Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 13. septembra 2018 [1]

Zadeva C-387/17

Presidenza del Consiglio dei Ministri
proti
Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija))

„Predhodno odločanje – Pomoči, ki jih dodelijo države – Obstoječe pomoči in nove pomoči – Opredelitev – Pomoči, dodeljene pred liberalizacijo trga, ki je bil prvotno zaprt za konkurenco – Odškodninska tožba konkurenta podjetja, ki je upravičenec do ukrepov pomoči, ob neobstoju sklepa Komisije – Uporaba pravil o zastaranju iz Uredbe (ES) št. 659/1999“

Uvod

1. Obravnavana zadeva spada v niz predlogov za sprejetje predhodnih odločb, ki se nanašajo na izplačila Republike Italije podjetju za pomorski promet Tirrenia di Navigazione SpA (v nadaljevanju: Tirrenia) v obdobju od 1976 do 1980 in o katerih Evropska komisija ni bila obveščena.

2. To sodno „sago“ je zagotovo mogoče pojasniti z okoliščino, da so italijanski organi prikazali določeno mero vztrajnosti – in so v tem smislu kar tekmovali z drznimi domislicami pri razlagi pravnih argumentov – da bi sprejeli vse ukrepe v zvezi s tem, da so bili sporni ukrepi opredeljeni kot nezakonito dodeljene državne pomoči. O tem priča zlasti stališče, ki ga nameravajo zastopati v obravnavani zadevi.

3. Spor o glavni stvari se nanaša na odškodninsko tožbo, ki jo je proti Italijanski republiki vložilo konkurenčno podjetje družbe Tirrenia, družba Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA (v nadaljevanju: FTDM), zaradi povračila škode, ki naj bi mu nastala zaradi dodelitve teh subvencij. O teh subvencijah, ki jih je predložitveno sodišče opredelilo kot državne pomoči v smislu člena 107(1) PDEU, pa Komisija ni izdala sklepa o tem, ali so zakonite in združljive s pravili Evropske unije (položaj *stand-alone private enforcement*).

1 Jezik izvirnika: francoščina.

4. Postavlja se zlasti vprašanje, ali je za opredelitev ukrepov kot „obstoječih“ pomoči ali „novih“ pomoči upoštevna okoliščina, da so bile zadevne subvencije izplačane podjetju, ki deluje na trgu, ki formalno še ni popolnoma liberaliziran. Sodišču je postavljeno tudi vprašanje, ali in – po potrebi – v kolikšnem obsegu je namen pravil iz Uredbe (ES) št. 659/1999 o zastaranju tožbe Komisije,[2] vplivati na utemeljenost odškodninske tožbe, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari. Tako je s to zadevo ponujena priložnost, da se ponovno opozori na nekatera ključna načela sistema nadzora državnih pomoči in na vlogo, ki jo morajo v tem okviru igrati nacionalna sodišča.

Pravni okvir

Pravo Unije

5. Člen 1 Uredbe št. 659/1999, naslovljen „Opredelitve“, je določal:

„V tej uredbi:

[…]

(b) ‚veljavna [obstoječa] pomoč‘ pomeni:

[…]

(iv) pomoč, za katero se šteje, da je veljavna [obstoječa] na podlagi člena 15;

(v) pomoč, za katero se šteje, da je veljavna [obstoječa], ker je mogoče ugotoviti, da takrat, ko se je začela izvajati, ni bila pomoč, pozneje pa je postala pomoč zaradi razvoja skupnega trga in je država članica ni spremenila. Če nekateri ukrepi postanejo pomoč zaradi liberalizacije dejavnosti s pravnimi predpisi Skupnosti, se takšni ukrepi ne štejejo kot veljavna [obstoječa] pomoč po datumu, določenem za liberalizacijo;

[…]“

6. Člen 15 Uredbe (ES) št. 659/1999, naslovljen „Zastaranje“, je določal:

„1. Pooblastila Komisije zahtevati vračilo pomoči imajo desetletni zastaralni rok.

2. Zastaralni rok začne teči na dan, ko je dodeljena nezakonita pomoč upravičencu kot individualna pomoč ali kot pomoč v okviru sheme pomoči. Kakršen koli ukrep glede nezakonite pomoči, ki ga sprejme Komisija ali država članica na zahtevo Komisije, prekine zastaralni rok. Po vsaki prekinitvi začne rok teči znova. Zastaranje se zadrži tako dolgo, dokler je odločba Komisije v postopku pred Sodiščem Evropskih skupnosti.

3. Kakršna koli pomoč, pri kateri je zastaralni rok iztekel, se šteje kot veljavna [obstoječa] pomoč.“

2 Uredba Sveta z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8. zvezek 1, str. 339). Uredba št. 659/1999 je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL 2015, L 248, str. 9, popravek v UL 2017, L 186, str. 17).

Italijansko pravo

7. Subvencije, ki so sporne v postopku v glavni stvari, so bile dodeljene družbi Tirrenia, ki je podjetje za plovbo, konkurent družbe FTDM, na podlagi legge n. 684 – Ristrutturazione dei servizi maritimi di preminente interesse nazionale (zakon št. 684 o prestrukturiranju služb za pomorski promet pretežno nacionalnega interesa) z dne 20. decembra 1974 (GURI št. 336 z dne 24. decembra 1974, str. 9008, v nadaljevanju: zakon št. 684), natančneje njegovega člena 19.

8. Člen 7 zakona št. 684 določa:

„Minister, pristojen za trgovsko mornarico, lahko po posvetovanju z ministrom za finance in ministrom za podjetja z državno soudeležbo dodeli subvencije za opravljanje storitev iz predhodnega člena s sklenitvijo *ad hoc* letnih sporazumov.

Subvencije iz predhodnega odstavka morajo zagotavljati, da se storitve v triletnem obdobju opravljajo v uravnoteženih gospodarskih razmerah. Te subvencije se predhodno določijo na podlagi neto prihodkov, amortizacije naložb, obratovalnih in organizacijskih stroškov ter stroškov financiranja.

[…]“

9. Člen 8 zakona št. 684 določa:

„Storitve prevozov med celino ter večjimi in manjšimi otoki iz člena 1(c) in morebitna podaljšanja, ki so potrebna iz tehničnih ali gospodarskih razlogov, morajo zagotavljati zadovoljitev potreb v zvezi z gospodarskim in socialnim razvojem zadevnih dežel in zlasti območja Mezzogiorno.

Minister, pristojen za trgovsko mornarico, lahko zato po posvetovanju z ministrom za finance in ministrom za podjetja z državno soudeležbo dodeli subvencije za opravljanje navedenih storitev s sklenitvijo *ad hoc* sporazuma za obdobje dvajsetih let.“

10. Člen 9 zakona št. 684 določa:

„Sporazum iz predhodnega člena mora vsebovati:

1. seznam povezav, ki jih je treba zagotoviti;

2. pogostost vsake povezave;

3. vrste plovil, ki se uporabljajo za posamezno povezavo;

4. subvencijo, ki mora biti določena na podlagi neto prihodkov, amortizacije naložb, obratovalnih in organizacijskih stroškov ter stroškov financiranja.

Vsako leto se do 30. junija opravi prilagoditev subvencije, ki se izplača za navedeno leto, če se je v preteklem letu vsaj ena od ekonomskih postavk iz sporazuma spremenila za več kot dvajsetino vrednosti, ki se je upoštevala pri določitvi predhodne subvencije.“

11. Člen 18 zakona št. 684 določa:

„Finančno breme, ki je posledica izvajanja tega zakona, se v višini 93 milijard lir pokrije s sredstvi, ki so že predvidena v točki 3061 načrta odhodkov ministrstva, pristojnega za trgovsko mornarico, za proračunsko leto 1975, in s sredstvi, ki bodo v ustrezni točki predvidena za naslednja proračunska leta.“

12. Člen 19 zakona št. 684 določa:

„Minister, pristojen za trgovsko mornarico, s soglasjem ministra za finance izplačuje do odobritve sporazumov, določenih v tem zakonu, predujme v obliki mesečnih obrokov za pretekli mesec, katerih vsota ne presega [90 %] celotnega zneska, navedenega v členu 18.“

13. Glede zakona št. 684 je bil sprejet izvedbeni predpis, in sicer decreto del presidente della Repubblica n. 501 – Regolamento di esecuzione della legge 20 dicembre 1974, n. 684 (dekret predsednika Italijanske republike št. 501 o uredbi za izvajanje zakona št. 684) z dne 1. junija 1979 (GURI št. 285 z dne 18. oktobra 1979, str. 8531), katerega člen 7 natančneje določa, da se predujmi iz člena 19 navedenega zakona nakazujejo družbam, ki opravljajo storitve v pretežno nacionalnem interesu, do registracije aktov o sklenitvi novih sporazumov pri računskem sodišču.

Spor o glavni stvari, vprašanji za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

14. Kot je razvidno iz sodb z dne 13. junija 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), in z dne 10. junija 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), ki sta bili izdani na podlagi predlogov za sprejetje predhodne odločbe, vloženih v okviru sporov o glavni stvari, in ki ju je treba upoštevati za obširnejšo predstavitev dejanskega stanja in postopka pred izdajo navedenih sodb, sta družbi FTDM in Tirrenia podjetji za pomorski prevoz, ki sta v 70. letih dvajsetega stoletja zagotavljali redne pomorske povezave med celinsko Italijo ter otokoma Sardinijo in Sicilijo.

15. Družba FTDM je leta 1981 pred Tribunale di Napoli (sodišče v Neaplju, Italija) tožila družbo Tirrenia za plačilo povračila škode, ki naj bi jo utrpela zaradi politike nizkih cen, ki jo je zadnjenavedena izvajala v obdobju od 1976 do 1980 v okviru svojih storitev pomorskih povezav. Družba FTDM je med drugim trdila, da je bila ta politika nizkih cen omogočena z izplačilom javnih subvencij in s kršitvijo pravil Skupnosti s področja državnih pomoči.

16. Zahtevek FTDM je bil zavrnjen s sodbo z dne 26. maja 1993, ki jo je Corte d'appello di Napoli (višje sodišče v Neaplju, Italija) potrdilo 13. decembra 1996.

17. Pritožbo, ki jo je zoper to sodbo vložil stečajni upravitelj družbe FTDM – glede katere se je medtem začel stečajni postopek – je Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija) zavrnilo s sodbo z dne 19. aprila 2000, s katero je med drugim zavrnilo predlog pritožnika za predložitev vprašanj v zvezi z razlago prava Unije Sodišču, z obrazložitvijo, da so bile z odločitvijo sodišč, ki so odločala o utemeljenosti zahtevka, spoštovane upoštevne določbe in je bila v skladu s sodno prakso Sodišča.

18. Stečajni upravitelj družbe FTDM je 15. aprila 2002 pri Tribunale di Genova (sodišče v Genovi, Italija) vložil tožbo zoper Italijansko republiko, v kateri je uveljavljal odgovornost te države z več vidikov: v njeni zakonodajni funkciji, ker je na podlagi zakona št. 684 izplačala pomoč, nezdružljivo s Pogodbo ES; v njeni sodni funkciji, ker s sodbo Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče) z dne 19. aprila 2000 ni izpolnila obveznosti, da bi Sodišču predložila vprašanja za predhodno odločanje o združljivosti zakona št. 684 s pravom Unije; in nazadnje, v njeni upravni funkciji, ker Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče) ni obvestila o začetku postopka pri Komisiji za ugotavljanje kršitev v zvezi s tem zakonom, s čimer ni izpolnila dolžnosti lojalnega sodelovanja z evropskimi institucijami.

19. S tem je družba FTDM predlagala, naj se Italijanski republiki naloži povračilo utrpele škode, ki je bila ocenjena na 9.240.000 EUR.

20. Tribunale di Genova (sodišče v Genovi) je 14. aprila 2003 Sodišču predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, na podlagi katerega je bila izdana sodba z dne 13. junija 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391).

21. Na podlagi te sodbe je Tribunale di Genova (sodišče v Genovi) s sodbo z dne 27. februarja 2009 ugotovilo, „da je podana kršitev države – njenih sodnih organov“, in z ločenim sklepom odredilo nadaljevanje postopka v zvezi z odškodninskim zahtevkom zaradi te kršitve. V tej fazi navedenega postopka je to sodišče, ki so se mu postavila vprašanja glede razlage prava Unije v zvezi z državnimi pomočmi, zadevo ponovno predložilo Sodišču, kar je bila podlaga za sprejetje sodbe z dne 10. junija 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), v kateri je Sodišče razsodilo:

„Pravo Unije je treba razlagati tako, da subvencije, izplačane v okoliščinah iz spora o glavni stvari, na podlagi nacionalne zakonodaje, ki določa izplačilo predujmov pred odobritvijo sporazuma, pomenijo državno pomoč, če bi te subvencije lahko vplivale na trgovino med državami članicami in če izkrivljajo oziroma bi lahko izkrivljale konkurenco, kar mora preveriti nacionalno sodišče.“

22. Tribunale di Genova (sodišče v Genovi) je 30. julija 2012 Italijanski republiki naložilo, da mora družbi FTDM plačati znesek 2.330.355,78 EUR, zvišan za prevrednotenje in zakonske obresti, iz naslova povračila škode, ki je nastala zaradi nezakonitega ravnanja države v njeni sodni funkciji.

23. Tudi ta sodba je bila predmet pritožbe, najprej Italijanske republike in podredno družbe FTDM.

24. Corte d’appello di Genova (višje sodišče v Genovi, Italija) je s sodbo z dne 24. julija 2014 razveljavilo sodbo, izdano na prvi stopnji, in vsebinsko odločilo o zadevi.

25. To sodišče je zavrnilo odškodninska zahtevka družbe FTDM iz odgovornosti Italijanske republike na podlagi njene sodne in upravne funkcije, ugodilo pa je zahtevku na podlagi odgovornosti te države v njeni zakonodajni funkciji, ker je italijanski parlament sprejel zakon št. 684, in tako navedeni državi članici naložilo povračilo škode, ki jo je utrpela družba FTDM, ocenjene na 2.330.355,78 EUR ter zvišane za prevrednotenje in zakonske obresti.

26. Corte d’appello di Genova (višje sodišče v Genovi) je med drugim štelo, da bi bilo treba zadevne države pomoči, ker niso bile odobrene pred začetkom veljavnosti Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, šteti za „nove pomoči“, za katere velja obveznost predhodne uradne priglasitve na podlagi člena 93(3) Pogodbe ES (postal člen 88(3) ES, nato člen 108(3) PDEU), zaradi česar bi bilo treba, ker take predhodne uradne priglasitve ni bilo, ugotoviti, da je bilo kršeno pravo Unije.

27. Presidenza del Consiglio dei Ministri (predsedstvo sveta ministrov) je izpodbijalo sodbo Corte d’appello di Genova (višje sodišče v Genovi) pred predložitvenim sodiščem. Med drugim trdi, da so bile pomoči, dodeljene družbi Tirrenia, napačno opredeljene kot nove pomoči, in ne kot obstoječe pomoči.

28. Predložitveno sodišče opozarja, da je treba za to, da bi se državna pomoč, izplačana na trgu, ki ni liberaliziran, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, opredelila kot obstoječa pomoč, in ne kot nova pomoč, najprej preučiti, ali je mogoče *ratione temporis* uporabiti člen 1(b)(v) Uredbe št. 659/1999, in njegovo področje uporabe.

29. Dalje, to sodišče poudarja pomen ene od značilnosti zadevnega trga, in sicer to, da ni liberaliziran. Tako meni, da je Splošno sodišče v točki 143 sodbe z dne 15. junija 2000, Alzetta in drugi/Komisija (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, od T-600/97 do T-607/97, T-1/98, od T-3/98 do T-6/98 in T-23/98, EU:T:2000:151; v nadaljevanju: sodba Alzetta), vzpostavilo načelo, v skladu s katerim je treba sistem pomoči, uveden na trgu, ki je bil prvotno zaprt za konkurenco, ob liberalizaciji tega trga

obravnavati kot obstoječi sistem pomoči. Ta trditev Splošnega sodišča naj bi bila potrjena v točkah od 66 do 69 sodbe z dne 29. aprila 2004, Italija/Komisija (C-298/00 P, EU:C:2004:240). Zato naj bi bilo treba za to, da se državne pomoči iz postopka v glavni stvari opredelijo kot obstoječe pomoči ali kot nove pomoči, preučiti tudi področje uporabe navedenega načela.

30. Nazadnje, predložitveno sodišče dvomi o tem, ali se lahko določba člena 1(b)(iv) Uredbe št. 659/1999 v povezavi s členom 15 te uredbe uporabi za državne pomoči, dodeljene pred začetkom veljavnosti navedene uredbe. Po mnenju tega sodišča iz sodbe z dne 16. aprila 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), izhaja, da bi bilo mogoče te določbe uporabiti za dejansko stanje pred začetkom veljavnosti iste uredbe.

31. V teh okoliščinah je Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali se za opredelitev navedene pomoči (kot ‚obstoječe' in torej ne ‚nove') uporablja, in pod katerimi pogoji, člen 1(b)(v) Uredbe št. 659/1999, ki določa: ‚(v) pomoč, za katero se šteje, da je veljavna [obstoječa], ker je mogoče ugotoviti, da takrat, ko se je začela izvajati, ni bila pomoč, pozneje pa je postala pomoč zaradi razvoja skupnega trga in je država članica ni spremenila. Če nekateri ukrepi postanejo pomoč zaradi liberalizacije dejavnosti s pravnimi predpisi Skupnosti, se takšni ukrepi ne štejejo kot veljavna [obstoječa] pomoč po datumu, določenem za liberalizacijo;', ali pa se uporablja, in pod katerimi pogoji, načelo (ki ima formalno drugačen obseg kot prej navedeno pozitivno pravo) – ki ga je določilo Splošno sodišče [v točki 143 sodbe Alzetta] in, kolikor je pomembno za odločitev v obravnavani zadevi, potrdilo Sodišče Evropske unije s sodbo z dne 29. aprila 2004, Italija/Komisija (C-298/00 P, EU:C:2004:240, točke od 66 do 69) – v skladu s katero ‚[…] je treba sistem pomoči, uveden na določenem trgu, ki je bil prvotno zaprt za konkurenco, ob liberalizaciji tega trga obravnavati kot obstoječi sistem pomoči, ker se zanj v času uvedbe ni uporabljal člen 92(1) Pogodbe [ES (postal člen 87(1) ES)], ki se glede na besedilo tega člena, ki se nanaša na prizadetost trgovine med državami članicami in posledice za konkurenco, uporablja samo v sektorjih, odprtih za konkurenco'?

2. Ali pa se – prav tako za opredelitev zgoraj navedene pomoči – uporablja, in pod katerimi pogoji, člen 1(b)(iv) Uredbe št. 659/1999, v skladu s katero je ‚veljavna [obstoječa]' ‚pomoč, za katero se šteje, da je veljavna [obstoječa] na podlagi člena 15' – to je predpis, ki določa desetletni zastaralni rok za izterjavo nezakonito dodeljenih pomoči – ali pa se uporabljata in pod katerimi pogoji (podobnimi načelu, zajetemu v navedenem predpisu pozitivnega prava, ali ne) načeli, ki ju je večkrat potrdilo Sodišče Evropske unije, in sicer načelo varstva legitimnih pričakovanj in načelo pravne varnosti?"

32. Pisna stališča so predložile družba FTDM, italijanska in francoska vlada ter Evropska komisija. Obravnava, na kateri so bile prisotne te zainteresirane stranke, je potekala 7. junija 2018.

Analiza

33. Kot sem navedel v uvodu teh sklepnih predlogov in kot je razvidno iz predstavitve dejanskega stanja, povzete zgoraj, so italijanski organi prikazali določeno vztrajnost, da bi se izognili odgovornosti zaradi dodelitve spornih subvencij, pri tem pa po mojem mnenju niso spoštovali pravil s področja državnih pomoči.

34. Posebnost obravnavane zadeve je v tem, da so italijanski organi – kljub temu, da je Corte d'appello di Genova (višje sodišče v Genovi) predvsem zato, ker je bilo treba sporne pomoči opredeliti kot „nove", nezakonito dodeljene pomoči, ugodilo odškodninskemu zahtevku družbe FTDM – pred predložitvenim sodiščem še naprej trdili, da bi morale biti te pomoči v resnici opredeljene kot „obstoječe" pomoči. Ti organi trdijo, da so bile navedene pomoči, prvič, odobrene v obdobju, ko dejavnost pomorske kabotaže še ni bila liberalizirana, in drugič, da jim Komisija ni oporekala v zastaralnem roku 10 let iz člena 15 Uredbe št. 659/1999 (glej člen 1(b)(iv) te uredbe).

35. Čeprav italijanski organi v podporo prvemu navajanemu razlogu za opredelitev zadevnih pomoči kot obstoječih po eni strani navajajo, da se je treba oddaljiti od opredelitve iz člena 1(b)(v) Uredbe št. 659/1999, saj naj ta ne bi odsevala stanja prava, ki se uporablja na datum dodelitve spornih ukrepov, pa po drugi strani v podporo drugemu navajanemu razlogu trdijo, da te pomoči ustrezajo opredelitvi iz člena 1(b)(iv) te uredbe.[3]

36. Prav tako se mi zdi primerno, da se – preden se eno za drugim preučita vprašanji predložitvenega sodišča – predstavijo nekateri temeljni premisleki o obsegu in pomenu razlikovanja obstoječih pomoči/novih pomoči ter v tem posebnem okviru o vplivu, ki ga lahko imajo opredelitve iz Uredbe št. 659/1999 na kvalifikacijo pomoči kot novih ali obstoječih.

Uvodne ugotovitve o razlikovanju med obstoječimi pomočmi/novimi pomočmi in v zvezi s tem o področju uporabe Uredbe št. 659/1999

37. Ni sporno, da opredelitev državnega ukrepa kot „nove" ali „obstoječe" pomoči prinaša nekatere pomembne pravne posledice, zlasti v smislu postopkovne obravnave.

38. Prvič, države članice morajo *nove pomoči* uradno priglasiti Komisiji, ta pa jih mora pred njihovo izvršitvijo odobriti. Iz člena 108(2) in (3) PDEU je tudi razvidno, da mora Komisija med postopkom predhodne preučitve in med formalnim postopkom preiskave nadzirati skladnost novih pomoči z notranjim trgom. V členih od 2 do 7 Uredbe št. 659/1999 (postali členi od 2 do 7 Uredbe 2015/1589) so zlasti zaradi pravne varnosti določeni načini izvrševanja nadzora Komisije nad načrti novih pomoči.

39. Drugič, ni sporno, da so nove pomoči, če so dodeljene brez odobritve Komisije, nezakonite (glej člen 1(f) Uredbe št. 659/1999, postal člen 1(f) Uredbe 2015/1589). Ta opredelitev novih pomoči ima dvojne posledice. Po eni strani je Komisija dolžna preučiti zadevne ukrepe, in če ugotovi njihovo nezdružljivost, bo morala odrediti vračilo. Po drugi strani lahko nacionalna sodišča, ki niso pristojna za odločanje o združljivosti ukrepov pomoči, kljub temu pod nekaterimi pogoji odredijo vračilo teh ukrepov.[4]

40. Za *tako imenovane „obstoječe" pomoči* velja na podlagi istega člena 108(1) PDEU drugačna postopkovna obravnava. V tej določbi je namreč določeno, da Komisija v sodelovanju z državami članicami preverja vse sisteme pomoči, ki obstajajo v teh državah, in da lahko tem državam predlaga ustrezne ukrepe, ki so potrebni za postopen razvoj ali delovanje notranjega trga v skladu s sistemom, ki je opredeljen predvsem v členih od 17 do 19 Uredbe št. 659/1999 (postali členi od 21 do 23 Uredbe 2015/1589).

3 Ta zadnja določba naj bi se po mnenju italijanskih organov uporabljala za vse ukrepe pomoči, vključno s pomočmi, odobrenimi pred začetkom veljavnosti (glej sodbo z dne 10. aprila 2003, Scott/Komisija, T-366/00, EU:T:2003:113, točka 53).

4 Glej sodbo z dne 12. februarja 2008, CELF in Ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79).

41. V skladu s tem sistemom je mogoče obstoječe pomoči izvršiti, če Komisija ni ugotovila njihove nezdružljivosti.[5] Obstoječih pomoči drugače kot novih ni treba uradno prijaviti Komisiji in jih ni mogoče šteti za nezakonite. Poleg tega se lahko ustrezni ukrepi, ki jih mora Komisija sprejeti v zvezi s sistemi obstoječih pomoči, nanašajo zgolj na spremembo ali prihodnjo ukinitev takih sistemov, nikakor pa z njimi ni mogoče zahtevati njihovega vračila.

42. Čeprav ima razlikovanje obstoječe pomoči od nove pomoči pomembne pravne posledice, ni vedno lahko razumljivo.

43. Spomniti je namreč treba, da pojem „obstoječe“ pomoči (oziroma „nove“ pomoči), ki izhaja iz Pogodb, v njih kot tak ni opredeljen, zaradi česar se je treba zlasti nasloniti na opredelitve iz aktov sekundarnega prava, natančneje na tiste, s katerimi so urejena postopkovna pravila na področju državnih pomoči, to je na Uredbo št. 659/1999, ki se izpodbija v obravnavani zadevi (in Uredbo 2015/1589, ki jo je nadomestila), ter na pojasnila Sodišča in Splošnega sodišča v zadevah, ki so jima bile predložene.

44. Cilj teh „postopkovnih“ uredb je kodificirati in natančneje določiti prakso odločanja Komisije, ne le za zagotavljanje učinkovitih postopkov iz določb Pogodb,[6] ampak tudi za zagotovitev preglednosti in pravne varnosti.[7] Njun prvi cilj je pojasniti in urediti pooblastila in način delovanja Komisije na področju državnih pomoči.

45. V navedenih uredbah so torej vsebovana pomembna pojasnila o vrstah pomoči, ki jih je treba šteti za obstoječe (oziroma za nove), in o sistemu, ki velja za te različne vrste državnih pomoči v okviru centralizirane preiskave ukrepov pomoči, ki jo izvaja Komisija.

46. Čeprav so v teh uredbah povzeti napotki, ki se v veliki meri skladajo z nauki, ki jih je treba prevzeti iz sodne prakse sodišč Unije – ki je na tem področju vselej glavni vir za razlago določb Pogodbe[8] – pa sta lahko v nekaterih vidikih tudi inovativni.

47. Za to gre zlasti v primeru vrst obstoječih pomoči iz Uredbe št. 659/1999.

48. Sodišče je v sodni praksi izpred začetka veljavnosti Uredbe št. 659/1999 natančno navedlo, da je tako iz vsebine kot iz ciljev določb člena 93 Pogodbe ES (postal člen 108 PDEU) razvidno, da je treba v smislu odstavka 1 tega člena pomoči, ki so obstajale pred dnevom začetka veljavnosti Pogodbe (tako imenovane „predpristopne“ pomoči), in pomoči, ki bi se lahko zakonito izvedle pod pogoji iz člena 93(3) Pogodbe ES, vključno s pomočmi, ki so posledica razlage tega člena, ki jo je dalo Sodišče v sodbi z dne 11. decembra 1973 v zadevi Lorenz (120/73, EU:C:1973:152, točke od 4 do 6), šteti za obstoječe pomoči.[9]

49. Iz tega je razvidno, da se tri od petih vrst obstoječih pomoči iz člena 1(b) Uredbe št. 659/1999 zgledujejo po pomočeh, ki jih je že opredelilo sodišče Unije, in sicer pomoči, ki so bile izvršene pred začetkom veljavnosti Pogodbe v zadevni državi članici (člen 1(b)(i)), in dve vrsti tako imenovanih odobrenih pomoči (člen 1(b)(ii) in (iii)).

5 Glej na primer sodbo z dne 15. marca 1994, Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, točka 20).

6 Glej uvodno izjavo 2 Uredbe št. 659/1999.

7 Glej zlasti uvodne izjave 3, 4, 7, 11, 14, 17 in 21 Uredbe št. 659/1999.

8 Glej v tem smislu obvestilo Komisije o pojmu državne pomoči po členu 107(1) PDEU (UL 2016, C 262, str. 1, točka 3).

9 Glej sodbi z dne 9. avgusta 1994 Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, točka 13), in z dne 17. junija 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, točka 48).

50. Po drugi strani pa sta glede na to, kar bi lahko izhajalo iz besedila Pogodbe v povezavi s sodno prakso Sodišča, nekaj novega dve preostali vrsti pomoči, in sicer pomoči, glede katerih je potekel zastaralni rok (člen 1(b)(iv) v povezavi s členom 15 Uredbe št. 659/1999), in ukrepi, glede katerih je mogoče ugotoviti, da niso bili pomoči, ko so se začeli izvajati, ampak so postali pomoč po razvoju trga (člen 1(b)(v) iste uredbe).

51. Obravnavana zadeva nas vodi prav k temu, da se lotimo dometa teh hipotez. Prvo vprašanje se namreč nanaša na vrsto obstoječih pomoči iz člena 1(b)(v) Uredbe št. 659/1999. Drugo vprašanje pa se nanaša na naravo pomoči, za katere je mogoče šteti, da je potekel zastaralni rok (glej člen 1(b)(iv) in člen 15 Uredbe št. 659/1999).

52. Vendar se mi zdi, da uporaba *ratione temporis* Uredbe št. 659/1999 – in torej možnost sklicevanja v odškodninski tožbi iz postopka v glavni stvari na inovativne določbe, ki so vsebovane na področju opredelitve „obstoječih“ pomoči – vabi k razpravi o subvencijah, izplačanih pred začetkom veljavnosti tega akta.[10]

53. Čeprav ni sporno, da je v Uredbi št. 659/1999 prevzet velik del pravnega reda Unije o načinu uporabe določb Pogodb na področju državnih pomoči, in čeprav je poleg tega njen domet pretežno proceduralen – kar načeloma pomeni, da se na splošno uporablja od datuma začetka svoje veljavnosti[11] – pa to ne spremeni dejstva, da je opredelitev okoliščin v členu 1(b) navedene uredbe, v katerih je treba pomoč šteti za obstoječo, očitno širša od tiste, ki je do tedaj izhajala iz sodne prakse Sodišča.[12]

54. Dvomim, da bi se v obravnavani zadevi italijanski organi kakor koli smeli sklicevati na vrste obstoječih pomoči iz člena 1(b)(iv) Uredbe št. 659/1999 in člena 1(b)(v) te uredbe za nasprotovanje odškodninskim tožbam družbe FTDM, ki so bile namenjene temu, da se kaznuje kršitev obveznosti uradne obvestitve o spornih ukrepih, glede katerih je v času upoštevnih dejstev vse kazalo, da pomenijo nove pomoči.

55. V zvezi s tem je pomembno ugotoviti, da se je italijanskim organom šele tedaj, ko so bili nacionalni organi že v zelo poznem obdobju razsojanja o odškodninskih tožbah, ki jih je vložila družba FTDM – preučitev, ki se je raztezala čez več desetletij – zazdelo primerno, da se sklicujejo na te določbe.

56. Nazadnje, zdi se mi pomembno spomniti, da je prvi namen določb Uredbe št. 659/1999 (in Uredbe 2015/1589, ki jo je nadomestila) pojasniti prakso in postopkovna pravila, ki jih bo *Komisija* uporabljala pri preiskavi ukrepov pomoči. Namen teh uredb ni *a priori*, da bi se z njimi uredil nadzor nacionalnih sodišč nad ukrepi pomoči, o katerih morajo odločiti,[13] čeprav lahko v njih vsebovane opredelitve vodijo nacionalna sodišča.[14]

57. Predhodni vprašanji bom preučil ob upoštevanju vseh teh premislekov, ki bodo upoštevni, če bo Sodišče štelo, da je treba sporne pomoči na podlagi določb člena 1(b) Uredbe št. 659/1999 opredeliti kot obstoječe pomoči – pri čemer pa se mi zdi, kot bom pojasnil v nadaljevanju, da ni tako.

10 O tem vprašanju zlasti razpravlja družba FTDM, ki v bistvu trdi, da določb Uredbe št. 659/1999 ni mogoče uporabiti retroaktivno za to, da bi kot obstoječe pomoči opredelili ukrepe, ki ob njihovi uvedbi ne bi mogli biti opredeljeni tako.

11 Glej zlasti sodbo z dne 26. marca 2015, Komisija/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, točka 33 in navedena sodna praksa).

12 Glej zlasti sodbo z dne 17. junija 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, točka 48), ki je bila izrečena le malo pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 659/1999.

13 V tem smislu naj navedem, da člen 23a Uredbe št. 659/1999 (postal člen 29 Uredbe 2015/1589) natančno določa načine sodelovanja z nacionalnimi sodišči, ki so namenjena zlasti zagotovitvi dosledne uporabe členov 107 in 108 PDEU.

14 V zvezi z opredelitvijo obstoječe pomoči v smislu člena 1(b)(i) Uredbe št. 659/1999 glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 18. julija 2013, P (C-6/12, EU:C:2013:525, točke od 42 do 44), in z dne 19. marca 2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, točka 61).

Prvo vprašanje za predhodno odločanje: merilo, upoštevno za to, da se pomoči opredelijo kot nove ali kot obstoječe v primeru še ne liberaliziranega trga

58. Predložitveno sodišče se s prvim vprašanjem sprašuje o merilu, ki je upoštevno za to, da se državne pomoči iz postopka v glavni stvari opredelijo kot „nove“ ali kot „obstoječe“ v primeru še ne formalno liberaliziranega trga.

59. Po mnenju predložitvenega sodišča obstaja nasprotje med merilom iz prvega stavka člena 1(b)(v) Uredbe št. 659/1999 in merilom, ki ga je Splošno sodišče vzpostavilo v točki 143 sodbe Alzetta.

60. Po mojem mnenju in neodvisno od tega, ali dejansko obstaja tako nasprotje, se to vprašanje opira na napačno premiso.[15]

61. Da bi pravilno razumeli domet vrste obstoječe pomoči iz člena 1(b)(v) Uredbe št. 659/1999, je potrebna primerjava z besedilom uvodne izjave 4 te uredbe, v kateri je navedeno, da je „dokončno oblikovanje in povečanje notranjega trga […] postopen proces, ki se izraža v trajnem razvoju politike državne pomoči; […] zaradi tega razvoja [so] nekateri *ukrepi, ki ob izvedbi niso bili državna pomoč, medtem postali pomoč*“.[16]

62. V skladu s členom 1(b)(v) Uredbe št. 659/1999 je treba zato datum liberalizacije neke dejavnosti s pravom Unije upoštevati zgolj za to, da bi se izključilo, da bi od tega datuma dalje ukrep, ki pred to liberalizacijo ni bil pomoč, za tem opredelili kot obstoječo pomoč. Vendar zgolj obstoj datuma liberalizacije, ki je posledica začetka veljavnosti evropskih predpisov, ne zadostuje za to, da bi se izključila opredelitev nekega ukrepa kot nove pomoči, če je mogoče na podlagi merila razvoja trga dokazati, da je bil ukrep sprejet na trgu, ki je bil že v celoti ali delno odprt za konkurenco pred datumom liberalizacije zadevne dejavnosti s pravom Unije.[17]

63. Povedano drugače, za uporabo te določbe se domneva, da zadevni državni ukrepi ob sprejetju niso bili državna pomoč prav zato, ker niso izpolnjevali pogojev glede vpliva na trgovino med državami članicami in izkrivljanja konkurence.

64. Ta domneva je prisotna tudi v sodbi Alzetta. Splošno sodišče je namreč v tej sodbi – zato da bi izključilo, da bi bilo mogoče sporne ukrepe opredeliti kot nove pomoči – upoštevalo, da „se člen 92(1) Pogodbe [postal člen 107(1) PDEU] od uvedbe sistemov zadevnih pomoči v letih 1981 in 1985, kar zadeva pomoči, dodeljene v sektorju lokalnega, regionalnega ali nacionalnega prevoza, za te sisteme ni uporabljal“.[18]

65. V zvezi s tem je treba spomniti, da mora ukrep, da bi ga bilo mogoče opredeliti kot državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, izpolnjevati štiri kumulativne pogoje. Prvič, intervencija mora biti državna ali iz državnih sredstev. Drugič, intervencija mora biti taka, da lahko vpliva na trgovino med državami članicami. Tretjič, pomeniti mora selektivno prednost za upravičenca. Četrtič, biti mora taka, da izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco.[19]

15 Kar je med drugim na koncu obravnave priznala Francoska republika, ki je glede tega sprva intervenirala v podporo Italijanski republiki.

16 Moj poudarek.

17 Glej nazadnje sodbo z dne 16. januarja 2018, EDF/Komisija (T-747/15, EU:T:2018:6, točka 369), zdaj v pritožbenem postopku pred Sodiščem (zadeva C-221/18 P).

18 Glej točko 146 sodbe Alzetta.

19 Glej zlasti sodbe z dne 21. decembra 2016, Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, točka 40); z dne 21. decembra 2016, Komisija/World Duty Free Group SA in drugi (C-20/15 P in C-21/15 P, EU:C:2016:981, točka 53), ter z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, točka 38).

66. V zvezi s trgi, ki še niso odprti za konkurenco, je Sodišče – čeprav drži, da se lahko za državno pomoč načeloma šteje, da je obstoječa, ker je mogoče dokazati, da ob začetku izvajanja ni bila pomoč, zlasti zaradi neobstoja liberalizacije na teh trgih – že razsodilo, da tak neobstoj liberalizacije še ne pomeni nujno, da državne pomoči lahko vplivajo na trgovino med državami članicami in da lahko izkrivljajo konkurenco ali pomenijo nevarnost, da jo bodo izkrivile.[20]

67. Tudi okoliščina, da je bil trg pomorske kabotaže, ki je sporen v obravnavani zadevi, s predpisi liberaliziran šele precej pozneje, kot so bile izplačane sporne subvencije,[21] ne omogoča, da bi se izključilo, da so te subvencije bile pomoči, ki so izpolnjevale zgoraj navedene pogoje.

68. Zlasti ni mogoče izključiti – kot izhaja iz točke 50 sodbe, izdane v zadevi Fallimento Traghetti del Mediterraneo – po eni strani tega, da je bila družba Tirrenia konkurentka drugim podjetjem iz drugih držav članic na zadevnih notranjih povezavah, po drugi strani pa tega, da je bila konkurentka takim podjetjem na mednarodnih povezavah. Prav tako ni mogoče izključiti niti tega, da je – ob neobstoju ločenega računovodstva za njene različne dejavnosti – obstajalo tveganje navzkrižnih subvencij, kar v obravnavanem primeru pomeni tveganje, da so bili prihodki od dejavnosti kabotaže, za katero je prejela subvencije iz postopka v glavni stvari, uporabljeni za dejavnosti, ki jih je opravljala na navedenih mednarodnih povezavah.[22]

69. Kot je omenilo tudi predložitveno sodišče, iz vrste zadev, ki so se nanašale na podjetja iz skupine Gruppo Tirrenia di Navigazione in v katerih so bile izdane sodbe z dne 10. maja 2005, Italija/Komisija (C-400/99, EU:C:2005:275), z dne 20. junija 2007, Tirrenia di Navigazione in drugi/Komisija (T-246/99, neobjavljena, EU:T:2007:186), ter z dne 4. marca 2009, Tirrenia di Navigazione in drugi/Komisija (T-265/04, T-292/04 in T-504/04, neobjavljena, EU:T:2009:48), izhaja, da neobstoj formalne liberalizacije trga pomorske kabotaže ni vplival na opredelitev nekaterih spornih državnih ukrepov kot novih pomoči.

70. Zato okoliščina, da so bile zadevne državne pomoči namenjene za podporo podjetjem na trgih, ki še niso bili liberalizirani, zadevnih državnih organov ni odvezala spoštovanja določb Pogodbe o novih državnih pomočeh.

71. Če spada nacionalni ukrep ob začetku svoje veljavnosti pod pojem državne pomoči zato, ker izpolnjuje vse zgoraj navedene pogoje, in če ni sporno med drugim to, da lahko vpliva na trgovino med državami članicami in izkrivlja ali bi lahko izkrivljal konkurenco, tega ukrepa načeloma ni mogoče opredeliti kot obstoječo pomoč zgolj zato, ker upoštevni trg ni formalno liberaliziran.

72. V obravnavani zadevi je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da je predložitveno sodišče preverilo, da so izpolnjeni pogoji za opredelitev zadevnih subvencij kot državnih pomoči. To sodišče je z vso verjetnostjo potrdilo presojo Corte d'appello di Genova (višje sodišče v Genovi), da je bil zadevni trg v času upoštevnega dejanskega stanja konkurenčen trg. Zlasti iz točk 22 in 54 predložitvene odločbe je med drugim razvidno, da bi po mnenju tega sodišča subvencije, dodeljene družbi Tirrenia, lahko vplivale na trgovino med državami članicami in „da bi lahko morda vplivale na trgovino in svobodno konkurenco“. Predložitveno sodišče torej tudi samo ocenjuje, da bi te subvencije izkrivljale ali bi lahko izkrivljale konkurenco.[23]

20 Glej v tem smislu sodbo z dne 10. junija 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, točka 49).

21 Z Uredbo Sveta (EGS) št. 3577/92 z dne 7. decembra 1992 o uporabi načela prostega pretoka storitev v pomorskem prometu med državami članicami (pomorska kabotaža) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 2, str. 10) so bile liberalizirane storitve v pomorskem prometu od 1. januarja 1993. Člen 6(2) te uredbe je med drugim določal, da so storitve otoške pomorske kabotaže v Sredozemlju začasno izvzete iz izvajanja navedene uredbe do 1. januarja 1999.

22 Sodba z dne 10. junija 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, točki 49 in 50).

23 Vendar je Italijanska republika na obravnavi trdila, da na zadevnem trgu ne more iti za izkrivljanje konkurence; kar pa je z drugačnimi očitki izpodbijala prav pred predložitvenim sodiščem.

73. Zato je treba za odgovor na prvo vprašanje ugotoviti, da subvencij, ki so sporne v postopku v glavni stvari, ni mogoče opredeliti kot obstoječe pomoči zgolj zaradi formalnega neobstoja liberalizacije, ker ni sporno, da so te pomoči po eni strani lahko vplivale na trgovino med državami članicami in da so po drugi strani izkrivljale ali bi lahko izkrivljale konkurenco.

74. Prav tako menim, da se v obravnavani zadevi ne more uporabiti ne člen 1(b)(v) Uredbe št. 659/1999 ne načelo, ki ga je Splošno sodišče razvilo v sodbi Alzetta.

75. Zato se popolnoma strinjam s stališčem Komisije, da je treba za odgovor na prvo vprašanje ugotoviti, da subvencij, ki so sporne v postopku v glavni stvari, ni mogoče opredeliti kot obstoječe pomoči zgolj zaradi formalnega neobstoja liberalizacije, ker ni sporno, da so te pomoči po eni strani lahko vplivale na trgovino med državami članicami in da so po drugi strani izkrivljale ali bi lahko izkrivljale konkurenco.

76. Ob upoštevanju vseh teh premislekov in ne da bi bilo treba preveriti še, ali se *ratione temporis* uporabijo določbe Uredbe št. 659/1999, je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da za opredelitev državnih pomoči, ki so sporne v postopku v glavni stvari, kot obstoječih pomoči ali novih pomoči ni treba uporabiti pravila iz člena 1(b)(v) Uredbe št. 659/1999 ali načela, razvitega v sodbi Alzetta, v skladu s katerim bi bilo treba pomoči, izplačane podjetjem, ki delujejo na trgu, ki še ni liberaliziran, šteti za obstoječe pomoči.

Drugo vprašanje za predhodno odločanje: uporaba člena 1(b)(iv) Uredbe št. 659/1999 ali načel varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti

77. Predložitveno sodišče se z drugim vprašanjem sprašuje, ali se lahko za to, da pomoči, ki so sporne v postopku v glavni stvari, opredeli kot obstoječe ali nove, opre na člen 1(b)(iv) Uredbe št. 659/1999, s katerim je obstoječa pomoč opredeljena kot „pomoč, za katero se šteje, da je veljavna [obstoječa] na podlagi člena 15“ te uredbe, ali pa se mora sklicevati na načeli varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti.

Morebitno sklicevanje na člen 1(b)(iv) Uredbe št. 659/1999

78. Opozoriti je treba, da se postopek v glavni stvari nanaša na tožbo za ugotovitev odgovornosti države zaradi kršitve določb s področja državnih pomoči, in še zlasti na njene obveznosti predhodne uradne priglasitve ukrepov pomoči, s čimer je bil kršen člen 108(3) PDEU. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari – konkurenčno podjetje upravičenke do pomoči – želi doseči povračilo škode, za katero ocenjuje, da jo je utrpela zaradi nezakonite dodelitve spornih subvencij.

79. Poleg tega je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da Komisija ni sprejela sklepa o zakonitosti in združljivosti državnih pomoči, ki so sporne v postopku v glavni stvari (položaj *stand-alone private enforcement*).

80. Sodišče je že v sodbi Transalpine Ölleitung in Österreich imelo priložnost pojasniti, da čeprav se procesna pravila iz Uredbe št. 659/1999 uporabljajo za vse upravne postopke s področja državnih pomoči, ki so potekali pred Komisijo ob začetku veljavnosti te uredbe, to je 16. aprila 1999, ta uredba ne vsebuje nobene določbe o pristojnostih in obveznostih nacionalnih sodišč, za katere se še vedno uporabljajo določbe Pogodbe, kot jih razlaga Sodišče. [24]

24 Sodba z dne 5. oktobra 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, točki 34 in 35).

81. V skladu z ustaljeno sodno prakso imajo namreč nacionalna sodišča in Komisija v okviru nadzora nad tem, kako države članice izpolnjujejo obveznosti, ki so jim naložene s členoma 107 in 108 PDEU, dopolnjujoče se in ločene vloge. Medtem ko je za presojo združljivosti ukrepov pomoči s skupnim trgom izključno pristojna Komisija, ki deluje pod nadzorom sodišč Skupnosti, so nacionalna sodišča pristojna za varovanje pravic posameznikov v primeru kršitve obveznosti predhodne priglasitve državnih pomoči Komisiji, zdaj določene v členu 108(3) PDEU. [25]

82. Nacionalna sodišča pri izvajanju svojih funkcij varovanja pravic zainteresiranih oseb uživajo določeno neodvisnost in avtonomijo v odnosu do ravnanja Komisije.

83. Tako je zlasti tedaj, ko morajo odločiti o zahtevkih za povračilo škode – ki so jih vložili konkurenti podjetij, ki so upravičena do ukrepov pomoči – domnevno povzročene z nezakonito dodelitvijo teh ukrepov.

84. Tako je možnost zahtevati odškodnino in obresti načeloma neodvisna od kakršnega koli vzporednega postopka preiskave, ki ga v zvezi z zadevno pomočjo vodi Komisija.

85. V zvezi s tem je Sodišče že večkrat razsodilo, da to, da je Komisija začela formalni postopek preiskave državnih pomoči, nacionalnih sodišč ne more odvezati dolžnosti varovati pravice posameznikov pri morebitnih kršitvah člena 108(3) PDEU. [26]

86. Prav tako je treba v zvezi z ravnjo avtonomije nacionalnih sodišč spomniti, da odločba Komisije o razglasitvi pomoči, ki ni bila priglašena, za združljivo s skupnim trgom, ne vodi do naknadne pravne ureditve izvršilnih aktov, ki so neveljavni, ker so bili sprejeti v nasprotju s prepovedjo iz te določbe, saj bi v nasprotnem primeru prišlo do poseganja v neposredni učinek zadnjega stavka člena 108(3) PDEU in kršitev interesov posameznikov, ki jih morajo varovati ta nacionalna sodišča. Vsaka druga razlaga bi vodila do tega, da bi zadevna država članica dajala prednost nespoštovanju navedene določbe in ji odvzela polni učinek. [27]

87. Zato je mogoče – kadar lahko tožeča stranka pred nacionalnim sodiščem dokaže, da je utrpela škodo zaradi prehitre izvršitve pomoči in, natančneje, zaradi nezakonite konkurenčne prednosti, ki jo je iz tega pridobil upravičenec – odškodninski tožbi ugoditi, čeprav je v trenutku, ko nacionalno sodišče odloča o zahtevku, Komisija že odobrila zadevno pomoč.

88. Ta sklep se smiselno uporablja v položaju, v katerem tako kot v obravnavani zadevi Komisija ni sprejela sklepa, v katerem bi se izrecno izrekla o zakonitosti spornih ukrepov pomoči. Tako kot sklep, s katerim je po dodelitvi priznana združljivost nezakonitih pomoči, ne vodi do naknadne pravne ureditve izvršilnih aktov teh pomoči – ki so bili sprva neveljavni, saj so bili sprejeti s kršitvijo obveznosti priglasitve in mirovanja (*standstill*) iz Pogodbe, dejstvo, da Komisija ni sprejela sklepa o ukrepih pomoči, toliko bolj ne more voditi do naknadne pravne ureditve takih ukrepov zaradi teka časa.

89. V tem okviru in zlasti ob upoštevanju vloge, ki jo imajo nacionalna sodišča, ko odločajo o takih odškodninskih tožbah v položaju *stand-alone*, in ravni neodvisnosti teh sodišč v odnosu do Komisije se zdi, da je pojem obstoječih pomoči v smislu člena 1(b)(iv) Uredbe št. 659/1999 tesno povezan s pravili o zastaranju iz člena 15 te uredbe – pravili, ki se nanašajo, kot izhaja iz odstavka 1 tega zadnjega člena, na „pooblastila Komisije na področju izterjave pomoči“.

25 Glej sodbo z dne 5. oktobra 2006,Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, točki 37 in 38 ter navedena sodna praksa).

26 Glej zlasti sodbi z dne 11. julija 1996, SFEI in drugi (C-39/94, EU:C:1996:285, točka 44), ter z dne 21. novembra 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, točka 32).

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

90. S tem pojmom, kot je opredeljen v členu 1(b)(iv) Uredbe št. 659/1999, je opredeljena pomoč, glede katere je potekel zastaralni rok 10 let, ki velja za posebna pooblastila Komisije v zvezi z vračilom pomoči. Namen te določbe o zastaranju je zagotoviti, da bodo sklepi Komisije sprejeti v razumnem roku, saj lahko v nasprotnem primeru pri zadevnih osebah pride do legitimnih pričakovanj. [28]

91. S potekom zastaralnega roka 10 let iz člena 15(1) Uredbe št. 659/1999 je zgolj omejeno trajanje pooblastil Komisije v zvezi z vračilom nezakonite pomoči. Subjektivna omejitev pooblastil delovanja iz odstavka 2 tega člena po mojem mnenju jasno kaže, da so z zadevnim rokom opredeljene zgolj časovne omejitve pooblastil Komisije za vračilo nezakonitih pomoči. [29]

92. Ta časovna omejitev pooblastil Komisije pa ne vpliva na možnost, da nacionalna sodišča ugotovijo, da je pomoč nezakonita. Dejstvo, da lahko pomoč postane obstoječa pomoč na podlagi člena 15(3) Uredbe št. 659/1999, ne odpravi nezakonitosti, ki jo je država storila z opustitvijo uradne priglasitve.

93. Povedano drugače, učinek poteka zastaralnega roka ne more biti vzpostavitev absolutne retroaktivne pravne ureditve zadevnih državnih pomoči, tako da bi se spremenile v obstoječe pomoči, kar bi vodilo do naknadne odprave pravne podlage za tožbo, ki so jo proti zadevni državi članici vložili prizadeti posamezniki in konkurenti, ki jih je prizadela dodelitev nezakonite pomoči.

94. Z vsakršno drugačno razlago bi se omejil domet obveznosti uradne priglasitve ukrepov pomoči, ki jo imajo države članice, [30] in s tem odvzel polni učinek členu 108(3) PDEU.

95. To bi vplivalo tudi na pravice posameznikov, ki so prav tako neposredni upravičenci in naslovniki varstva, zagotovljenega s to določbo. Menim, da ni razloga, da bi bile odškodninske tožbe posameznikov – ki so bili morda oškodovani zaradi dodelitve nezakonitih pomoči, ki so v njihovo škodo povzročile izkrivljanje konkurence – ogrožene zaradi nedejavnosti ali nesprejetja sklepa Komisije o zadevnih ukrepih.

96. V obravnavani zadevi bi opredelitev zadevnih ukrepov kot obstoječih pomoči na podlagi člena 1(b)(iv) Uredbe št. 659/1999 povzročila zmanjšanje učinkovitosti sodnega nadzora nad ukrepi državne pomoči, ki so bili nezakonito dodeljeni družbi Tirrenia, to pa bi vplivalo na legitimno pričakovanje družbe FTDM, ki je vložila odškodninsko tožbo proti italijanski državi, pri čemer se je oprla na načela in usmeritve, ki so v obdobju izplačila pomoči tvorili pravni red Unije.

97. V obravnavani zadevi so letne subvencije, ki jih je bila deležna družba Tirrenia v obdobju od 1976 do 1980, pomenile državne pomoči, ki jih je treba opredeliti kot nove pomoči. Kot nove pomoči bi jih morala Italijanska republika v skladu s členom 93(3) Pogodbe ES (postal člen 108(3) PDEU) uradno priglasiti pred začetkom njihovega izvajanja. Ker te predhodne uradne priglasitve ni bilo, je bilo treba pomoči, ki jih je prejela družba Tirrenia v obdobju od 1976 do 1980, opredeliti kot nove pomoči.

98. Okoliščina, da lahko neka pomoč postane obstoječa pomoč na podlagi člena 15(3) Uredbe št. 659/1999, ne odpravi nezakonitosti, do katere je prišlo ob začetku izvajanja pomoči.

99. Pred nacionalnim sodiščem se po potrebi uporabljajo le pravila o zastaranju, ki izhajajo iz nacionalnega prava in kot se razlagajo ob upoštevanju načel učinkovitosti in enakovrednosti. [31]

28 Glej zlasti sodbo z dne 24. novembra 1987, RSV/Komisija (223/85, EU:C:1987:502, točka 17).

29 Glej zlasti sodbo z dne 30. aprila 2002, Government of Gibraltar/Komisija (T-195/01 in T-207/01, EU:T:2002:111, točka 130).

30 Glej sodbe z dne 21. oktobra 2003, van Calster in drugi (C-261/01 in C-262/01, EU:C:2003:571, točka 60); z dne 5. oktobra 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, točki 41 in 42), ter z dne 12. februarja 2008, CELF in ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, točka 40).

31 Glej po analogiji sodbo z dne 24. marca 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, točke od 31 do 46).

100. V tem okviru je v zvezi z možnostjo sklicevanja na določbe Uredbe št. 659/1999 pred nacionalnim sodiščem potrebno še zadnje pojasnilo.

101. Predložitveno sodišče je namreč štelo, da je Sodišče v sodbi z dne 16. aprila 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), že razsodilo, da se Uredba št. 659/1999 med drugim uporablja, kadar nacionalno sodišče presoja vprašanje, ali so bile zadevne državne pomoči dejansko obstoječe pomoči, in to tudi v položaju, ko so bile pomoči dodeljene pred začetkom veljavnosti te uredbe.

102. Vendar pripominjam, da se je Sodišče v tisti zadevi spraševalo zlasti o tem, ali je, če spadajo privilegiji, kakršni so bili sporni v postopku v tisti zadevi, na področje uporabe te določbe, država članica, ki jih je uvedla, dolžna ravnati v skladu s postopkom predhodnega nadzora iz člena 88(3) ES (postal člen 108(3) PDEU) v zvezi z novimi pomočmi. Zadeva, v kateri je bila izdana ta sodba, se ni nanašala na odškodninsko tožbo, ampak na morebitno neuporabo nacionalnih določb, s katerimi so vzpostavljeni privilegiji, ki so morebiti nezdružljivi s pravili prava o državnih pomočeh.

103. Zato v tej sodni praksi ni mogoče najti podpore za to, da bi se v okviru odločanja o zahtevku za povračilo škode iz postopka v glavni stvari sklicevali na uporabo opredelitve iz člena 1(b)(iv) Uredbe št. 659/1999.

104. Iz vseh teh premislekov izhaja, da se opredelitev obstoječe pomoči iz člena 1(b)(iv) Uredbe št. 659/1999 ne uporabi za položaj, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari. Povedano drugače, določbe Pogodbe DEU s področja državnih pomoči nasprotujejo temu, da potek zastaralnega roka za vračilo pomoči iz člena 15 Uredbe št. 659/1999 preprečuje, da se pred nacionalnim sodiščem ugotovi odgovornost države za kršitev obveznosti predhodne uradne priglasitve iz člena 108(3) PDEU.

105. Preučiti je še treba, k čemur nas je pozvalo predložitveno sodišče v drugem delu drugega vprašanja, ali – in če je tako, v kolikšni meri – se lahko italijanski organi v okviru odškodninske tožbe, vložene proti njim, sklicujejo na načeli varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti.

Sklicevanje na načeli varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti

106. V obravnavani zadevi, ker Komisija ni sprejela sklepa glede spornih subvencij, bo moralo predložitveno sodišče odločiti – pri čemer se bo postavilo na datum, ko se je država odločila dodeliti te subvencije – ali je treba zgolj ob upoštevanju okoliščin v postopku v glavni stvari zadevne pomoči opredeliti kot obstoječe pomoči ali kot nove pomoči, in v slednjem primeru ugotoviti, ali so te pomoči nezakonite ali ne.

107. Če bi se potrdilo, da so bile sporne pomoči dodeljene s kršitvijo obveznosti – ki je načeloma absolutna in nepogojna – predhodne uradne priglasitve, menim, da se zadevni državni organi ne morejo sklicevati na načeli varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti, da bi se izognili obveznostim v okviru odškodninske tožbe, ki jo je vložilo podjetje, ki je konkurent upravičenke do pomoči.

108. Najprej, glede načela varstva legitimnih pričakovanj je dovolj spomniti, da je pravica, ki jo ima načeloma vsakdo, do sklicevanja na to načelo, če mu je *institucija* vzbudila utemeljena pričakovanja, v obravnavani zadevi neupoštevna, saj institucija ni dala natančnih zagotovil.

109. Vsekakor v skladu z ustaljeno sodno prakso ne more uveljavljati načela varstva legitimnih pričakovanj oseba, ki je kršila veljavno pravo.[32] Prav tako je ugotovljeno, da imajo lahko podjetja, ki prejemajo pomoč, legitimna pričakovanja glede pravilnosti pomoči samo, če je bila pomoč dodeljena na podlagi postopka, ki je določen v členu 108 PDEU. Ta sklep toliko bolj velja za državne subjekte, ki so dodelili pomoč in ki nikakor ne bi smeli imeti koristi zaradi nedejavnosti ali nesprejetja sklepa Komisije o navedeni pomoči.[33]

110. Ti organi se tudi ne morejo sklicevati na načelo pravne varnosti.

111. Sodišče je res razsodilo, da tudi če zakonodajalec Unije ni določil zastaralnega roka, temeljna zahteva po pravni varnosti nasprotuje temu, da bi Komisija lahko neomejeno odlašala z izvajanjem svojih pooblastil.[34] V zvezi s tem lahko zamuda Komisije pri sprejetju odločitve, da neka pomoč ni zakonita, da mora biti odpravljena in da jo mora država članica izterjati, v nekaterih okoliščinah pri *upravičencih* do navedene pomoči vzbudi taka legitimna pričakovanja, ki lahko Komisiji preprečijo, da od navedene države članice zahteva, naj odredi vračilo te pomoči.[35]

112. Vendar se je ta sodna praksa poleg dejstva, da je bila namenjena varstvu legitimnih pričakovanj upravičenca do pomoči – ki so načeloma neupoštevna v okviru odškodninske tožbe proti državnim organom, ki dodeljujejo pomoč – nanašala na izjemne okoliščine,[36] za katere se mi zdi, da niso podobne položaju, za katerega gre v postopku v glavni stvari.

113. Nazadnje, menim, da – čeprav je načelo pravne varnosti po potrebi lahko pomembno v primeru, ko je zadevna država ustrezno uradno priglasila ukrepe pomoči, ki jih namerava izvršiti – ne gre za tak primer v okoliščinah, ko navedena država ni ravnala v skladu z dolžnostjo predhodne uradne priglasitve iz člena 108(3) PDEU, čeprav je glede na pravo o državnih pomočeh lahko obstajal utemeljen dvom o zakonitosti teh ukrepov.

114. Zato ne načelo varstva legitimnih pričakovanj – na katerega se tako ali tako ne more sklicevati oseba, ki je kršila veljavno pravo – ne načelo pravne varnosti – ki se ne more uporabiti v položaju, ko pristojni nacionalni organi niso uradno priglasili novih ukrepov pomoči – ne podpira stališča italijanskih organov.

115. Zato predlagam, naj se na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da se člen 1(b)(iv) Uredbe št. 659/1999 ne uporabi za položaj, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari. Poleg tega – ker pomoči, ki so sporne v postopku v glavni stvari, niso bile odobrene ob spoštovanju obveznosti, da se državne pomoči predhodno priglasijo Komisiji – se država članica ne more sklicevati na načeli varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti, da bi se izognila obveznosti vračila v okviru odškodninske tožbe.

32 Glej v tem smislu sodbo z dne 14. julija 2005, ThyssenKrupp/Komisija (C-65/02 P in C-73/02 P, EU:C:2005:454, točka 41).

33 Glej med drugim sodbo z dne 15. decembra 2005, Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, točka 104 in navedena sodna praksa).

34 Glej sodbe z dne 14. julija 1972, Geigy/Komisija (52/69, EU:C:1972:73, točki 20 in 21); z dne 24. septembra 2002, Falck in Acciaierie di Bolzano/Komisija (C-74/00 P in C-75/00 P, EU:C:2002:524, točki 140 in 141), ter z dne 22. aprila 2008, Komisija/Salzgitter (C-408/04 P, EU:C:2008:236, točka 100).

35 Glej zlasti sodbo z dne 24. novembra 1987, RSV/Komisija (223/85, EU:C:1987:502, točka 17).

36 Zadevni ukrep se je nanašal na sektor, ki je bil že leta upravičen do državnih pomoči, odobrenih s strani Komisije, in je bil namenjen obvladovanju dodatnih stroškov operacije, ki je že bila deležna odobrene pomoči (sodba z dne 28. januarja 2003, Nemčija/Komisija, C-334/99, EU:C:2003:55, točka 44).

Predlog

116. Ob upoštevanju vsega navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija), odgovori:

1. Člen 1(b)(v) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] in pravilo, vzpostavljeno v točki 143 sodbe z dne 15. junija 2000, Alzetta in drugi/Komisija (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, od T-600/97 do T-607/97, T-1/98, od T-3/98 do T-6/98 in T-23/98, EU:T:2000:151), se ne uporabita za nacionalni ukrep, ki pomeni državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, če je tak ukrep v trenutku izvrševanja lahko vplival na trgovino med državami članicami in konkurenco.

2. Člen 1(b)(iv) Uredbe št. 659/1999 se ne uporabi za položaj, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari. Povedano drugače, določbe Pogodbe DEU s področja državnih pomoči nasprotujejo temu, da potek zastaralnega roka za vračilo pomoči iz člena 15 Uredbe št. 659/1999 preprečuje, da se pred nacionalnim sodiščem ugotovi odgovornost države za kršitev obveznosti predhodne uradne priglasitve iz člena 108(3) PDEU. Poleg tega – ker pomoči, ki so sporne v postopku v glavni stvari, niso bile odobrene ob spoštovanju obveznosti iz člena 108(3) PDEU, da se državne pomoči predhodno priglasijo Komisiji – se država članica ne more sklicevati na načeli varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti, da bi se izognila ugotovitvi odgovornosti v okviru odškodninske tožbe, ki so jo zaradi kršitve prava Unije vložili posamezniki.