støtte* skal denne for det første anmeldes af medlemsstaterne til Kommissionen og godkendes af denne før iværksættelsen. Det fremgår ligeledes af artikel 108, stk. 2 og 3, TEUF, at Kommissionen har til opgave at kontrollere den nye støttes forenelighed med det indre marked enten under den indledende eller den formelle undersøgelsesprocedure. Artikel 2-7 i forordning nr. 659/1999 (nu artikel 2-7 i forordning 2015/1589) præciserer, især af retssikkerhedshensyn, de nærmere bestemmelser om gennemførelsen af Kommissionens kontrol med påtænkte nye støtteforanstaltninger.

3 – Sidstnævnte bestemmelse finder ifølge de italienske myndigheder anvendelse på samtlige støtteforanstaltninger, herunder dem, der blev tildelt før ikrafttrædelsen (jf. dom af 10.4.2003, Scott mod Kommissionen, T-366/00, EU:T:2003:113, præmis 53).

39. For det andet er det fast praksis, at når såkaldt ny støtte tildeles uden Kommissionens godkendelse, bliver den ulovlig [jf. artikel 1, litra f), i forordning nr. 659/1999, nu artikel 1, litra f), i forordning 2015/1589]. Denne kvalificering af støtte som ny støtte indebærer to sæt konsekvenser. På den ene side har Kommissionen pligt til at undersøge de omhandlede foranstaltninger og – hvis den fastslår deres uforenelighed – anordne dem tilbagesøgt. På den anden side kan de nationale retsinstanser, som ikke har kompetence til at tage stilling til støtteforanstaltningernes forenelighed, imidlertid og på visse betingelser anordne disse foranstaltninger tilbagesøgt [4]

40. Såkaldt »*eksisterende« støtte* er omfattet af en anden processuel behandling i henhold til artikel 108, stk. 1, TEUF. Denne bestemmelse fastsætter således, at Kommissionen sammen med medlemsstaterne foretager undersøgelsen af de eksisterende støtteordninger i disse stater, og at den kan foreslå disse stater sådanne foranstaltninger, som det indre markeds gradvise udvikling eller funktion kræver, ifølge en ordning, der bl.a. er defineret i artikel 17-19 i forordning nr. 659/1999 (nu artikel 21-23 i forordning 2015/1589).

41. Ifølge denne ordning kan eksisterende støtte iværksættes, såfremt Kommissionen ikke har fastslået dens uforenelighed [5]. Til forskel fra ny støtte skal eksisterende støtte derfor ikke anmeldes til Kommissionen og kan ikke betegnes som ulovlig. I øvrigt kan de foranstaltninger, som Kommissionen måtte træffe i henseende til eksisterende støtteordninger, kun vedrøre den fremtidige ændring eller ophævelse af sådanne ordninger og under ingen omstændigheder en tilbagesøgning heraf.

42. Selv om sondringen mellem eksisterende og ny støtte afføder betydelige retsvirkninger, er den ikke altid let at forstå.

43. Det er således vigtigt at huske, at begrebet »eksisterende« støtte (og i modsat fald »ny« støtte), som udspringer af traktaterne, ikke som sådan er defineret i disse, hvilket navnlig kræver, at man i stedet må henholde sig til de definitioner, der er fastlagt i de afledte retsakter, nærmere bestemt dem, der regulerer procedurereglerne inden for statsstøtte, nemlig forordning nr. 659/1999, som den foreliggende sag vedrører (og forordning 2015/1589, som afløste den), og de præciseringer, som Domstolen og Retten har foretaget i forbindelse med de sager, der er blevet indbragt for dem.

44. Disse »procedure«-forordninger skal kodificere og præcisere Kommissionens afgørelsespraksis for ikke alene at sikre velfungerende og effektive procedurer som fastlagt i traktaterne [6], men også af hensyn til gennemsigtigheden og retssikkerheden [7]. Deres primære mål er at klarlægge og regulere beføjelser og nærmere bestemmelser om Kommissionens indsats på statsstøtteområdet.

45. De nævnte forordninger tilfører således vigtige præciseringer af såvel de støttekategorier, der skal betragtes som eksisterende (og i modsat fald nye), som af det regelsæt, som disse forskellige statslige støttekategorier er omfattet af i forbindelse med Kommissionens centraliserede undersøgelse af støtteforanstaltninger.

46. Selv om disse forordninger i store træk er udformet i overensstemmelse med den lære, der bør drages af Unionens retsinstansers praksis – en retspraksis, som på dette område altid udgør det primære grundlag for fortolkningen af traktatens bestemmelser [8] – kan de også i visse henseender have en nyskabende karakter.

47. Det er således navnlig tilfældet med de eksisterende støttekategorier, der er omhandlet i forordning nr. 659/1999.

4 – Jf. dom af 12.2.2008, CELF og ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79).

5 – Jf. f.eks. dom af 15.3.1994, Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, præmis 20).

6 – Jf. anden betragtning til forordning nr. 659/1999.

7 – Jf. bl.a. 3., 4., 7., 11., 14., 17. og 21. betragtning til forordning nr. 659/1999.

8 – Jf. i denne retning Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, TEUF (EUT 2016, C 262, s. 1, punkt 3).

48. Som Domstolen netop fastslog i den praksis, der ligger før ikrafttrædelsen af forordning nr. 659/1999, fremgår det af såvel indholdet af som målsætningerne med bestemmelserne i EF-traktatens artikel 93 (nu artikel 108 TEUF), at støtteordninger, der allerede var gældende før tidspunktet for traktatens ikrafttræden (såkaldt »førtiltrædelsesstøtte«), og støtteordninger, der lovligt kunne være iværksat under iagttagelse af de i EF-traktatens artikel 93, stk. 3, fastsatte krav, herunder de krav, som fremgår af Domstolens fortolkning af denne artikel i dom af 11. december 1973, Lorenz (120/73, EU:C:1973:152, præmis 4-6) [9], skulle anses for eksisterende støtte i henhold til denne artikels stk. 1.

49. Det fremgår heraf, at tre ud af fem kategorier af eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra b), i forordning nr. 659/1999 er sammenfaldende med dem, som allerede var blevet identificeret af Unionens retsinstanser, nemlig støtte, der var iværksat inden traktatens ikrafttræden i den pågældende medlemsstat [artikel 1, litra b), nr. i)], og de to kategorier af såkaldt godkendt støtte [artikel 1, litra b), nr. ii) og iii)].

50. Til gengæld er der træk, som er nyskabende i forhold til, hvad der kunne udledes af traktaten sammenholdt med Domstolens praksis, ved de to sidste kategorier, nemlig de støtteordninger, for hvilke forældelsesfristen er udløbet [artikel 1, litra b), nr. iv), sammenholdt med artikel 15 i forordning nr. 659/1999], og de støtteforanstaltninger, hvorom det kan fastslås, at de ikke udgjorde støtte, da de blev indført, men at de efterfølgende er blevet det på grund af udviklingen i markedet [artikel 1, litra b), nr. v), i samme forordning].

51. Den foreliggende sag giver netop anledning til at undersøge rækkevidden af disse situationer. Det første spørgsmål vedrører således kategorien af eksisterende støtte som fastsat i artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999. Det andet spørgsmål angår arten af den støtte, i henseende til hvilken forældelsesfristen kan anses for at være udløbet [jf. artikel 1, litra b), nr. iv), og artikel 15 i forordning nr. 659/1999].

52. Jeg finder det imidlertid tydeligt diskutabelt med hensyn til de tilskud, der blev udbetalt før denne retsakts ikrafttræden, at forordning nr. 659/1999 skulle kunne anvendes ratione temporis, og at det dermed er muligt i det i hovedsagen omhandlede erstatningssøgsmål at påberåbe sig de nyskabende bestemmelser, som forordningen indeholder med hensyn til definitionen af »eksisterende« støtte [10].

53. Det kan ganske vist ikke bestrides, at forordning nr. 659/1999 i store træk afspejler EU-rettens gennemførelsesbestemmelser til statsstøttereglerne i traktaterne, og at den hovedsagelig har proceduremæssig rækkevidde – hvilket i princippet indebærer, at den anses for at finde anvendelse fra sin ikrafttrædelsesdato [11] – men ikke desto mindre forekommer definitionen i nævnte forordnings artikel 1, litra b), af de omstændigheder, hvorunder en støtteforanstaltning skal betragtes som eksisterende, bredere end den, som hidtil var fremgået af Domstolens praksis [12].

54. Jeg betvivler i den foreliggende sag, at de italienske myndigheder under nogen omstændigheder kan påberåbe sig de kategorier af eksisterende støtte, der er omhandlet i henholdsvis artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999 og i denne forordnings artikel 1, litra b), nr. v), for at afværge de erstatningssøgsmål, som FTDM har anlagt, og som skulle straffe tilsidesættelsen af forpligtelsen til at anmelde de omtvistede foranstaltninger, hvorom alt tydede på, at de på tidspunktet for de relevante faktiske omstændigheder udgjorde ny støtte.

9 – Jf. dom af 9.8.1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, præmis 13), og af 17.6.1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, præmis 48).

10 – Dette spørgsmål er navnlig blevet diskuteret af FTDM, som nærmere bestemt har anført, at bestemmelserne i forordning nr. 659/1999 ikke kan finde anvendelse med tilbagevirkende kraft til at kvalificere foranstaltninger som eksisterende støtte, hvis de ikke kunne betegnes som sådan, da de blev indført.

11 – Jf. bl.a. dom af 26.3.2015, Kommissionen mod Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

12 – Jf. bl.a. dom af 17.6.1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, præmis 48), afsagt kort før ikrafttrædelsen af forordning nr. 659/1999.

55. Det skal i denne forbindelse påpeges, at det først var på et allerede meget fremskredent tidspunkt i de nationale retsinstansers behandling – som har strakt sig over flere årtier – af de af FTDM anlagte erstatningssøgsmål, at de italienske myndigheder fandt det belejligt at påberåbe sig disse bestemmelser.

56. Endelig finder jeg det vigtigt at minde om, at bestemmelserne i forordning nr. 659/1999 (og forordning 2015/1589, der afløste den) først og fremmest har til formål at klarlægge den praksis og de processuelle regler, som *Kommissionen* skal følge i sin undersøgelse af støtteforanstaltningerne. Disse forordninger har ikke umiddelbart til formål at regulere de nationale retsinstansers undersøgelse af de støtteforanstaltninger, som de skal træffe afgørelse om [13], heller ikke selv om definitionerne i disse forordninger kan være til vejledning for den nationale ret [14].

57. Når jeg nu undersøger de præjudicielle spørgsmål, vil jeg holde mig samtlige disse betragtninger for øje, som hver for sig har en betydning, såfremt Domstolen skulle finde, at de omtvistede støtteforanstaltninger kan betegnes som eksisterende støtte i henhold til bestemmelserne i artikel 1, litra b), i forordning nr. 659/1999 – hvilket som forklaret i det følgende ikke synes at være tilfældet.

Det første præjudicielle spørgsmål: relevant kriterium for kvalificeringen af støtten som ny eller eksisterende i et endnu ikke liberaliseret marked

58. Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål oplyst, om det er et relevant kriterium for kvalificeringen af den i hovedsagen omhandlede statslige støtte som »ny« eller »eksisterende«, at der var tale om et marked, som endnu ikke formelt var liberaliseret.

59. Ifølge den forelæggende ret strider det kriterium, der er nævnt i artikel 1, litra b), nr. v), første punktum, i forordning nr. 659/1999, mod det kriterium, som Retten fastslog i Alzetta-dommens præmis 143.

60. Efter min opfattelse og uafhængigt af, hvorvidt de reelt er i modstrid med hinanden, bygger dette spørgsmål på en fejlagtig præmis [15].

61. For grundigt at afdække rækkevidden af den kategori af eksisterende støtte, der er omhandlet i artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999, henviser jeg til fjerde betragtning til denne forordning, som fastsætter, at »fuldførelsen og udbygningen af det indre marked er en gradvis proces, der afspejles i den stadige udvikling af statsstøttepolitikken; […] som følge af denne udvikling kan visse *foranstaltninger, som ikke blev anset for statsstøtte, da de blev indført, senere være blevet til statsstøtte*« [16].

62. I overensstemmelse med artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999 skal datoen for liberalisering af en aktivitet ved EU-lovgivning således kun tages i betragtning med det formål at udelukke, at en foranstaltning, der ikke udgjorde støtte forud for denne liberalisering, efterfølgende kvalificeres som eksisterende støtte. Selv om der er fastsat en liberaliseringsdato som følge af

13 – I denne henseende skal det fremhæves, at artikel 23a i forordning nr. 659/1999 (nu artikel 29 i forordning 2015/1589) netop fastlægger ordninger for samarbejde med nationale domstole, som navnlig skal sikre en konsekvent anvendelse af artikel 107 TEUF og 108 TEUF.

14 – Jf. bl.a. i den retning vedrørende kvalificeringen af støtte som eksisterende i henhold til artikel 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 659/1999 dom af 18.7.2013, P (C-6/12, EU:C:2013:525, præmis 42-44), og af 19.3.2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, præmis 61).

15 – Det var dette, som Den Franske Republik, der indledningsvis havde støttet Den Italienske Republik på dette punkt som intervenient i sagen, navnlig og endelig medgav i retsmødet.

16 – Min fremhævelse.

ikrafttrædelsen af EU-bestemmelser, er det til gengæld ikke tilstrækkeligt til at udelukke, at en foranstaltning kan kvalificeres som ny støtte, hvis det ud fra kriteriet om markedsudviklingen kan bevises, at foranstaltningen blev vedtaget på et marked, der allerede helt eller delvist var åbent for konkurrence forud for datoen for liberalisering af den pågældende aktivitet ved EU-lovgivning [17].

63. Med andre ord antages det med henblik på anvendelsen af denne bestemmelse, at de omhandlede statslige foranstaltninger på tidspunktet for deres vedtagelse ikke udgjorde statsstøtte, netop fordi de ikke opfyldte betingelserne om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejning af konkurrencevilkårene.

64. Denne antagelse gør sig ligeledes gældende i Alzetta-dommen. I denne dom havde Retten således for at udelukke, at de omtvistede støtteforanstaltninger kunne kvalificeres som ny støtte, taget hensyn til, at »støtteordningerne ved deres indførelse i 1981 og 1985 med hensyn til støtte til lokal, regional og national transport derimod ikke [var] omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1 [nu artikel 107, stk. 1, TEUF]« [18].

65. I denne henseende skal det påpeges, at en foranstaltning for at kunne blive kvalificeret som statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF skal opfylde fire kumulative betingelser. For det første skal der være tale om statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler. For det andet skal støtten kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. For det tredje skal den give modtageren en selektiv fordel. For det fjerde skal støtten fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene [19].

66. Med hensyn til de markeder, der endnu ikke er åbnet for konkurrence, forholder det sig ganske vist sådan, at en statsstøtte i princippet kan anses for eksisterende, fordi det kan fastslås, at den ikke udgjorde en støtte på tidspunktet for iværksættelsen heraf, navnlig som følge af fraværet af liberalisering på disse markeder, men Domstolen har allerede fastslået, at et sådant fravær af liberalisering ikke nødvendigvis udelukker, at statsstøtteforanstaltninger kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene [20].

67. Den omstændighed, at det i den foreliggende sag omhandlede marked for cabotagesejlads først blev liberaliseret ved lov længe efter udbetalingen af de omtvistede tilskud [21], gør det ikke muligt at udelukke, at disse udgjorde støtte, som opfyldte ovennævnte betingelser.

68. Som det fremgår af præmis 50 i dommen i sagen Fallimento Traghetti del Mediterraneo, kan det navnlig ikke udelukkes, at Tirrenia dels konkurrerede med virksomheder i andre medlemsstater om de omhandlede interne ruter, dels konkurrerede med sådanne virksomheder på internationale ruter. Det kan endvidere heller ikke udelukkes, at der ved manglende særskilt regnskab for virksomhedens forskellige aktiviteter har foreligget en risiko for krydssubventioner, hvilket i det foreliggende tilfælde vil sige en risiko for, at indtægterne fra dens cabotagesejlads, som har modtaget de i hovedsagen omhandlede tilskud, blev anvendt til fordel for de aktiviteter, der udøves af den på de nævnte internationale ruter [22].

17 – Jf. senest dom af 16.1.2018, EDF mod Kommissionen (T-747/15, EU:T:2018:6, præmis 369), som er appelleret og i øjeblikket verserer for Domstolen (sag C-221/18 P).

18 – Jf. Alzetta-dommens præmis 146.

19 – Jf. bl.a. dom af 21.12.2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, præmis 40), af 21.12.2016, Kommissionen mod World Duty Free Group SA m.fl. (C-20/15 P og C-21/15 P, EU:C:2016:981, præmis 53), og af 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 38).

20 – Jf. i denne retning dom af 10.6.2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, præmis 49).

21 – Ved Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 af 7.12.1992 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads) (EFT 1992, L 364, s. 7) blev markedet for tjenesteydelser inden for søtransport liberaliseret med virkning fra den 1.1.1993. Denne forordnings artikel 6, stk. 2, fastsatte navnlig, at cabotagesejlads til øerne i Middelhavet midlertidigt var undtaget fra anvendelsen af den nævnte forordning indtil 1.1.1999.

22 – Dom af 10.6.2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, præmis 49 og 50).

69. Som den forelæggende ret i øvrigt har nævnt, fremgår det af en række sager vedrørende virksomhederne i Gruppo Tirrenia di Navigazione, som gav anledning til dom af 10. maj 2005, Italien mod Kommissionen (C-400/99, EU:C:2005:275), af 20.6.2007, Tirrenia di Navigazione m.fl. mod Kommissionen (T-246/99, ikke trykt i Sml., EU:T:2007:186), og af 4.3.2009, Tirrenia di Navigazione m.fl. mod Kommissionen (T-265/04, T-292/04 og T-504/04, ikke trykt i Sml., EU:T:2009:48), at fraværet af formel liberalisering af markedet for cabotagesejlads var irrelevant for kvalificeringen af visse af de i disse sager omhandlede statslige foranstaltninger som ny støtte.

70. Den omstændighed, at den omhandlede statsstøtte var beregnet til at støtte virksomheder på endnu ikke liberaliserede markeder, fritager følgelig ikke de berørte statslige myndigheder for at overholde traktatens bestemmelser om ny statsstøtte.

71. Såfremt en national foranstaltning på tidspunktet for sin ikrafttræden falder ind under begrebet statsstøtte, fordi den opfylder alle de ovennævnte betingelser, og det navnlig står fast, at den vil kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, kan denne foranstaltning i princippet alene kvalificeres som eksisterende støtte på grund af, at der formelt ikke foreligger en liberalisering af det pågældende marked.

72. I den foreliggende sag fremgår det af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at den forelæggende ret har kontrolleret, at betingelserne for at kvalificere de omhandlede tilskud som statsstøtte var opfyldt. Denne ret har efter al sandsynlighed tiltrådt Corte d'appello di Genova (appeldomstolen i Genova) vurdering af, at det pågældende marked på tidspunktet for de relevante faktiske omstændigheder var et konkurrencebaseret marked. Det fremgår navnlig af forelæggelsesafgørelsens punkt 22 og 54, at det bl.a. var denne rets opfattelse, at de tilskud, der blev tildelt Tirrenia, kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, og »at de potentielt kunne påvirke samhandelen og den frie konkurrence«. Den forelæggende ret er således selv af den opfattelse, at disse tilskud ville kunne fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene [23].

73. Med henblik på at besvare det første spørgsmål skal det derfor antages, at de i hovedsagen omhandlede tilskud alene på grund af fraværet af formel liberalisering ikke kan kvalificeres som eksisterende statsstøtte, såfremt det står fast, at disse støtteforanstaltninger dels kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, dels fordrejede eller truede med at fordreje konkurrencevilkårene.

74. Heller ikke artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999 eller det princip, som Retten fastslog i Alzetta-dommen, synes at kunne anvendes på den foreliggende sag.

75. Jeg deler derfor til fulde Kommissionens holdning om, at det med henblik på at besvare det første spørgsmål skal antages, at de i hovedsagen omhandlede tilskud alene på grund af fraværet af formel liberalisering ikke kan kvalificeres som eksisterende statsstøtte, såfremt det står fast, at disse støtteforanstaltninger dels kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, dels fordrejede eller truede med at fordreje konkurrencevilkårene.

76. Henset til samtlige disse betragtninger, og da der således ikke er grund til at undersøge nærmere, om bestemmelserne i forordning nr. 659/1999 kan anvendes ratione temporis, skal det første spørgsmål besvares således, at hverken reglen i artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999 eller princippet fra Alzetta-dommen om, at støtte udbetalt til virksomheder, der drives på et endnu ikke liberaliseret marked, bør betegnes som eksisterende støtte, skal finde anvendelse med henblik på kvalificeringen af de i hovedsagen omhandlede statsstøtteforanstaltninger som eksisterende støtte eller ny støtte.

23 – I retsmødet fastholdt Den Italienske Republik imidlertid, at der ikke kunne være tale om konkurrencefordrejning på det berørte marked, hvilket den i forskellige klagepunkter netop havde bestridt for den forelæggende ret.

Det andet præjudicielle spørgsmål: anvendeligheden af artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999 eller af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning eller retssikkerhedsprincippet

77. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den med henblik på kvalificeringen af de i hovedsagen omtvistede støtteforanstaltninger som eksisterende eller ny støtte kan tage udgangspunkt i artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999, som definerer de eksisterende støtteforanstaltninger som »støtte, som anses for eksisterende støtte i henhold til artikel 15« i samme forordning, eller om den i stedet bør benytte princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet.

Den mulige henvisning til artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999

78. Det skal påpeges, at hovedsagen vedrører et søgsmål med påstand om, at staten er ansvarlig for overtrædelse af bestemmelserne om statsstøtte og navnlig tilsidesættelse af sin forpligtelse til forudgående anmeldelse til Kommissionen af støtteforanstaltninger i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF. Sagsøgeren i hovedsagen, som er konkurrent til den støttemodtagende virksomhed, ønsker at opnå erstatning for det tab, som den mener at have lidt som følge af den ulovlige tildeling af de omtvistede tilskud.

79. Det fremgår i øvrigt af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at Kommissionen ikke har truffet en afgørelse om lovligheden og foreneligheden af de i hovedsagen omhandlede statsstøtteforanstaltninger (tilfælde af såkaldt »stand-alone private enforcement«).

80. Som Domstolen allerede har haft lejlighed til at præcisere i dommen i sagen Transalpine Ölleitung in Österreich, indeholder forordning nr. 659/1999 – selv om dens processuelle regler finder anvendelse på alle administrative procedurer vedrørende statsstøtte, der verserede for Kommissionen på tidspunktet for forordningens ikrafttrædelse, dvs. den 16. april 1999 – imidlertid ingen bestemmelser vedrørende de nationale retters beføjelser og forpligtelser, som fortsat er reguleret af traktatens bestemmelser som fortolket af Domstolen [24].

81. Det er således fast retspraksis, at de nationale retter og Kommissionen under kontrollen med medlemsstaternes overholdelse af deres forpligtelser i henhold til artikel 107 TEUF og 108 TEUF indtager roller, som dels supplerer hinanden, dels er klart adskilte. Mens det alene er Kommissionen, der er kompetent til med forbehold af Fællesskabets retsinstansers efterprøvelse at træffe afgørelse om støtteforanstaltningers forenelighed med fællesmarkedet, har de nationale retter til opgave at sikre borgernes rettigheder, i tilfælde af tilsidesættelse af forpligtelsen ifølge artikel 108, stk. 3, TEUF til at give Kommissionen forudgående underretning om statsstøtte [25].

82. Når de nationale retsinstanser varetager deres opgaver i forbindelse med beskyttelsen af borgernes rettigheder, har de en vis uafhængighed og selvstændighed i forhold til Kommissionens rolle.

83. Dette er navnlig tilfældet, når de skal træffe afgørelse i sager, der anlægges af konkurrenter til virksomheder, der modtager støtteforanstaltninger, med påstand om erstatning for tab, som de påstår at have lidt som følge af den ulovlige tildeling af disse foranstaltninger.

84. Muligheden for at gøre erstatningskrav gældende er således i princippet uafhængig af enhver samtidig undersøgelsesprocedure, som Kommissionen foretager vedrørende den pågældende støtte.

24 – Dom af 5.10.2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, præmis 34 og 35).

25 – Jf. dom af 5.10.2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, præmis 37 og 38 og den deri nævnte retspraksis).

85. Domstolen har i den henseende allerede ved flere lejligheder fastslået, at Kommissionens indledning af den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende statsstøtte ikke kan fritage de nationale retsinstanser for deres forpligtelse til at sikre borgernes rettigheder i tilfælde af tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF [26].

86. Det skal for så vidt angår de nationale retsinstansers grad af selvstændighed ligeledes påpeges, at en endelig afgørelse fra Kommissionen, der erklærer en uanmeldt støtte forenelig med det indre marked, ikke indebærer, at gennemførelsesforanstaltninger, som er ugyldige, fordi de er blevet truffet i strid med forbuddet i artikel 108, stk. 3, sidste punktum, TEUF, efterfølgende lovliggøres, da man i så fald ville tilsidesætte denne bestemmelses direkte virkning og også borgernes interesser, som de nationale domstole har til opgave at beskytte. Enhver anden fortolkning vil tilskynde den pågældende medlemsstat til at sætte sig ud over den nævnte bestemmelse og vil medføre, at bestemmelsen mister sin effektive virkning [27].

87. Når en sagsøger for den nationale domstol kan godtgøre at have lidt et tab som følge af den for tidligt iværksatte støtte og nærmere bestemt af den ulovlige konkurrencefordel, som støttemodtageren har opnået derved, kan erstatningssøgsmålet derfor tages til følge, selv om Kommissionen på tidspunktet for den nationale domstols afgørelse af kravet allerede måtte have godkendt den pågældende støtteforanstaltning.

88. Denne konklusion finder tilsvarende anvendelse i den situation, hvor Kommissionen som i den foreliggende sag ikke har truffet en afgørelse og taget udtrykkeligt stilling til de omhandlede støtteforanstaltningers lovlighed. På samme måde som en afgørelse, der erklærer en ulovlig støtte forenelig efter tildelingen heraf, ikke indebærer en efterfølgende lovliggørelse af de tilhørende gennemførelsesforanstaltninger – som oprindeligt var ugyldige, idet de var vedtaget i strid med anmeldelsespligten og standstill-klausulen i traktaten – kan fraværet af en afgørelse truffet af Kommissionen vedrørende støtteforanstaltninger heller ikke indebære, at sådanne foranstaltninger med tiden bliver lovliggjort.

89. I denne forbindelse, og navnlig henset til de nationale retsinstansers rolle, når de skal tage stilling til sådanne erstatningssøgsmål i en »stand-alone«-situation, og til deres grad af selvstændighed i forhold til Kommissionen, er det min opfattelse, at begrebet eksisterende støtte i henhold til artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999 er tæt knyttet til reglerne om forældelse i samme forordnings artikel 15, som i henhold til denne artikels stk. 1 vedrører »Kommissionens beføjelser til at kræve tilbagebetaling af støtte«.

90. Dette begreb som defineret i artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999 betegner enhver støtte, for hvilken den tiårige forældelsesfrist, som gælder for Kommissionens beføjelser til at kræve tilbagebetaling af støtte, er udløbet. Denne forældelsesfrist skal sikre, at Kommissionen træffer enhver afgørelse inden for en rimelig frist, idet der i modsat fald kan opstå en berettiget forventning hos de berørte parter [28].

91. Udløbet af denne tiårige forældelsesfrist, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, begrænser kun tidsmæssigt Kommissionens beføjelser for så vidt angår tilbagesøgningen af den ulovlige støtte. Den subjektive begrænsning af suspensionsbeføjelsen, i henhold til denne artikels stk. 2, viser efter min opfattelse tydeligt, at den omhandlede frist blot definerer de tidsmæssige grænser for Kommissionens beføjelser til at kræve ulovlig støtte tilbagebetalt [29].

26 – Jf. bl.a. dom af 11.7.1996, SFEI m.fl. (C-39/94, EU:C:1996:285, præmis 44), og af 21.11.2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, præmis 32).

27 – Jf. dom af 21.11.1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires og Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, EU:C:1991:440, præmis 16), af 21.10.2003, van Calster m.fl. (C-261/01 og C-262/01, EU:C:2003:571, præmis 63), og af 5.10.2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, præmis 41).

28 – Jf. bl.a. dom af 24.11.1987, RSV mod Kommissionen (223/85, EU:C:1987:502, præmis 17).

29 – Jf. bl.a. dom af 30.4.2002, Government of Gibraltar mod Kommissionen (T-195/01 og T-207/01, EU:T:2002:111, præmis 130).

92. Denne tidsmæssige begrænsning af Kommissionens beføjelser påvirker til gengæld ikke de nationale retsinstanser, mulighed for at fastslå, at en støtte er ulovlig. Den omstændighed, at støtten kan blive en eksisterende støtte i medfør af artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 659/1999, afhjælper ikke den retsstridige handling, der er begået af staten i form af den manglende anmeldelse.

93. Udløbet af forældelsesfristen kan med andre ord ikke bevirke en fuld lovliggørelse af de omhandlede støtteforanstaltninger med tilbagevirkende kraft ved at ændre dem til eksisterende støtte og derved efterfølgende ophæve retsgrundlaget for et søgsmål mod den pågældende medlemsstat anlagt af enkeltpersoner og konkurrenter, der er berørt af tildelingen af den ulovlige støtte.

94. Enhver anden fortolkning ville indskrænke rækkevidden af den anmeldelsespligt, som medlemsstaterne er pålagt [30], og således fratage artikel 108, stk. 3, TEUF dens effektive virkning.

95. Den ville desuden påvirke de rettigheder, som enkeltpersoner har i kraft af denne bestemmelse, hvis beskyttelse de også og direkte er omfattet af. Der er efter min opfattelse ingen grund til, at enkeltpersoner, som eventuelt har lidt skade som følge af tildelingen af ulovlig støtte, idet denne støtte har forvredet konkurrencen til ulempe for dem, risikerer, at deres erstatningssøgsmål bringes i fare, fordi Kommissionen undlader at gribe ind eller træffe en afgørelse vedrørende de pågældende støtteforanstaltninger.

96. I de foreliggende tilfælde ville betegnelsen af de omhandlede foranstaltninger som eksisterende støtte i henhold til artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999 indskrænke effektiviteten af domstolsprøvelsen af den statsstøtte, der ulovligt blev tildelt Tirrenia, hvilket ville påvirke de berettigede forventninger hos FTDM, som anlagde et erstatningssøgsmål mod den italienske stat i tiltro til de principper og retningslinjer, som var gældende ifølge EU-retten på tidspunktet for udbetalingen af denne statsstøtte.

97. I den foreliggende sag udgjorde de årlige tilskud til Tirrenia i perioden 1976-1980 statsstøtte, som må betegnes som ny støtte. Den Italienske Republik burde derfor have anmeldt denne nye støtte inden iværksættelsen, jf. artikel 93, stk. 3, i EF-traktaten (nu artikel 108, stk. 3, TEUF). Da denne forudgående anmeldelse imidlertid ikke blev foretaget, må støtten til Tirrenia fra 1976 til 1980 betegnes som ulovlig statsstøtte.

98. Den omstændighed, at støtten kan blive en eksisterende støtte i medfør af artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 659/1999, afhjælper ikke den retsstridige handling, der er begået ved iværksættelsen af støtten.

99. De eneste regler om forældelse, der eventuelt kan anvendes for den nationale ret, er regler, der udspringer af den nationale lovgivning fortolket i lyset af effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet [31].

100. I denne forbindelse vil jeg præcisere et sidste forhold i henseende til muligheden for at påberåbe sig bestemmelserne i forordning nr. 659/1999 for den nationale ret.

101. Den forelæggende ret har således anført, at Domstolen efter dens opfattelse allerede i dom af 16. april 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), fastslog, at forordning nr. 659/1999 navnlig finder anvendelse med henblik på en national rets bedømmelse af spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede statsstøtte faktisk var eksisterende støtte, selv i en situation, hvor støtten blev tildelt før denne forordnings ikrafttræden.

30 – Jf. i denne retning dom af 21.10.2003, van Calster m.fl. (C-261/01 og C-262/01, EU:C:2003:571, præmis 60), af 5.10.2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, præmis 41 og 42), og af 12.2.2008, CELF og ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, præmis 40).

31 – Jf. analogt dom af 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, præmis 31-46).

102. Jeg bemærker imidlertid, at Domstolen i denne sag navnlig var blevet anmodet om at oplyse, om den medlemsstat, der indfører privilegier, som er omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde i lighed med de i denne sag omhandlede, har pligt til at følge den forudgående kontrolprocedure efter artikel 88, stk. 3, EF (nu artikel 108, stk. 3, TEUF) vedrørende ny støtte. Den sag, der gav anledning til denne dom, vedrørte ikke et erstatningssøgsmål, men den eventuelle anvendelse af nationale bestemmelser om indførelse af privilegier, der potentielt var uforenelige med statsstøttereglerne.

103. Der kan derfor ikke udledes et argument af denne retspraksis til støtte for påberåbelsen – i forbindelse med undersøgelsen af det i den foreliggende sag omhandlede erstatningskrav – af den definition, der er fastlagt i artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999.

104. Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at definitionen af eksisterende støtte i artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999 ikke kan finde anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede. Bestemmelserne i EUF-traktaten om statsstøtte er med andre ord til hinder for, at udløbet af forældelsesfristen med hensyn til tilbagesøgning af støtten i henhold til artikel 15 i forordning nr. 659/1999 kan forhindre, at staten drages til ansvar ved den nationale ret for overtrædelse af den forudgående anmeldelsespligt efter artikel 108, stk. 3, TEUF.

105. Det skal endelig, som den forelæggende ret har anmodet om i anden del af det andet spørgsmål, undersøges, hvorvidt og i givet fald i hvilket omfang de italienske myndigheder i forbindelse med det erstatningssøgsmål, der er anlagt mod dem, kan påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet.

Muligheden for at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet

106. I det foreliggende tilfælde tilkommer det i mangel af en afgørelse fra Kommissionen om de omtvistede tilskud den forelæggende ret ud fra datoen for statens beslutning om at tildele disse tilskud at fastslå, om den omhandlede støtte, henset alene til omstændighederne i hovedsagen, skal betegnes som eksisterende støtte eller ny støtte, og at definere, hvorvidt støtten, hvis den betegnes som ny, er ulovlig.

107. Såfremt det bekræftes, at de omtvistede støtteforanstaltninger blev tildelt i strid med den forudgående anmeldelsespligt, som i princippet er absolut og ubetinget, er det min opfattelse, at de omhandlede statslige myndigheder ikke kan påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet for at unddrage sig deres forpligtelser i forbindelse med et erstatningssøgsmål anlagt af en konkurrent til den støttemodtagende virksomhed.

108. Hvad for det første angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning påpeger jeg blot, at retten til at påberåbe sig dette, hvilket enhver i princippet kan i forbindelse med, at *en institution* har skabt begrundede forventninger, er irrelevant i den foreliggende sag, idet der ikke findes præcise forsikringer, som denne institution har givet.

109. Det er under alle omstændigheder fast retspraksis, at beskyttelsen af den berettigede forventning ikke kan påberåbes af en person, som har overtrådt gældende lov [32]. Det er således fast praksis, at de virksomheder, der modtager støtte, i princippet kun kan have en berettiget forventning om støttens lovlighed, hvis denne er tildelt under iagttagelse af proceduren efter artikel 108 TEUF. Denne konklusion er i endnu højere grad gyldig for de statslige enheder, som netop har tildelt støtten, og som under ingen omstændigheder kan drage nytte af, at Kommissionen har undladt at gribe ind eller træffe en afgørelse vedrørende den nævnte støtte [33].

32 – Jf. i denne retning dom af 14.7.2005, ThyssenKrupp mod Kommissionen (C-65/02 P og C-73/02 P, EU:C:2005:454, præmis 41).

33 – Jf. bl.a. dom af 15.12.2005, Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis).

110. Disse myndigheder kan heller ikke påberåbe sig retssikkerhedsprincippet.

111. Domstolen har ganske vist fastslået, at det grundlæggende krav om retssikkerhed selv i mangel af en forældelsesfrist fastsat af EU-lovgiver er til hinder for, at Kommissionen i det uendelige kan udsætte udøvelsen af sine beføjelser [34]. I denne forbindelse kan der på grund af den tid, der går, før Kommissionen træffer en afgørelse om, at en støtte er ulovlig, og at den skal ophæves og tilbagebetales af en medlemsstat, under visse omstændigheder hos *støttemodtagerne* af den nævnte støtte opstå en berettiget forventning, som er til hinder for, at Kommissionen pålægger den nævnte medlemsstat at kræve støtten tilbagebetalt [35].

112. Ud over at denne retspraksis skulle beskytte støttemodtagerens berettigede forventning – som i princippet er irrelevant for et erstatningssøgsmål anlagt mod de statslige myndigheder, der har udbetalt støtten – vedrørte den imidlertid en række usædvanlige omstændigheder [36], som efter min opfattelse ikke har nogen lighed med den i hovedsagen omhandlede situation.

113. Det er endelig min opfattelse, at om end retssikkerhedsprincippet i givet fald kan bringes til at spille en rolle, såfremt den berørte stat behørigt har anmeldt de støtteforanstaltninger, den agter at sætte i værk, er dette ikke tilfældet, hvis denne stat ikke har overholdt sin forudgående anmeldelsespligt efter artikel 108, stk. 3, TEUF, selv om der kunne opstå rimelig tvivl om lovligheden af disse foranstaltninger i henhold til statsstøttereglerne.

114. Følgelig kan hverken princippet om beskyttelse af den berettigede forventning – som under ingen omstændigheder kan påberåbes af en person, der har overtrådt gældende lov – eller retssikkerhedsprincippet – som ikke kan finde anvendelse i en situation, hvor de kompetente nationale myndigheder ikke har anmeldt nye støtteforanstaltninger – bruges af de italienske myndigheder til at understøtte deres holdning.

115. Jeg foreslår derfor, at det andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999 ikke kan finde anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede. Såfremt den i hovedsagen omhandlede støtte ikke er blevet tildelt under overholdelse af pligten til at anmelde statsstøtte til Kommissionen, kan medlemsstaten i øvrigt ikke påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet med henblik på at unddrage sig pligten til at tilbagebetale støtten i forbindelse med et erstatningssøgsmål.

Forslag til afgørelse

116. Henset til samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien) forelagte spørgsmål således:

»1) Hverken artikel 1, litra b), nr. v), i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af […] artikel [108 TEUF] eller den regel, der er udledt i præmis 143 i dom af 15. juni 2000, Alzetta m.fl. mod Kommissionen (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 – T-607/97, T-1/98, T-3/98 – T-6/98 og T-23/98, EU:T:2000:151), kan finde anvendelse på en national foranstaltning, der udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF, når en sådan foranstaltning på iværksættelsestidspunktet ville kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje konkurrencevilkårene.

34 – Jf. dom af 14.7.1972, Geigy mod Kommissionen (52/69, EU:C:1972:73, præmis 20 og 21), af 24.9.2002, Falck et Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen (C-74/00 P og C-75/00 P, EU:C:2002:524, præmis 140 og 141), og af 22.4.2008, Kommissionen mod Salzgitter (C-408/04 P, EU:C:2008:236, præmis 100).

35 – Jf. dom af 24.11.1987, RSV mod Kommissionen (223/85, EU:C:1987:502, præmis 17).

36 – Den omhandlede støtte vedrørte således en sektor, som i flere år med Kommissionens godkendelse havde modtaget statsstøtte, og støttens formål var dækning af yderligere omkostninger til foranstaltninger, som der allerede var ydet en godkendt støtte til (dom af 28.1.2003, Tyskland mod Kommissionen, C-334/99, EU:C:2003:55, præmis 44).

2) Artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999 kan ikke finde anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede. Bestemmelserne i EUF-traktaten om statsstøtte er med andre ord til hinder for, at udløbet af forældelsesfristen med hensyn til tilbagesøgning af støtten i henhold til artikel 15 i forordning nr. 659/1999 kan forhindre, at staten drages til ansvar ved den nationale ret for overtrædelse af den forudgående anmeldelsespligt efter artikel 108, stk. 3, TEUF. Såfremt den i hovedsagen omhandlede støtte ikke er blevet tildelt under overholdelse af pligten til at anmelde statsstøtte til Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, kan medlemsstaten i øvrigt ikke påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet med henblik på at unddrage sig sit ansvar i forbindelse med et erstatningssøgsmål, som er anlagt af enkeltpersoner for overtrædelse af EU-retten.«