Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 13 september 2018 [1]

Mål C-387/17

Presidenza del Consiglio dei Ministri
mot
Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA

(begäran om förhandsavgörande från Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien))

”Begäran om förhandsavgörande – Stöd som ges av en medlemsstat – Befintligt stöd och nytt stöd – Kvalificering – Stöd som införts före liberaliseringen av en marknad som inledningsvis var stängd för konkurrens – Skadeståndstalan från en konkurrent till det företag som har mottagit stödåtgärder utan ett beslut från kommissionen – Åberopande av preskriptionsreglerna i förordning (EG) nr 659/1999”

Inledning

1. Detta mål är ett i raden av mål där det begärts ett förhandsavgörande avseende det stöd som Republiken Italien, utan att i förväg ha anmält det till Europeiska kommissionen, betalade ut till sjötransportföretaget Tirrenia di Navigazione SpA (nedan kallat Tirrenia) under perioden 1976–1980.

2. Det är uppenbart att denna följetong i rättspraxis beror på att de italienska myndigheterna har visat en viss tröghet – och uppvisat en stor uppfinningsrikedom i utarbetandet av rättsliga argument – för att till fullo utnyttja rättsverkningarna av att de omtvistade åtgärderna har kvalificerats som olagligt statligt stöd. Detta vittnar inte minst deras ståndpunkt i förevarande mål om.

3. Det nationella målet rör en skadeståndstalan som en konkurrent till Tirrenia, Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA (nedan kallad FTDM), har väckt mot Republiken Italien för att få ersättning för den skada som detta företag lidit till följd av det aktuella stödet. Stödet, som den hänskjutande domstolen har kvalificerat som statligt stöd enligt artikel 107.1 FEUF, har däremot inte varit föremål för ett beslut från kommissionen vad gäller stödets laglighet och huruvida det är förenligt med Europeiska unionens bestämmelse (en situation som kallas *stand-alone private enforcement*).

4. Detta ger bland annat upphov till frågan huruvida det vid kvalificeringen av åtgärderna som ”befintligt stöd” eller ”nytt stöd” är relevant att de aktuella stödåtgärderna beviljades ett företag som verkade på en marknad som ännu inte formellt hade liberaliserats. Domstolen har även ombetts besvara huruvida, och i så fall i vilken utsträckning, bestämmelserna i förordning (EG) nr 659/1999

1 Originalspråk: franska.

om preskriptionstiden för kommissionens återkrav[2] kan påverka giltigheten av en sådan skadeståndstalan som den i det nationella målet. Förevarande mål ger således tillfälle att erinra om några av de viktigaste principer som ligger till grund för systemet för kontroll av statligt stöd och den roll som nationella domstolar har att spela i detta sammanhang.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

5. I artikel 1, som har rubriken ”Definitioner”, i förordning nr 659/1999 föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med

…

b) *befintligt stöd:*

…

iv) stöd som enligt artikel 15 är att betrakta som befintligt stöd,

v) stöd som är att betrakta som befintligt stöd, eftersom det kan fastställas att det inte utgjorde något stöd när det infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden, utan att medlemsstaten företagit någon ändring. När vissa åtgärder blir stöd sedan en verksamhet har liberaliserats genom gemenskapslagstiftning, skall sådana åtgärder inte betraktas som befintligt stöd efter det datum som har fastställts för liberalisering.

…”

6. I artikel 15, som har rubriken ”Preskriptionstid”, i förordning nr 659/1999 föreskrivs följande:

”1. För kommissionens befogenheter att återkräva stöd skall en preskriptionstid på tio år gälla.

2. Preskriptionstiden skall börja den dag då det olagliga stödet beviljas mottagaren antingen som individuellt stöd eller på grundval av en stödordning. Preskriptionstiden skall avbrytas av varje åtgärd avseende det olagliga stödet som vidtas av kommissionen eller av en medlemsstat som agerar på kommissionens begäran. Vid varje avbrott skall tiden börja räknas på nytt. Preskriptionstiden skall avbrytas under den tid då kommissionens beslut är föremål för förfaranden vid Europeiska gemenskapernas domstol.

3. Varje stöd för vilket preskriptionstiden har löpt ut skall betraktas som befintligt stöd.”

2 Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, 1999, s. 1). Förordning nr 659/1999 har upphävts och ersatts av rådets förordning nr (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015, om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EUT L 248, 2015, s. 9).

Italiensk rätt

7. Det stöd som är i fråga i målet vid den nationella domstolen har beviljats Tirrenia i enlighet med legge n. 684 – Ristrutturazione dei servizi maritimi di preminente interesse nazionale (lag nr 684 om omstrukturering av rederier av överordnat nationellt intresse) av den 20 december 1974 (GURI nr 336, av den 24 december 1974, s. 9008) (nedan kallad lag nr 684) och närmare bestämt enligt artikel 19 i nämnda lag.

8. I artikel 7 i lag nr 684 föreskrivs följande:

”Ministern för handelsflottan får i samråd med finansministern och ministern för statligt ägande bevilja stöd för tillhandahållandet av sådana tjänster som anges i föregående artikel genom att i respektive fall ingå ettåriga avtal.

Det i första stycket angivna stödet ska säkerställa att tjänsterna tillhandahålls på ekonomiskt balanserade villkor under tre år. Stödet fastställs i förväg på grundval av nettointäkter, avskrivningar på investeringar, driftskostnader, förvaltningskostnader och finansieringskostnader.

…”

9. Artikel 8 i lag nr 684 har följande lydelse:

”Färjeförbindelserna till och från de större och mindre öarna som anges i artikel 1 c samt eventuella tekniskt eller ekonomiskt nödvändiga förlängningar måste säkerställa att de krav som ställs på ekonomisk och social utveckling i den berörda regionen och särskilt i Mezzogiorno iakttas.

Ministern för handelsflottan får således i samråd med finansministern och ministern för statligt ägande bevilja stöd för en period av tjugo år genom ingående av ett avtal i respektive fall.”

10. Artikel 9 i lag nr 684 har följande lydelse:

”Det avtal som anges i föregående artikel ska innehålla följande:

1) En förteckning över de rutter som ska upprätthållas.

2) Antalet turer för respektive rutt.

3) Den fartygstyp som ska trafikera respektive rutt.

4) Det stöd som ska fastställas med hänsyn till nettointäkter, avskrivningar på investeringar, driftskostnader, förvaltningskostnader och finansieringskostnader.

Senast den 30 juni varje år ska stödet för det pågående året anpassas om minst en av de i avtalet angivna ekonomiska faktorerna under föregående år har ändrats mer än en tjugondel av det värde som avser samma post som låg till grund för fastställandet av det tidigare stödet.”

11. I artikel 18 i lag nr 684 anges följande:

”De kostnader som uppkommer till följd av tillämpningen av denna lag ska till ett belopp om 93 miljarder lire täckas av medel som redan anvisats i kapitel 3 061 i utgiftsförslaget för ministeriet för handelsflottan för budgetåret 1975 samt av de medel som anvisats i motsvarande kapitel avseende följande budgetår.”

12. I artikel 19 i lag nr 684 anges följande:

”Till och med datumet för godkännandet av de avtal som anges i denna lag, utbetalar ministern för handelsflottan, efter finansministerns godkännande, månatligt uppskjutna förskottsbetalningar som inte får överstiga 90 procent av det i artikel 18 angivna totalbeloppet.”

13. För lag nr 684 har genomförandebestämmelser antagits genom decreto del presidente della Repubblica n. 501 – Regolamento di esecuzione della legge 20 dicembre 1974, n. 684 (dekret av Republikens president nr 501 om tillämpningsföreskrifter för lag nr 684), av den 1 juni 1979 (GURI nr 285, av den 18 oktober 1979, s. 8 531), varvid det i artikel 7 anges att sådana förskott som avses i artikel 19 i nämnda lag ska betalas till bolag som tillhandahåller tjänster av överordnat nationellt intresse till dess handlingar avseende ingåendet av nya avtal registrerats vid revisionsrätten.

Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

14. Som framgår av domstolens dom av den 13 juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), och dom av den 10 juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), – som meddelats till följd av de begäranden om förhandsavgörande som framställts inom ramen för tvisten i det nationella målet och till vilka det hänvisas för en utförligare redogörelse av de faktiska omständigheterna och förfarandets gång före dessa domar – är FTDM och Tirrenia två sjötransportföretag som under 1970-talet tillhandahöll reguljära sjöförbindelser mellan det italienska fastlandet och öarna Sardinien och Sicilien.

15. År 1981 väckte FTDM skadeståndstalan mot Tirrenia vid Tribunale di Napoli (Domstolen i Neapel, Italien) och yrkade ersättning för den skada som FTDM påstod sig ha lidit till följd av den lågprispolitik som Tirrenia under åren 1976–1980 tillämpade beträffande dessa sjöförbindelser. FTDM hävdade i synnerhet att denna lågprispolitik hade möjliggjorts genom statliga stöd i strid med gemenskapsbestämmelserna om statligt stöd.

16. Talan ogillades genom dom av den 26 maj 1993, som efter överklagande fastställdes genom dom av Corte d’appello di Napoli (Appellationsdomstolen i Neapel, Italien) av den 13 december 1996.

17. Denna dom överklagades av FTDM:s konkursförvaltare, eftersom nämnda företag under tiden hade trätt i likvidation. Överklagandet ogillades genom dom av Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) av den 19 april 2000, som bland annat avslog begäran i överklagandet om att hänskjuta frågor om tolkningen av unionsrätten till EU-domstolen, med motiveringen att de domstolar som hade dömt i saken hade iakttagit de relevanta bestämmelserna och att avgörandet var förenligt med domstolens praxis.

18. Den 15 april 2002 väckte FTDM:s konkursförvaltare talan mot Republiken Italien vid Tribunale di Genova (Domstolen i Genua, Italien) och gjorde gällande att italienska staten av flera olika skäl var skadeståndsskyldig, nämligen för att i sin egenskap av lagstiftande organ med stöd av lag nr 684 ha beviljat stöd som inte var förenligt med EG-fördraget, för att i sin egenskap av dömande organ genom domen från Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) av den 19 april 2000 ha underlåtit att begära ett förhandsavgörande avseende unionsrättens förenlighet med lag nr 684, och slutligen för att i sin egenskap av förvaltningsorgan ha underlåtit att meddela Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) att ett överträdelseförfarande hade inletts vid kommissionen avseende denna lag och därmed för att inte ha fullgjort sin skyldighet till lojalt samarbete med unionsinstitutionerna.

19. FTDM har således yrkat att Republiken Italien ska ersätta företaget för de förluster som det har lidit, vilka beräknas till 9 240 000 euro.

20. Den 14 april 2003 ingav Tribunale di Genova (Domstolen i Genua) den begäran om förhandsavgörande till domstolen som gav upphov till domen av den 13 juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391).

21. Till följd av denna dom slog Tribunale di Genova (Domstolen i Genua), genom dom av den 27 februari 2009, fast att ”staten vid utövandet av sin dömande rätt gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning” och fastställde i ett separat beslut att förfarandet rörande skadeståndet till följd av denna felaktiga rättstillämpning skulle fortsätta. Det var i detta skede av förfarandet som den hänskjutande domstolen, som var osäker på hur unionsbestämmelserna om statligt stöd skulle tolkas, på nytt vände sig till EU-domstolen, vilket gav upphov till domen av den 10 juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), i vilken domstolen konstaterade följande:

”Unionsrätten ska tolkas så, att det stöd som utbetalats under de i målet vid den nationella domstolen angivna omständigheterna och i enlighet med en nationell lagstiftning, enligt vilken utbetalning skedde i form av förskott innan ett avtal hade godkänts, utgör statligt stöd, om stödet kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen, vilket det ankommer på den nationella domstolen att undersöka.”

22. Den 30 juli 2012 förpliktade Tribunale di Genova (Domstolen i Genua) Republiken Italien att betala FTDM ett belopp om 2 330 355,78 euro, jämte uppräkning av penningvärdet och ränta, som ersättning för den skada som företaget lidit till följd av statens rättsstridiga beteende i sin egenskap av dömande organ.

23. Även detta beslut överklagades, dels av Republiken Italien, dels av FTDM, som ingav ett anslutningsöverklagande.

24. Corte d’appello di Genova (Appellationsdomstolen i Genua, Italien) upphävde genom dom av den 24 juli 2014 domen i första instans och avgjorde målet i sak.

25. Nämnda domstol ogillade FTDM:s yrkanden om ersättning som grundades på Republiken Italiens ansvar i dess egenskap av dömande organ och förvaltningsorgan, men biföll det yrkande som grundades på denna medlemsstats ansvar i egenskap av lagstiftande organ, på grund av att det italienska parlamentet hade antagit lag nr 684. Italien förpliktades därför att ersätta de skador som FTDM lidit, vilka beräknades till 2 330 355,78 euro jämte uppräkning av penningvärdet och ränta.

26. La Corte d’appello di Genova (Appellationsdomstolen i Genua) konstaterade bland annat att det aktuella statligt stödet, eftersom det inte hade beviljats före ikraftträdandet av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, skulle betraktas som ”nytt stöd”, som omfattas av anmälningsplikten enligt artikel 93.3 i EG-fördraget (som blev artikel 88.3 EG och sedan artikel 108.3 FEUF), och att underlåtenhet att inge en sådan anmälan strider mot unionsrätten.

27. Domen av Corte d’appello di Genova (Appellationsdomstolen i Genua) överklagades till den hänskjutande domstolen av Presidenzia del Consiglio dei Ministri (premiärministerns kansli). Presidenzia del Consiglio dei Ministri har särskilt gjort gällande att det stöd som har beviljats Tirrenia felaktigt kvalificerades som nytt stöd och inte som befintligt stöd.

28. Den hänskjutande domstolen har påpekat att det för den rättsliga kvalificeringen av statligt stöd i samband med en icke-liberaliserad marknad, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som befintligt stöd eller nytt stöd, är lämpligt att först undersöka huruvida artikel 1 b v i förordning nr 659/1999 är tillämplig i tiden (*ratione temporis*) samt denna förordnings tillämpningsområde.

29. Den hänskjutande domstolen har vidare betonat vikten av en av den relevanta marknadens egenskaper, nämligen att den inte hade liberaliserats. Nämnda domstol har således anfört att tribunalen i punkt 143 i sin dom av den 15 juni 2000, Alzetta m.fl./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 och T-23/98, EU:T:2000:151) (nedan kallad domen Alzetta) har fastställt en princip enligt vilken en stödordning som införts på en marknad som inledningsvis var stängd för konkurrens vid liberaliseringen av marknaden ska anses utgöra en befintlig stödordning. Tribunalens slutsats bekräftades i punkterna 66–69 i domen av den 29 april 2004, Italien/kommissionen (C-298/00 P, EU:C:2004:240). Vid kvalificeringen av det aktuella statliga stödet som befintligt eller nytt stöd bör därför även räckvidden av denna princip undersökas.

30. Den hänskjutande domstolen är slutligen osäker på huruvida artikel 1 b iv i förordning nr 659/1999, jämförd med artikel 15 i samma förordning, kan tillämpas på statligt stöd som beviljats före ikraftträdandet av denna förordning. Enligt den hänskjutande domstolen framgår det av domen av den 16 april 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), att dessa bestämmelser skulle kunna tillämpas på händelser före ikraftträdandet av denna förordning.

31. Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) har mot bakgrund av ovanstående beslutat att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1. Ska [kvalificeringen] av ifrågavarande stöd (som ’befintligt’ och därmed inte som ’nytt’) ske enligt artikel 1 b v i förordning nr 659/1999, som har följande lydelse: *”stöd som är att betrakta som befintligt stöd, eftersom det kan fastställas att det inte utgjorde något stöd när det infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden, utan att medlemsstaten företagit någon ändring. När vissa åtgärder blir stöd sedan en verksamhet har liberaliserats genom gemenskapslagstiftning, skall sådana åtgärder inte betraktas som befintligt stöd efter det datum som har fastställts för liberalisering*”, och i så fall inom vilka ramar, eller enligt den princip (med en räckvidd som formellt skiljer sig från den i nämnda bestämmelse) som tribunalen slog fast)i punkt 143 i domen Alzetta), och som – vad gäller de synpunkter som är av intresse för förevarande mål – fastställdes av EU-domstolen i domen av den 29 april 2004, Italien/kommissionen (C-298/00 P, EU:C:2004:240, punkterna 66–69), det vill säga: *”Även en stödordning som införts på en marknad som inledningsvis var stängd för konkurrens skall vid liberaliseringen av marknaden anses utgöra en befintlig stödordning, eftersom stödordningen då den infördes inte omfattades av tillämpningsområdet för artikel 92.1 [senare artikel 87.1] i fördraget. Artikel 92.1 i fördraget är nämligen endast tillämplig på sektorer som är öppna för konkurrens med hänsyn till villkoren i denna artikel, som avser inverkan på handeln mellan medlemsstaterna och inverkan på konkurrensen*”, och i så fall inom vilka ramar?

2. Ska [kvalificeringen] av ifrågavarande stöd ske även enligt artikel 1 b iv i nämnda förordning nr 659/1999, där det bestäms att med ”befintligt” stöd avses *”stöd som enligt artikel 15 är att betrakta som befintligt stöd*”, varvid det ska beaktas att det i sistnämnda artikel fastställs en preskriptionstid på tio år för att återkräva stöd som olagligt beviljats, och i så fall inom vilka ramar, eller enligt de principer (som i större eller mindre omfattning liknar den princip som föreskrivs i nämnda bestämmelse) som EU-domstolen vid flera tillfällen har slagit fast, nämligen principerna om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhet, och i så fall inom vilka ramar?”

32. Skriftliga yttranden har ingetts av FTDM, den italienska och den franska regeringen samt av kommissionen. Dessa parter deltog även i den förhandling som hölls den 7 juni 2018.

Bedömning

33. Som jag nämnde i inledningen till förevarande förslag till avgörande och som framgår av ovannämnda redogörelse av de faktiska omständigheterna har de italienska myndigheterna visat en viss tröghet i syfte att undgå det ansvar de bär för att ha beviljat det omtvistade stödet, vilket enligt min mening har skett i strid med bestämmelserna om statligt stöd.

34. Det speciella med förevarande mål är den omständigheten att de italienska myndigheterna – trots att Corte d'appello di Genova (Appellationsdomstolen i Genua) biföll FTDM:s skadeståndstalan, bland annat med motiveringen att det omtvistade stödet måste kvalificeras som olagligt beviljat ”nytt” stöd – vid den nationella domstolen har fortsatt att hävda att detta stöd ska kvalificeras som ”befintligt” stöd. Myndigheterna har gjort gällande att stödet dels hade beviljats vid en tidpunkt när cabotageverksamheten till sjöss ännu inte hade liberaliserats, dels inte hade bestritts av kommissionen inom den preskriptionstid på tio år som avses i artikel 15 i förordning nr 659/1999 (se artikel 1 b iv i den förordningen).

35. Även om de italienska myndigheterna till stöd för den första grunden som åberopats för att kvalificera de berörda stödåtgärderna som befintligt stöd har anfört att man bör bortse från definitionen i artikel 1 b v i förordning nr 659/1999, eftersom den inte speglar rättsläget vid tidpunkten för beviljandet av de omtvistade åtgärderna, har de till stöd för den andra grunden däremot anfört att stödet motsvarar definitionen i artikel 1 b iv i den förordningen.[3]

36. Innan var och en av den hänskjutande domstolens frågor behandlas förefaller det lämpligt att erinra om räckvidden för och betydelsen av skillnaden mellan befintligt stöd och nytt stöd, och i detta sammanhang hur definitionerna i förordning nr 659/1999 kan påverka kvalificeringen av stödet som nytt eller befintligt.

Inledande anmärkningar om skillnaden mellan befintligt stöd och nytt stöd och räckvidden för förordning nr 659/1999 i detta avseende

37. Det är fastslaget att kvalificeringen av en statlig åtgärd som ”ny” eller ”befintlig” får vissa viktiga rättsverkningar, särskilt vad gäller handläggningen.

38. När det gäller *nytt stöd* måste detta för det första anmälas av medlemsstaterna till kommissionen och godkännas av Europeiska kommissionen innan det genomförs. Av artikel 108.2 och 108.3 FEUF följer även att det ankommer på kommissionen, antingen genom en inledande granskning eller genom ett formellt granskningsförfarande, att kontrollera att det nya stödet är förenligt med den inre marknaden. I artiklarna 2–7 i förordning nr 659/1999 (nu artiklarna 2–7 i förordning nr 2015/1589) anges, bland annat med hänsyn till rättssäkerheten, formerna för genomförandet av den kontroll som kommissionen utövar med avseende på planerna på att bevilja nytt stöd.

39. För det andra är det fastslaget att om nytt stöd beviljas utan kommissionens godkännande är sådant stöd olagligt (se artikel 1 f i förordning nr 659/1999, nu artikel 1 f i förordning nr 2015/1589). Kvalificeringen av ett stöd som nytt stöd får två konsekvenser. Å ena sidan är kommissionen skyldig att pröva de aktuella åtgärderna och, om oförenlighet konstateras, skyldig att återkräva stödet. Å andra sidan kan de nationella domstolarna, som inte har befogenhet att bedöma förenligheten av stödåtgärderna, på vissa villkor emellertid förordna om återkrav.[4]

3 Enligt de italienska myndigheterna är denna bestämmelse tillämplig på alla stödåtgärder, inklusive sådana som beviljats före ikraftträdandet (se dom av den 10 april 2003, Scott/kommissionen, T-366/00, EU:T:2003:113, punkt 53).

4 Se dom av den 12 februari 2008, CELF och ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79).

40. Så kallat *befintligt stöd* är enligt artikel 108.1 FEUF föremål för ett annat handläggningsförfarande. I den bestämmelsen föreskrivs att kommissionen i samarbete med medlemsstaterna ska granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater och att den till medlemsstaterna ska lämna förslag på lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den inre marknadens funktion, enligt en ordning som bland annat definieras i artiklarna 17–19 i förordning nr 659/1999 (nu artiklarna 21–23 i förordning 2015/1589).

41. Enligt denna ordning kan befintligt stöd genomföras så länge kommissionen inte har funnit att stödet är oförenligt.[5] I motsats till nytt stöd behöver befintligt stöd således inte anmälas till kommissionen och kan inte kvalificeras som olagligt. Dessutom får de lämpliga åtgärder som kommissionen ska vidta i fråga om befintliga stödordningar endast avse framtida ändringar eller avskaffande av sådana ordningar och får under inga omständigheter avse ett återkrav av stödet.

42. Även om skillnaden mellan nytt stöd och befintligt stöd medför betydande rättsverkningar är skillnaden inte alltid lätt att förstå.

43. Det är nämligen viktigt att erinra om att begreppet ”befintligt” stöd (och i motsatt fall ”nytt” stöd) inte definieras i fördragen, trots att det härrör från dessa, vilket gör att man är hänvisad till definitionerna i sekundärrättsakter, och särskilt sådana rättsakter där bestämmelserna om statligt stöd fastställs, nämligen förordning nr 659/1999 som är i fråga i förevarande mål (och förordning nr 2015/1589 som efterträtt denna), och de förtydliganden som domstolen och tribunalen har gjort i de mål som anhängiggjorts vid dem.

44. Syftet med dessa ”förfarandeförordningar” är att kodifiera och precisera kommissionens beslutspraxis, inte enbart för att säkerställa effektiva förfaranden enligt bestämmelserna i fördragen[6] utan även för att öka insynen och rättssäkerheten[7]. Deras främsta mål är att klargöra och reglera kommissionens befogenheter och åtgärder på området statligt stöd.

45. I ovannämnda förordningar preciseras således både vilka kategorier av stöd som ska bedömas som befintligt stöd (och i motsatt fall nytt stöd), och den ordning som dessa olika kategorier av statligt stöd omfattas av inom ramen för kommissionens centraliserade granskning av statliga stödåtgärder.

46. Även om dessa förordningar i stort sett är utformade i linje med slutsatserna i unionsdomstolarnas rättspraxis – som på detta område alltid utgör den primära källan vad gäller tolkning av fördraget[8] – kan de även i vissa avseenden vara nyskapande.

47. Detta är särskilt fallet när det gäller de kategorier av befintligt stöd som omfattas av förordning nr 659/1999.

48. Som domstolen har angett i rättspraxis före ikraftträdandet av förordning nr 659/1999 framgår det av både innehållet i och syftet med bestämmelserna i artikel 93 i EG-fördraget (nu artikel 108 FEUF) att det stöd som fanns före ikraftträdandet av fördraget (så kallat föranslutningsstöd) och det stöd som regelbundet skulle kunna genomföras under de villkor som anges i artikel 93.3 i EG-fördraget, inbegripet sådant stöd som härrör från domstolens tolkning av denna artikel i domen av den 11 december 1973, Lorenz (120/73, EU:C:1973:152, punkterna 4–6), skulle betraktas som befintligt stöd i den mening som avses i punkt 1 i denna artikel.[9]

5 Se, exempelvis, dom av den 15 mars 1994, Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, punkt 20).

6 Se skäl 2 i förordning nr 659/1999.

7 Se, bland annat, skälen 3, 4, 7, 11, 14, 17 och 21 i förordning nr 659/1999.

8 Se, för ett liknande resonemang, kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 FEUF (EUT C 262, 2016, s. 1, punkt 3).

9 Se dom av den 9 augusti 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, punkt 13), och dom av den 17 juni 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, punkt 48).

49. Härav följer att tre av de fem kategorier av befintligt stöd som anges i artikel 1 b i förordning nr 659/1999 således sammanfaller med de kategorier som redan hade identifierats av unionsdomstolen, det vill säga stöd som införts innan fördraget trädde i kraft i den berörda medlemsstaten (artikel 1 b i) och de två kategorier av så kallat godkänt stöd (artikel 1 b ii och iii).

50. Vad som däremot är nyskapande jämfört med fördragstexten, tolkad mot bakgrund av domstolens rättspraxis, är de två återstående kategorier av stöd, det vill säga stöd för vilket preskriptionstiden har löpt ut (artikel 1 b iv jämförd med artikel 15 i förordning nr 659/1999) och de åtgärder för vilka det kan fastställas att de inte utgjorde något stöd när de infördes, men som senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av marknaden (artikel 1 b v i samma förordning).

51. Förevarande mål ger tillfälle att undersöka räckvidden av dessa antaganden. Den första frågan hänför sig i huvudsak till det befintliga stöd som avses i artikel 1 b v i förordning nr 659/1999. Den andra frågan avser den typ av stöd för vilket det kan anses att preskriptionstiden har löpt ut (se artikel 1 b iv och artikel 15 i förordning nr 659/1999).

52. Jag ställer mig dock mycket tveksam till att förordning nr 659/1999, vad gäller de bidrag som betalades ut innan den rättsakten trädde kraft, kan tillämpas i tiden (*ratione temporis*) och att det därmed är möjligt att inom ramen för skadeståndstalan i det nationella målet åberopa de nyskapande bestämmelser som förordningen innehåller vad gäller definitionen av ”befintligt stöd”. [10]

53. Även om det inte går att bestrida att förordning nr 659/1999 i stora drag återger gemenskapens regelverk för tillämpning av fördragens bestämmelser om statligt stöd och att denna i grund och botten har en procedurmässig räckvidd – som i princip innebär att den anses tillämplig från och med det datum då den trädde i kraft, [11] kvarstår den omständigheten att definitionen i artikel 1 b i förordningen, om de omständigheter under vilka stöd ska betraktas som befintligt, verkar vara bredare än vad som följer av domstolens rättspraxis. [12].

54. I förevarande fall betvivlar jag i vilket fall som helst att de italienska myndigheterna kan åberopa de kategorier för befintligt stöd som avses i artikel 1 b iv i förordning nr 659/1999 och artikel 1 b v i samma förordning för att hindra en skadeståndstalan som FTDM har väckt grundat på åsidosättandet av skyldigheten att anmäla de omtvistade åtgärderna, när allt tydde på att dessa vid tidpunkten för de relevanta faktiska omständigheterna utgjorde nytt stöd.

55. I detta avseende har det betydelse att de italienska myndigheterna först i ett mycket sent skede av de nationella domstolarnas prövning av FTDM:s skadeståndstalan, vilken pågått i flera decennier, har ansett det lämpligt att åberopa dessa bestämmelser.

10 Dessa frågor diskuterades nämligen av FTDM, som i huvudsak har gjort gällande att bestämmelserna i förordning nr 659/1999 inte kan tillämpas retroaktivt i syfte att kvalificera sådana åtgärder som befintligt stöd som inte kunde kvalificeras som befintligt stöd när de infördes.

11 Se, bland annat, dom av den 26 mars 2015, kommissionen/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

12 Se, bland annat, dom av den 17 juni 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, punkt 48), som meddelades kort innan förordning nr 659/1999 trädde i kraft.

56. Slutligen bör det påpekas att bestämmelserna i förordning nr 659/1999 (och förordning nr 2015/1589 som efterträtt denna) i första hand syftar till att förtydliga den praxis och de förfaranderegler som *kommissionen* ska följa vid sin granskning av stödåtgärder. Dessa förordningar syftar *a priori* inte till att reglera de nationella domstolarnas granskning av de stödåtgärder som de ska fatta beslut om,[13] även om definitionerna i dessa förordningar kan ge den nationella domstolen vägledning.[14]

57. Min prövning av tolkningsfrågorna kommer att ske mot bakgrund av alla överväganden ovan, som var för sig har betydelse, för det fall domstolen skulle finna att det omtvistade stödet kan kvalificeras som befintligt stöd enligt artikel 1 b i förordning nr 659/1999 – vilket, som jag kommer att förklara nedan dock inte förefaller vara fallet.

Den första tolkningsfrågan: relevant kriterium för kvalificering av ett stöd som nytt eller befintligt på en marknad som ännu inte har liberaliserats

58. Genom sin första fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i vad som är det relevanta kriteriet för att kvalificera det statliga stöd som avses i det nationella målet som ”nytt” eller ”befintligt” på en marknad som ännu inte formellt har liberaliserats.

59. Enligt den hänskjutande domstolen finns det en motsättning mellan det kriterium som avses i artikel 1 b v första meningen i förordning nr 659/1999 och det kriterium som tribunalen slog fast i punkt 143 i domen Alzetta.

60. Enligt min uppfattning, och oberoende av huruvida en sådan invändning föreligger, grundar sig denna fråga på en felaktig premiss.[15]

61. För att bättre förstå räckvidden av den kategori av statligt stöd som avses i artikel 1 b v i förordning nr 659/1999 hänvisar jag till skäl 4 i denna förordning, i vilket det anges att ” … [f]ullbordandet och fördjupandet av den inre marknaden är en process som sker gradvis och återspeglas i den ständiga utvecklingen av politiken för statligt stöd. Till följd av denna utveckling kan vissa *åtgärder som inte utgjorde statligt stöd när de trädde i kraft ha blivit stöd*”.[16]

62. Enligt artikel 1 b v i förordning nr 659/1999 ska datumet för liberalisering av en viss typ av verksamhet genom unionslagstiftning därför endast beaktas för att, efter detta datum, utesluta att en åtgärd som inte utgjorde stöd före liberaliseringen kvalificeras som befintligt stöd. Enbart den omständigheten att det anges ett datum för liberaliseringen, till följd av ikraftträdandet av unionsbestämmelser, är däremot inte tillräckligt för att utesluta att en stödåtgärd kan kvalificeras som nytt stöd om det, på grundval av kriteriet om marknadens utveckling, kan fastställas att åtgärden vidtogs på en marknad som redan var helt eller delvis öppen för konkurrens före liberaliseringen av verksamheten genom unionslagstiftning.[17]

13 I detta avseende erinrar jag om att det i artikel 23a i förordning nr 659/1999 (nu artikel 29 i förordning nr 2015/1589) föreskrivs mekanismer för samarbete med nationella domstolar som särskilt syftar till att säkerställa en konsekvent tillämpning av artiklarna 107 och 108 FEUF.

14 Se, bland annat, för ett liknande resonemang vad gäller kvalificeringen av befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b i i förordning nr 659/1999, dom av den 18 juli 2013, P (C-6/12, EU:C:2013:525, punkterna 42–44), och dom av den 19 mars 2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, punkt 61).

15 Vilket är vad Republiken Frankrike slutligen medgav vid förhandlingen, efter att inledningsvis ha intervenerat till stöd för Republiken Italien på denna punkt.

16 Min kursivering.

17 Se, senast, dom av den 16 januari 2018, EDF/kommissionen (T-747/15, EU:T:2018:6, punkt 369), som för närvarande är föremål för ett överklagande vid domstolen (mål C-221/18 P).

63. Vid tillämpningen av denna bestämmelse förutsätts med andra ord att de aktuella statliga åtgärderna inte utgjorde statligt stöd när de antogs, eftersom de inte uppfyllde villkoren om påverkan på handeln mellan medlemsstaterna och snedvridning av konkurrensen.

64. Detta antagande görs även i domen i målet Alzetta. I denna dom hade tribunalen, för att utesluta att de aktuella åtgärderna kunde kvalificeras som nytt stöd, nämligen tagit hänsyn till att ”när stödordningarna i fråga infördes år 1981 och 1985 omfattades de inte av tillämpningsområdet för artikel 92.1 (nu artikel 107.1 FEUF) i fördraget vad gäller stöd som beviljats inom sektorn för lokala, regionala eller inhemska transporter”. [18]

65. Jag erinrar om att en åtgärd för att kunna kvalificeras som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF måste uppfylla fyra kumulativa villkor. För det första måste det röra sig om en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel. För det andra måste åtgärden kunna påverka handeln mellan medlemsstater. För det tredje ska åtgärden ge mottagaren en selektiv fördel. För det fjärde ska åtgärden snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen. [19]

66. För marknader som ännu inte är öppna för konkurrens är det riktigt att statligt stöd i princip kan betraktas som befintligt stöd, eftersom det kan fastställas att stödet i fråga inte utgjorde stöd vid tidpunkten för ikraftträdandet, bland annat på grund av att dessa marknader inte har liberaliserats. Domstolen har dock redan slagit fast att en sådan avsaknad av liberalisering inte nödvändigtvis utesluter att statligt stöd kan påverka handeln mellan medlemsstaterna, och snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen. [20]

67. Av den omständigheten att den marknad för sjöfartscabotage som är i fråga i förevarande mål endast liberaliserades genom lagstiftning efter det att det aktuella stödet hade betalats ut [21] följer därför inte heller att det går att utesluta att detta stöd uppfyllde ovannämnda villkor.

68. Som framgår av punkt 50 i domen Fallimento Traghetti del Mediterraneo kan det för det första inte uteslutas att Tirrenia konkurrerade med företag i andra medlemsstater på de berörda nationella rutterna och för det andra att Tirrenia konkurrerade med sådana företag på internationella rutter. I avsaknad av en separat bokföring för dess olika verksamheter kan det inte heller uteslutas att det förelåg en risk för korssubventioner, det vill säga en risk för att intäkterna från den sjötransportverksamhet som omfattades av det aktuella stödet har använts i dess verksamhet på internationella rutter. [22]

69. Som den hänskjutande domstolen har påpekat framgår det av en rad mål rörande företag i Gruppo Tirrenia di Navigazione, som gav upphov till domen av den 10 maj 2005, Italien/kommissionen (C-400/99, EU:C:2005:275), domen av den 20 juni 2007, Tirrenia di Navigazione m.fl./kommissionen (T-246/99, ej publicerad, EU:T:2007:186) och domen av den 4 mars 2009, Tirrenia di Navigazione m.fl. mot kommissionen (T-265/04, T-292/04 och T-504/04, ej publicerad, EU:T:2009:48), att avsaknaden av formell liberalisering av marknaden för sjöfartscabotage var irrelevant för kvalificeringen av vissa av de aktuella statliga åtgärderna som nytt stöd.

18 Se punkt 146 i domen Alzetta.

19 Se, bland annat, dom av den 21 december 2016, kommission/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punkt 40), dom av den 21 december 2016, kommission/World Duty Free Group SA m.fl. (C-20/15 P och C-21/15 P, EU:C:2016:981, punkt 53), och dom av den 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 38).

20 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, punkt 49).

21 Genom rådets förordning (EEG) nr 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (sjöfartscabotage) (EGT L 364, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 203) liberaliserades marknaden för sjötransporttjänster från och med den 1 januari 1993. I artikel 6.2 i denna förordning föreskrevs bland annat att cabotagetjänster till och från öarna i Medelhavet tillfälligt var undantaget från tillämpningen av denna förordning fram till den 1 januari 1999

22 Dom av den 10 juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo C-140/09, EU:C:2010:335, punkterna 49 och 50).

70. Den omständigheten att det statliga stödet var avsett att stödja företag på marknader som ännu inte har liberaliserats befriar därför inte de berörda myndigheterna från skyldigheten att iaktta fördragets bestämmelser om statligt stöd.

71. Såvitt en nationell åtgärd, vid tidpunkten för dess ikraftträdande, omfattas av begreppet statligt stöd eftersom den uppfyller villkoren ovan, och det är ostridigt att åtgärden kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen, kan denna åtgärd i princip inte betraktas som befintligt stöd enbart på grund av att den relevanta marknaden formellt inte har liberaliserats.

72. I förevarande fall framgår det av de handlingar som inkommit till domstolen att den hänskjutande domstolen har kontrollerat att villkoren för att kvalificera det aktuella stödet som statligt stöd var uppfyllda. Den hänskjutande domstolen förefaller ha ställt sig bakom den bedömning som Corte d'appello di Genova (Appellationsdomstolen i Genua) har gjort, och enligt vilken den aktuella marknaden vid den relevanta tidpunkten var en konkurrensutsatt marknad. Det framgår särskilt av punkterna 22 och 54 i begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen anser att det stöd som beviljats Tirrenia kunde påverka handeln mellan medlemsstaterna och att det ”eventuellt kunde påverka handeln och den fria konkurrensen”. Den hänskjutande domstolen anser därför själv att detta stöd snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen. [23]

73. För att kunna besvara den första frågan måste utgångspunkten därför vara att det stöd som är i fråga i det nationella målet inte kan kvalificeras som statligt stöd enbart på grund av att marknaden formellt inte hade liberaliserats, eftersom det är utrett att stödet dels kunde påverka handeln mellan medlemsstaterna, dels snedvred eller hotade att snedvrida konkurrensen.

74. Enligt min mening förefaller dessutom varken artikel 1 b v i förordning nr 659/1999 eller den princip som domstolen slog fast i domen i målet Alzetta kunna tillämpas i förevarande fall.

75. Jag delar således helt och fullt kommissionens uppfattning att det för att besvara den första frågan är nödvändigt att utgå från att det stöd som är i fråga i det nationella målet inte kan kvalificeras som befintligt statligt stöd enbart på grund av att det formellt sett inte har skett någon liberalisering, eftersom det är utrett att stödet dels kunde påverka handeln mellan medlemsstaterna, dels snedvred eller hotade att snedvrida konkurrensen.

76. Mot bakgrund av det ovan anförda, och utan att det är nödvändigt att göra en närmare undersökning av huruvida bestämmelserna i förordning nr 659/1999 är tillämpliga i tiden (*ratione temporis*), ska den första frågan besvaras så, att varken regeln i artikel 1 b v i förordning nr 659/1999 eller den princip som slogs fast i domen i målet Alzetta – enligt vilken stöd till företag som är verksamma på en marknad som ännu inte har liberaliserats ska anses utgöra befintligt stöd – är tillämplig vid kvalificeringen av det statliga stöd som är i fråga i det nationella målet som befintligt eller nytt stöd.

23 Vid den muntliga förhandlingen vidhöll emellertid Republiken Italien att det inte kunde vara fråga om någon snedvridning av konkurrensen på den relevanta marknaden, vilket den genom olika invändningar precis hade bestritt inför den hänskjutande domstolen.

Den andra tolkningsfrågan: huruvida artikel 1 b iv i förordning nr 659/1999 och principen om berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen kan tillämpas

77. Genom sin andra fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det, vid kvalificeringen av det omtvistade stödet i det nationella målet som befintligt eller nytt stöd, är möjligt att åberopa artikel 1 b iv i förordning nr 659/1999, i vilken befintligt stöd definieras som ”stöd som enligt artikel 15 [i den förordningen] är att betrakta som befintligt stöd”, eller om den hänskjutande domstolen i stället bör hänvisa till principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen.

Huruvida det är möjligt att hänvisa till artikel 1 b iv i förordning nr 659/1999

78. Det är viktigt att påpeka att målet vid den nationella domstolen rör en talan om statens skadeståndsansvar för överträdelse av bestämmelserna om statligt stöd, i synnerhet att staten i strid med artikel 108.3 FEUF inte har iakttagit sin skyldighet att i förväg anmäla stödåtgärderna. Sökandeföretaget i det nationella målet, som är en konkurrent till stödmottagaren, har yrkat ersättning för den skada som företaget påstått sig ha lidit till följd av det olagliga beviljandet av det omtvistade stödet.

79. Det framgår dessutom av de handlingar som inkommit till domstolen att kommissionen inte har fattat något beslut om lagligheten och förenligheten vad gäller det statliga stöd som är i fråga det nationella målet (en situation som kallas *stand-alone private enforcement*).

80. Som domstolen redan har haft tillfälle att förklara i domen Transalpine Ölleitung in Österreich ska de processuella reglerna i denna förordning tillämpas på alla administrativa förfaranden beträffande statligt stöd som hade anhängiggjorts vid kommissionen vid tidpunkten för ikraftträdandet av förordning nr 659/1999, det vill säga den 16 april 1999. Förordningen innehåller emellertid inte några bestämmelser om nationella domstolars behörighet och skyldigheter, vilket fortfarande följer av fördragets bestämmelser, såsom dessa tolkas av domstolen. [24]

81. Enligt fast rättspraxis har de nationella domstolarna och kommissionen nämligen olika och kompletterande roller inom ramen för kontrollen av att medlemsstaterna fullgör de skyldigheter som åligger dem enligt artiklarna 107 och 108 FEUF. Medan uppgiften att bedöma huruvida stödåtgärder är förenliga med den inre marknaden omfattas av den exklusiva behörighet som tillkommer kommissionen, vars beslut kan prövas av gemenskapsdomstolarna, säkerställer de nationella domstolarna skyddet för enskildas rättigheter vid åsidosättande av den skyldighet att i förväg anmäla statligt stöd till kommissionen som föreskrivs i artikel 108.3 FEUF. [25]

82. Vid fullgörandet av sin uppgift att skydda enskildas rättigheter har de nationella domstolarna en hög grad av oberoende och autonomi i förhållande till kommissionen.

83. Så är särskilt fallet när de prövar en skadeståndstalan som väckts av konkurrenter till ett företag som mottagit stöd och i vilken det påstås att dessa konkurrenter lidit skada till följd av det olagliga beviljandet av dessa åtgärder.

84. Möjligheten att yrka skadestånd är därför i princip fristående från den undersökning av det aktuella stödet som kommissionen eventuellt genomför samtidigt.

24 Dom av den 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, punkterna 34 och 35).

25 Se dom av den 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, punkterna 37 och 38 och där angiven rättspraxis).

85. Domstolen har redan vid upprepade tillfällen slagit fast att den omständigheten att kommissionen inleder det formella granskningsförfarandet inte innebär att nationella domstolar befrias från sin skyldighet att skydda enskildas rättigheter vid ett eventuellt åsidosättande av artikel 108.3 FEUF. [26]

86. Vad gäller de nationella domstolarnas grad av självständighet erinrar jag dessutom om att det är för att inte äventyra den direkta effekten av artikel 108.3 sista meningen FEUF och åsidosätta enskildas intressen, vilka de nationella domstolarna har till uppgift att skydda, som kommissionens beslut att förklara ett stöd som inte anmälts förenligt med den gemensamma marknaden inte får till följd att genomförandeåtgärder som var ogiltiga, eftersom de vidtogs i strid med det förbud som föreskrivs i bestämmelsen, i efterhand blir giltiga. Varje annan tolkning skulle leda till att den berörda medlemsstaten skulle gynnas av ett åsidosättande av denna bestämmelse, och beröva bestämmelsen dess ändamålsenliga verkan. [27]

87. När en sökande vid den nationella domstolen kan visa att vederbörande har lidit skada på grund av att stödet genomförts för tidigt, och närmare bestämt på grund av den konkurrensfördel som stödmottagaren har erhållit, kan skadeståndstalan bifallas även om kommissionen, när den nationella domstolen fattar beslut om ansökan, redan har godkänt det aktuella stödet.

88. Denna slutsats gäller i tillämpliga delar i en situation där, som i förevarande fall, kommissionen inte har fattat något beslut vari man uttryckligen uttalar sig om det aktuella stödets laglighet. På samma sätt som ett beslut om erkännande av ett olagligt stöds förenlighet efter det att stödet beviljats inte i efterhand gör bestämmelserna om genomförandet av detta stöd giltiga – när de var ogiltiga på grund av att de antagits i strid med den anmälningsskyldighet och det förbud mot att genomföra stödåtgärder (standstill-klausulen) som föreskrivs i fördraget – kan avsaknaden av ett beslut från kommissionens beträffande stödåtgärderna i än mindre grad medföra att sådana åtgärder med tiden blir lagliga.

89. I detta sammanhang och med beaktande av den roll som nationella domstolar spelar när de prövar skadeståndsmål i en ”stand alone”-situation och dessa domstolars grad av oberoende i förhållande till kommissionen förefaller begreppet befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b iv i förordning nr 659/1999 vara nära förbundet med de preskriptionsregler som anges i artikel 15 i förordningen, vilka som framgår av punkt 1 i samma artikel avser ”kommissionens befogenheter att återkräva stöd”.

90. Detta begrepp avser enligt definitionen i artikel 1 b iv i förordning nr 659/1999 varje stöd för vilket den tioåriga preskriptionstiden avseende kommissionens befogenheter att återkräva stöd har löpt ut. Preskriptionsregeln ska säkerställa att kommissionen fattar varje enskilt beslut i skälig tid, eftersom det annars kan uppstå en berättigad förväntning hos de berörda personerna. [28]

91. Utgången av den preskriptionstid på tio år som föreskrivs i artikel 15.1 i förordning nr 659/1999 begränsar endast i tiden kommissionens befogenheter att återkräva det olagliga stödet. Den subjektiva begränsning av befogenheten att vidta suspensiva åtgärder som föreskrivs i artikel 15.2 visar enligt min mening tydligt att den aktuella perioden endast definierar den tidsmässiga omfattningen av kommissionens befogenheter att återkräva olagligt stöd. [29]

26 Se, bland annat, dom av den 11 juli 1996, SFEI m.fl. (C-39/94, EU:C:1996:285, punkt 44), och dom av den 21 november 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, punkt 32).

27 Se dom av den 21 november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires och Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, EU:C:1991:440, punkt 16), dom av den 21 oktober 2003, van Calster m.fl. (C-261/01 och C-262/01, EU:C:2003:571, punkt 63), och dom av den 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, punkt 41).

28 Se, bland annat, dom av den 24 november 1987, RSV/kommissionen (223/85, EU:C:1987:502, punkt 17).

29 Se, bland annat, dom av den 30 april 2002, Government of Gibraltar/kommissionen (T-195/01 och T-207/01, EU:T:2002:111, punkt 130).

92. Denna begränsning i tiden av kommissionens behörighet påverkar däremot inte den nationella domstolens möjlighet att slå fast att ett stöd är olagligt. Den omständigheten att stödet kan bli ett befintligt stöd enligt artikel 15.3 i förordning nr 659/1999 avhjälper inte den rättsstridighet som staten gjort sig skyldig till genom att inte anmäla stödet.

93. Utgången av preskriptionstiden kan med andra ord inte leda till en fullständig och retroaktiv reglering av det aktuella statliga stödet genom att det omvandlas till befintligt stöd, och därmed försvinner i efterhand den rättsliga grunden för en talan som enskilda och konkurrenter som berörs av det olagligt beviljade stödet har väckt mot den berörda medlemsstaten.

94. Varje annan tolkning skulle minska omfattningen av det krav på anmälan av stödåtgärder som åvilar medlemsstaterna [30] och därmed frånta artikel 108.3 FEUF dess ändamålsenliga verkan.

95. Detta skulle dessutom påverka de rättigheter som enskilda stödmottagare har i kraft av denna bestämmelse, och som omfattas av det direkta skydd som ges enligt denna bestämmelse. Enligt min mening finns det ingen anledning till att enskilda som eventuellt har lidit skada till följd av beviljandet av olagligt stöd, eftersom stödet har lett till en snedvridning av konkurrensen till nackdel för dem, löper risk att deras ersättningsanspråk äventyras på grund av att kommissionen underlåter att agera eller inte fattar ett beslut om åtgärderna i fråga.

96. I förevarande fall skulle kvalificeringen av de aktuella åtgärderna som befintligt stöd enligt artikel 1 b iv i förordning nr 659/1999 göra domstolsprövningen av de statliga stödåtgärder som olagligen beviljats Tirrenia mindre effektiv, vilket skulle påverka de berättigade förväntningarna hos FTDM, som väckt skadeståndstalan mot den italienska staten grundat på de principer och riktlinjer som utgjorde gemenskapens regelverk vid den tidpunkt då stödet beviljades.

97. I förevarande mål fall utgjorde det årliga stöd som Tirrenia beviljades under åren 1976–1980 statligt stöd som ska betraktas som nytt stöd. Eftersom det rörde sig om nytt stöd skulle Republiken Italien, i enlighet med artikel 93.3 i EG-fördraget (nu artikel 108.3 i EUF-fördraget) ha anmält stödet innan det genomfördes. Eftersom ingen sådan anmälan gjordes måste det stöd som Tirrenia erhöll under åren 1976–1980 kvalificeras som olagligt statligt stöd.

98. Den omständigheten att stödet kan bli ett befintligt stöd enligt artikel 15.3 i förordning nr 659/1999 kan inte avhjälpa att stödet genomförts på ett rättsstridigt sätt.

99. De enda preskriptionsregler som kan tillämpas i det nationella målet är de som följer av nationell rätt, tolkade mot bakgrund av effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen. [31]

100. Ett sista förtydligande behövs i detta sammanhang vad gäller möjligheten att åberopa bestämmelserna i förordning nr 659/1999 vid den hänskjutande domstolen.

101. Enligt den hänskjutande domstolen har EU-domstolen i sin dom av den 16 april 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), nämligen redan fastställt att förordning nr 659/1999 är tillämplig på en nationell domstols bedömning av huruvida det berörda statliga stödet faktiskt var befintligt stöd, även i en situation där stödet beviljades före ikraftträdandet av denna förordning.

30 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 oktober 2003, van Calster m.fl. (C-261/01 och C-262/01, EU:C:2003:571, punkt 60), dom av den 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, punkterna 41 och 42), och dom av den 12 februari 2008, CELF och ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, punkt 40).

31 Se, analogt, dom av den 24 mars 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punkterna 31–46).

102. Det bör dock noteras att i det målet ställdes domstolen inför frågan huruvida den medlemsstat som inför förmåner som omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse, såsom förmånerna i förevarande mål, är skyldig att följa det förfarande för förhandskontroll som föreskrivs i artikel 88.3 EG (nu artikel 108.3 FEUF) avseende nytt stöd. Det mål som gav upphov till nämnda dom avsåg inte en skadeståndstalan, utan tillämpningen av nationella bestämmelser om införandet av förmåner som kan vara oförenliga med lagstiftningen om statligt stöd.

103. Dessutom kan inte rättspraxis användas för att hävda att definitionen i artikel 1 b iv i förordning nr 659/1999 kan åberopas inom ramen för prövningen av skadeståndstalan i förevarande mål.

104. Mot bakgrund av det ovan anförda följer att definitionen av befintligt stöd i artikel 1 b iv i förordning nr 659/1999 inte är tillämplig på en sådan situation som den i det nationella målet. Med andra ord utgör bestämmelserna i EUF-fördraget om statligt stöd hinder för att till följd av utgången av den preskriptionstid för återkrav av stöd som avses i artikel 15 i förordning nr 659/1999 vid den nationella domstolen ställa staten till svars för att ha åsidosatt den anmälningsskyldighet som föreskrivs i artikel 108.3 FEUF.

105. Det återstår att undersöka den fråga som den hänskjutande domstolen ställer i den andra delen av sin andra fråga, nämligen huruvida, och i så fall i vilken utsträckning, de italienska myndigheterna inom ramen för skadeståndstalan mot dem kan åberopa principen om berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen.

Huruvida principen om berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen kan åberopas.

106. I avsaknad av ett beslut från kommissionen avseende det aktuella stödet ankommer det i förevarande fall på den hänskjutande domstolen att, utifrån det datum då staten har beslutat att bevilja sådant stöd, bedöma huruvida, med beaktande av omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, stödet i fråga ska kvalificeras som befintligt stöd eller nytt stöd och, i det sistnämnda fallet, huruvida detta stöd är olagligt eller inte.

107. Om det bekräftas att de aktuella stödåtgärderna beviljades i strid med förhandsanmälningsskyldigheten, som i princip är absolut och ovillkorlig, anser jag att de statliga myndigheterna inte kan åberopa rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar för att undgå sina skyldigheter inom ramen för en skadeståndstalan som väckts av en konkurrent till stödmottagaren.

108. Vad gäller principen om skydd för berättigade förväntningar räcker det att erinra om att rätten att åberopa denna, som i princip är öppen för varje person hos vilken *en institution* har väckt berättigade förväntningar, är irrelevant i detta fall, eftersom den aktuella institutionen inte har lämnat några tydliga försäkringar.

109. Det är under alla omständigheter fast rättspraxis att skydd för berättigade förväntningar inte kan åberopas av en person som har överträtt gällande bestämmelser.[32] Det är även utrett att företag som mottar stöd i princip endast kan ha berättigade förväntningar på att stödet är lagenligt såvitt det har beviljats i enlighet med förfarandet i artikel 108 FEUF. Denna slutsats gäller i ännu högre grad för de statliga myndigheter som har beviljat stödet, som under inga omständigheter får dra fördel av att kommissionen har underlåtit att agera eller inte fattat något beslut avseende detta stöd.[33]

110. Dessa myndigheter kan inte heller åberopa rättssäkerhetsprincipen.

32 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juli 2005, ThyssenKrupp/kommissionen (C-65/02 P och C-73/02 P, EU:C:2005:454, punkt 41).
33 Se, bland annat, dom av den 15 december 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, punkt 104 och där angiven rättspraxis).

111. Domstolen har visserligen slagit fast att det grundläggande rättssäkerhetskravet utgör hinder för kommissionen att på obestämd tid dröja med att utöva sin befogenhet även när gemenskapslagstiftaren inte har fastställt en preskriptionstid.[34] I det avseendet kan ett dröjsmål från kommissionens sida när det gäller att fastställa att ett stöd är rättsstridigt samt att det ska undanröjas och återkrävas av en medlemsstat undantagsvis medföra berättigade förväntningar hos *stödmottagarna* som hindrar kommissionen från att ålägga den berörda medlemsstaten att kräva tillbaka stödet.[35]

112. Utöver den omständigheten att denna rättspraxis var tänkt att skydda stödmottagarens berättigade förväntning – som i princip är irrelevant inom ramen för en skadeståndstalan mot de statliga myndigheter som beviljat stödet – rör den en rad exceptionella omständigheter[36] som enligt min mening inte har någon likhet med situationen i det nationella målet.

113. Även om rättssäkerhetsprincipen kan spela en roll i de fall då den berörda staten vederbörligen har anmält de stödåtgärder som den planerar att genomföra är detta enligt min mening inte fallet när denna stat inte har uppfyllt den skyldighet att förhandsanmäla stödet som föreskrivs i artikel 108.3 FEUF, även om det kan uppstå rimligt tvivel om huruvida dessa åtgärder är lagliga i förhållande till reglerna för statligt stöd.

114. Följaktligen kan varken principen om berättigade förväntningar – som i vilket fall som helst inte kan åberopas av en person som har brutit mot gällande lagstiftning – eller rättssäkerhetsprincipen – som inte kan tillämpas i en situation där de behöriga nationella myndigheterna inte har anmält nya stödåtgärder – åberopas av de italienska myndigheterna till stöd för deras ståndpunkt.

115. Jag föreslår därför att den andra tolkningsfrågan ska besvaras så, att artikel 1 b iv i förordning nr 659/1999 inte är tillämplig på en sådan situation som den i det nationella målet. Eftersom stödet i fråga inte beviljades i enlighet med skyldigheten att förhandsanmäla statligt stöd till kommissionen, kan medlemsstaten vidare inte åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen i syfte att undvika kravet på återbetalning inom ramen för en skadeståndstalan.

Förslag till avgörande

116. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) på följande sätt:

1) Varken artikel 1 b v i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] eller den regel som föreskrivs i punkt 143 i domen av den 15 juni 2000, Alzetta m.fl./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 och T-23/98, EU:T:2000:151) kan tillämpas på en nationell åtgärd som utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, när en sådan åtgärd, vid tidpunkten för dess genomförande, kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och konkurrensvillkoren.

2) Artikel 1 b iv i förordning nr 659/1999 är inte tillämplig på en sådan situation som den i det nationella målet. Med andra ord utgör bestämmelserna i EUF-fördraget om statligt stöd hinder för att till följd av utgången av den preskriptionstid för återkrav av stöd som avses i artikel 15 i

34 Se dom av den 14 juli 1972, Geigy/kommissionen (52/69, EU:C:1972:73, punkterna 20 och 21), dom av den 24 september 2002, Falck och Acciaierie di Bolzano/kommissionen (C-74/00 P och C-75/00 P, EU:C:2002:524, punkterna 140 och 141), och dom av den 22 april 2008, kommissionen/Salzgitter (C-408/04 P, EU:C:2008:236, punkt 100).

35 Se dom av den 24 november 1987, RSV/kommissionen (223/85, EU:C:1987:502, punkt 17).

36 Den aktuella åtgärden rörde nämligen en sektor som sedan flera år erhöll statligt stöd som godkänts av kommissionen och som var ämnat att täcka ytterligare kostnader för ett projekt som redan hade erhållit godkänt stöd (dom av den 28 januari 2003, Tyskland/kommissionen, C-334/99, EU:C:2003:55, punkt 44).

förordning nr 659/1999 vid den nationella domstolen ställa staten till svars för att ha åsidosatt den anmälningsskyldighet som föreskrivs i artikel 108.3 FEUF. Eftersom stödet i fråga inte beviljades i enlighet med den skyldighet att förhandsanmäla statligt stöd till kommissionen som föreskrivs i artikel 108.3 FEUF, kan medlemsstaten vidare inte åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen i syfte att undvika kravet på återbetalning inom ramen för en skadeståndstalan som väckts av enskilda på grund av åsidosättande av unionsrätten.