



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

23. januar 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – statsstøtte – eksisterende og ny støtte – kvalificering – forordning (EF) nr. 659/1999 – artikel 1, litra b), nr. iv) og v) – retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning – anvendelse – støtte tildelt inden liberaliseringen af et marked, der oprindeligt var lukket for konkurrence – erstatningssøgsmål anlagt over for en medlemsstat af en konkurrent til det støttemodtagende selskab«

I sag C-387/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien) ved afgørelse af 10. april 2017, indgået til Domstolen den 28. juni 2017, i sagen:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

mod

Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af Domstolens vicepræsident, R. Silva de Lapuerta, som fungerende formand for Første Afdeling, og dommerne A. Arabadjiev (refererende dommer), E. Regan, C.G. Fernlund og S. Rodin,

generaladvokat: N. Wahl,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. juni 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA ved avvocati M. Contaldi, P. Canepa, V. Roppo og S. Sardano,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. De Bellis,
- den franske regering ved J. Bousin, P. Dodeller, D. Colas og R. Coesme, som befuldmægtigede,

* Processprog: italiensk.

– Europa-Kommissionen ved P. Stancanelli og D. Recchia, som befuldmægtigede,
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. september 2018,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1, litra b), nr. iv) og v), i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1), EØF-traktatens artikel 93, stk. 3 (efter ændring artikel 88, stk. 3, EF, nu artikel 108, stk. 3, TEUF), samt retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en sag mellem Presidenza del Consiglio dei Ministri (formandskabet for ministerrådet, Italien) og Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA (herefter »FTDM«) vedrørende et krav om erstatning for tab, som dette selskab har lidt som følge af tildelingen af støtte i årene 1976-1980 til Tirrenia di Navigazione SpA (herefter »Tirrenia«), der var en konkurrerende virksomhed til FTDM.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 1 i forordning nr. 659/1999, der har overskriften »Definitioner«, bestemte følgende:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

b) »eksisterende støtte«

[...]

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

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

[...]«

- 4 Forordningens artikel 15 med overskriften »Forældelsesfrist« fastsatte følgende:

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

2. Forældelsesfristen løber fra det tidspunkt, hvor den ulovlige støtte tilkendes støttemodtageren, enten som individuel støtte eller i henhold til en støtteordning. Enhver foranstaltning, der træffes af Kommissionen eller af en medlemsstat efter opfordring fra Kommissionen angående den ulovlige

støtte, afbryder denne frist. Efter hver afbrydelse begynder forældelsesfristen forfra. Forældelsesfristen suspenderes i det tidsrum, hvor Kommissionens beslutning er genstand for en verserende sag for De Europæiske Fællesskabers Domstol.

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

Italiensk ret

5 Den i hovedsagen omhandlede støtte blev tildelt Tirrenia, en navigationsvirksomhed, der er konkurrent til FTDM, i henhold til legge n. 684 – Ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale (lov nr. 684 om omstrukturering af søtransportydelser af betydelig national interesse) af 20. december 1974 (GURI nr. 336 af 24.12.1974, herefter »lov nr. 684«).

6 Artikel 7 i lov nr. 684 har følgende ordlyd:

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

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

[...]«

7 Artikel 8 i lov nr. 684 bestemmer:

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

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

8 Artikel 9 i lov nr. 684 er affattet således:

»Den i den foregående artikel fastsatte kontrakt skal indeholde:

- 1) en liste over de forbindelser, der skal sikres
- 2) hyppigheden for hver forbindelse
- 3) de fartøjstyper, der skal tilknyttes hver forbindelse
- 4) de tilskud, der fastsættes på baggrund af nettoindtægterne, afskrivninger af investeringer, driftsudgifter, funktionsomkostninger og finansielle udgifter.

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

9 Artikel 18 i lov nr. 684 bestemmer:

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

10 Artikel 19 i lov nr. 684 har følgende ordlyd:

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

11 I artikel 7 i dekret nr. 501 fra republikkens præsident af 1. juni 1979 (GURI nr. 285 af 18.10.1979), som blev vedtaget med henblik på gennemførelse af artikel lov nr. 684, præciseres, at de acontobeløb, der omhandles i den nævnte lovs artikel 19, udbetales af Corte dei conti (revisionsret, Italien) til selskaber, der leverer tjenesteydelser af betydelig national interesse, indtil tidspunktet for registreringen af retsakterne vedrørende indgåelsen af nye kontrakter.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 Som det fremgår af dom af 13. juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), og af 10. juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), er FTDM og Tirrenia to søtransportvirksomheder, som i 1970'erne sejlede i rutefart mellem det italienske fastland og øerne Sardinien og Sicilien.

13 FTDM anlagde i 1981 sag mod Tirrenia ved Tribunale di Napoli (retten i Napoli, Italien) med påstand om erstatning af det tab, selskabet havde lidt på grund af den lavprispolitik, der havde været anvendt af sidstnævnte mellem 1976 og 1980. FTDM gjorde gældende, at Tirrenia havde misbrugt sin dominerende stilling på det pågældende marked ved at anvende betydeligt lavere priser end kostpriserne i kraft af offentlige tilskud, hvis lovlighed var tvivlsom efter EU-retten.

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

15 Den appel af denne dom, der blev iværksat af kuratoren for konkursboet efter FTDM, som i mellemtiden var blevet afviklet, blev forkastet ved dom af 19. april 2000 afsagt af Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien), som bl.a. afslog at efterkomme appellansens anmodning om, at Domstolen blev forelagt præjudicielle spørgsmål om foreneligheden af lov nr. 684 med EU-retten, eftersom de afgørelser, som de retter, der havde pådømt sagen i realiteten, havde truffet, overholdt de relevante bestemmelser og var i overensstemmelse med Domstolens praksis.

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

- 17 Med sit søgsmål nedlagde FTDM påstand om, at den italienske stat tilpligtes at betale selskabet 9 240 000 EUR i skadeserstatning.
- 18 Den 14. april 2003 forelagde Tribunale di Genova (retten i Genova) Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse. Denne forelæggelse gav anledning til dom af 13. juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391).
- 19 Som følge af denne dom fastslog Tribunale di Genova (retten i Genova) ved dom af 27. februar 2009 tilstedeværelsen af »den retsstridige handling, der er begået af statens domstole«, og bestemte ved særskilt kendelse, at der skulle træffes afgørelse om påstanden om skadeserstatning som følge af denne retsstridige handling. Det var på dette trin af proceduren, at den forelæggende ret, idet den gav udtryk for tvivl vedrørende fortolkningen af de EU-retlige bestemmelser om statsstøtte, på ny henvendte sig til Domstolen.
- 20 Ved dom af 10. juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), fastslog Domstolen, at »EU-retten skal fortolkes således, at tilskud, der udbetales under de omstændigheder, som kendetegner tvisten i hovedsagen, i henhold til en national lovgivning, hvorefter der kan udbetales acontobetalingen inden godkendelsen af en kontrakt, udgør statsstøtte, hvis disse tilskud kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene, hvilket det påhviler den forelæggende ret at undersøge«.
- 21 Ved afgørelse af 30. juli 2012 tilpligtede Tribunale di Genova (retten i Genova) formandskabet for ministerrådet at betale FTDM 2 330 355,78 EUR med tillæg af inflationsregulering og renter efter loven i erstatning for det tab, som selskabet havde lidt som følge af statens ulovlige adfærd i dens dømmende funktion.
- 22 Formandskabet for ministerrådet iværksatte appel af denne afgørelse, og FTDM iværksatte kontraappel.
- 23 Ved dom af 24. juli 2014 ophævede Corte d'appello di Genova (appeldomstolen i Genova, Italien) den nævnte afgørelse og traf afgørelse vedrørende sagens realitet.
- 24 Denne retsinstans frifandt den italienske stat for FTDM's erstatningspåstand støttet på den italienske stats ansvar for dens dømmende funktion og forvaltningsfunktion og gav samtidig FTDM medhold i den påstand, der var støttet på denne stats ansvar for dens lovgivende funktion som følge af den italienske parlaments vedtagelse af lov nr. 684. Retsinstansen tilpligtede dermed den nævnte stat at betale FTDM 2 330 355,78 EUR med tillæg af inflationsregulering og renter efter loven som erstatning for det tab, som selskabet havde lidt.
- 25 Corte di appello di Genova (appeldomstolen i Genova) fastslog navnlig, at de tilskud, der var tildelt Tirrenia, havde kunnet påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, eftersom »de af Tirrenia betjente ruter som følge af deres geografiske nærhed kunne være betjent af transportører fra andre medlemsstater (især [Kongeriget Spanien] og [Den Franske Republik]), som imidlertid virkede på ufordelagtige vilkår i forhold til førstnævnte«.
- 26 Denne retsinstans fastslog endvidere, at Kommissionen i sin beslutning 2001/851/EF af 21. juni 2001 om Italiens statsstøtte til fordel for rederiselskabet Tirrenia di Navigazione (EFT 2001, L 318, s. 9) havde fastslået tilstedeværelsen af operatører fra andre medlemsstater på de af Tirrenia betjente ruter.
- 27 Den nævnte retsinstans fastslog endvidere, at disse tilskud, henset til den betydelige værdi af de tilskud, der var udbetalt i løbet af de pågældende år, dvs. ca. 400 mia. ITL, og eftersom Tirrenia også virkede på internationale forbindelser, ligeledes henhørte under den forbudte ordning for såkaldte krydssubventioner.

- 28 På denne baggrund fandt Corte d'appello di Genova (appeldomstolen i Genova), at de i hovedsagen omhandlede tilskud, idet de ikke var indført før ikrafttrædelsen af EØF-traktaten, skulle betegnes som ny støtte, der var underlagt anmeldelsespligten i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, hvorfor der i mangel af en anmeldelse forelå en overtrædelse af EU-retten.
- 29 Formandskabet for ministerrådet har iværksat kassationsanke mod denne dom for den forelæggende ret og har bl.a. gjort gældende, at tilskuddene til Tirrenia med urette blev kvalificeret som ny støtte og ikke eksisterende støtte.
- 30 Den forelæggende ret har indledningsvis bemærket, at det med henblik på den retlige kvalificering af en statsstøtte, som udbetales på et marked, der som det i hovedsagen omhandlede ikke er liberaliseret, som eksisterende støtte eller ny støtte bør undersøges, om artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999 finder anvendelse *ratione temporis*, ligesom bestemmelsens anvendelsesområde bør undersøges.
- 31 Dernæst har denne ret fremhævet betydningen af et af de særlige træk ved det pågældende marked, nemlig fraværet af liberalisering af dette marked. Den har således fastslået, at De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans i præmis 143 i sin dom af 15. juni 2000, *Alzetta m.fl. mod Kommissionen* (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 – T-607/97, T-1/98, T-3/98 – T-6/98 og T-23/98, EU:T:2000:151), havde uddraget et princip, hvorefter en støtteordning indført på et marked, der oprindeligt var lukket for konkurrence, måtte anses for en eksisterende støtteordning, når dette marked blev liberaliseret, og den har tilføjet, at dette princip blev tiltrådt af Domstolen i præmis 66-69 i dom af 29. april 2004, *Italien mod Kommissionen* (C-298/00 P, EU:C:2004:240). Med henblik på at foretage en retlig kvalificering af de af hovedsagen omhandlede tilskud som eksisterende støtte eller ny støtte skal det nævnte principps anvendelsesområde følgelig ligeledes undersøges.
- 32 Den forelæggende ret har dog ligeledes anført, at det fremgår af en række sager vedrørende virksomhederne i Gruppo Tirrenia di Navigazione, som gav anledning til Domstolens dom af 10. maj 2005, *Italien mod Kommissionen* (C-400/99, EU:C:2005:275), samt Rettens dom af 20. juni 2007, *Tirrenia di Navigazione m.fl. mod Kommissionen* (T-246/99, ikke trykt i Sml., EU:T:2007:186), og af 4. marts 2009, *Tirrenia di Navigazione m.fl. mod Kommissionen* (T-265/04, T-292/04 og T-504/04, ikke trykt i Sml., EU:T:2009:48), at fraværet af liberalisering af markedet for cabotagesejlads blev fundet irrelevant for kvalificeringen af visse af de i disse sager omhandlede foranstaltninger som eksisterende støtte.
- 33 Den forelæggende ret har endelig udtrykt tvivl om, hvorvidt artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999, sammenholdt med denne forordnings artikel 15, kan finde anvendelse på tilskud, der er tildelt før nævnte forordnings ikrafttræden. Ifølge denne ret fremgår det af dom af 16. april 2015, *Trapeza Eurobank Ergasias* (C-690/13, EU:C:2015:235), at disse bestemmelser måske kunne finde anvendelse på forhold, der stammer fra før samme forordnings ikrafttræden.
- 34 På denne baggrund har Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Finder artikel 1, litra b), nr. v), i forordning nr. 659/1999, som bestemmer, at »[...] støtte, som anses for at være en eksisterende støtte, fordi det kan godtgøres, at der ikke var tale om støtte, da den blev indført, men at den blev en støtte på grund af udviklingen på fællesmarkedet, uden at medlemsstaten havde foretaget nogen ændringer[«, og »når] visse foranstaltninger bliver en støtte som følge af en liberalisering af en aktivitet ved fællesskabslovgivning, betragtes sådanne foranstaltninger ikke som eksisterende støtte efter den dato, der er fastsat for liberaliseringen«, anvendelse med henblik på kvalificeringen af den pågældende støtte (som »eksisterende« og således ikke »ny«) og i hvilket omfang, eller finder det princip (der er formelt forskelligt fra den ovennævnte positive ret), som Retten fastslog i dom af 15. juni 2000[, *Alzetta m.fl. mod Kommissionen*, (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 – T-607/97, T-1/98, T-3/98 –

T-6/98 og T-23/98, EU:T:2000:151,] præmis 143), der med relevans for den afgørelse, som skal træffes i denne forbindelse, blev bekræftet af Domstolen med dom af 29. april 2004, [Italien mod Kommissionen (C-298/00 P, EU:C:2004:240,] præmis 66-69) i henhold til hvilken »[...] [e]n støtteordning, der er indført på et marked, der oprindeligt var lukket for konkurrence, må [...] anses for en eksisterende støtteordning, når markedet liberaliseres, for så vidt som støtteordningen ikke ved indførelsen var omfattet af anvendelsesområdet for [EØF-]traktatens artikel 92, stk. 1, [senere artikel 87, stk. 1, EF, nu artikel 107, stk. 1, TEUF], idet denne bestemmelse under hensyn til dens betingelser om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og følgevirkninger på konkurrencen kun kan anses for at finde anvendelse på erhvervsgræne, der er åbne for konkurrence« anvendelse, og i hvilket omfang?

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

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 35 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om tilskud, der som de i hovedsagen omhandlede er tildelt en virksomhed inden liberaliseringen af det relevante marked, kan kvalificeres som eksisterende støtte, alene fordi det nævnte marked ikke formelt var liberaliseret, da de blev tildelt.
- 36 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at en national foranstaltning for at kunne kvalificeres som statsstøtte skal opfylde samtlige nedenstående betingelser. For det første skal der være tale om et statsligt indgreb eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler. For det andet skal denne støtte kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater. For det tredje skal den give den begunstigede en selektiv fordel. For det fjerde skal den fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene (jf. dom af 21.12.2016, Kommissionen mod World Duty Free Group m.fl., C-20/15 P og C-21/15 P, EU:C:2016:981, præmis 53).
- 37 Henset hertil skal det efterprøves, om de pågældende tilskud i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvori det relevante marked endnu ikke var formelt åbent for konkurrence, da de blev tildelt, udgjorde statsstøtte, fordi de opfyldte betingelserne for at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje konkurrencevilkårene.
- 38 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at selv om det forholder det sig sådan, at en statsstøtte i princippet kan anses for eksisterende, fordi det kan fastslås, at den ikke udgjorde en støtte på tidspunktet for iværksættelsen heraf, navnlig som følge af et sådant fravær af liberalisering på det relevante marked, har Domstolen tidligere fastslået, at et sådant fravær af liberalisering ikke nødvendigvis udelukker, at statsstøtteforanstaltninger kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene (jf. i denne retning dom af 10.6.2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, præmis 49).
- 39 Statsstøtte kan nemlig påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, selv om det relevante marked kun er delvist åbent for konkurrence.

- 40 Det er tilstrækkeligt, at der på tidspunktet for iværksættelsen af en støtteforanstaltning forelå en situation med effektiv konkurrence på det relevante marked, for at et statsligt indgreb eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene.
- 41 Som generaladvokaten har bemærket i punkt 67 i forslaget til afgørelse, gør den omstændighed, at det i hovedsagen omhandlede marked for cabotagesejlads først blev liberaliseret ved lov længe efter den i hovedsagen omhandlede tildeling af tilskud, det ikke muligt at udelukke, at disse tilskud inden denne liberalisering udgjorde statsstøtte, som opfyldte betingelserne nævnt i nærværende doms præmis 36.
- 42 Det skal i denne henseende bemærkes, som det fremgår af præmis 50 i dom af 10. juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), at det ikke kan udelukkes, at Tirrenia for det første konkurrerede med virksomheder i andre medlemsstater om de omhandlede interne ruter, og for det andet, at det konkurrerede med sådanne virksomheder på internationale ruter, og at der ved manglende særskilt regnskab for virksomhedens forskellige aktiviteter forelå en risiko for krydssubventioner, dvs. en risiko for, at indtægterne fra dens cabotagesejlads, som modtog de i hovedsagen omhandlede tilskud, blev anvendt til fordel for de aktiviteter, der udøves af den på de nævnte internationale ruter.
- 43 Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at det, selv om det relevante marked ikke var formelt liberaliseret, fremstår, som om dette marked på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var et konkurrencepræget marked, og at tilskuddene indrømmet Tirrenia kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene.
- 44 På denne baggrund skal det fastslås, at de i hovedsagen omhandlede tilskud, for så vidt som disse tilskud på tidspunktet for tildelingen heraf var omfattet af begrebet »statsstøtte«, eftersom de opfylder alle de nødvendige kriterier i denne henseende, navnlig at de kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, i princippet ikke kunne kvalificeres som eksisterende støtte, alene fordi det relevante marked ikke var formelt liberaliseret.
- 45 Henset til disse betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at tilskud, der som de i hovedsagen omhandlede er tildelt en virksomhed inden liberaliseringen af det relevante marked, ikke kan kvalificeres som eksisterende støtte, alene fordi det nævnte marked ikke formelt var liberaliseret, da de blev tildelt, for så vidt som disse tilskud kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejede eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Det andet spørgsmål

- 46 Med det andet spørgsmål har den forelæggende ret rejst tvivl om, hvorvidt artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999 finder anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede med henblik på at kvalificere de pågældende tilskud som eksisterende støtte eller ny støtte, eller om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet skal lægges til grund.
- 47 Hvad indledningsvis angår anvendeligheden af denne forordnings artikel 1, litra b), nr. iv), i en situation som den i hovedsagen omhandlede skal det for det første bemærkes, at det i denne bestemmelse omhandlede begreb »eksisterende støtte« synes snævert forbundet med Kommissionens rolle samt de funktioner og konkrete beføjelser, som den er tillagt inden for rammerne af kontrolordningen med statsstøtte.

- 48 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der i henhold til denne bestemmelse ved støtte forstås støtte, som anses for eksisterende støtte i henhold til artikel 15 i forordning nr. 659/1999.
- 49 Denne forordnings artikel 15, stk. 3, bestemmer, at enhver støtte, for hvilken forældelsesfristen på ti år er udløbet, anses for at være eksisterende støtte.
- 50 Denne forordnings artikel 15, stk. 2, bestemmer for sin del, at enhver foranstaltning, der træffes af Kommissionen eller af en medlemsstat efter opfordring fra Kommissionen angående den ulovlige støtte, afbryder denne frist, og at forældelsesfristen begynder forfra efter hver afbrydelse.
- 51 Det følger af disse bestemmelsers ordlyd, at kvalificeringen af støtte som eksisterende statsstøtte i henhold til denne forordnings artikel 1, litra b), nr. iv), i princippet afhænger af, om Kommissionen har truffet foranstaltninger i forhold til den pågældende støtte inden for forældelsesfristen.
- 52 Endvidere er Kommissionens beføjelser inden for tilbagesøgning af statsstøtte i henhold til artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 underkastet en forældelsesfrist på ti år.
- 53 For det andet skal det fremhæves, at de nationale retsinstanser har en særlig rolle i kontrolordningen med statsstøtte og nyder en vis uafhængighed i forhold til Kommissionen, bl.a. når de forelægges et erstatningssøgsmål, hvor der ikke foreligger en kommissionsafgørelse.
- 54 Det fremgår i denne henseende af Domstolens faste praksis, at gennemførelsen af kontrolordningen med statsstøtte tilkommer dels Kommissionen, dels de nationale retter, idet deres respektive roller supplerer hinanden, men er adskilte (dom af 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Det er nærmere bestemt alene Kommissionen, der herved er underlagt Unionens retsinstansers efterprøvelse, som er kompetent til at træffe afgørelse om støtteforanstaltningernes forenelighed med fællesmarkedet, mens de nationale retter har til opgave at sikre borgernes rettigheder i tilfælde af tilsidesættelse af forpligtelsen ifølge EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, til at give Kommissionen forudgående underretning om statsstøtte (jf. i denne retning dom af 5.10.2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, EU:C:2006:644, præmis 38).
- 56 De nationale retsinstanser kan ved opfyldelsen af deres opgaver skulle give medhold i påstande om erstatning for det tab, som en ulovlig statsstøtte forårsager på modtagerens konkurrenter.
- 57 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 82 og 84 i forslaget til afgørelse, har disse retsinstanser inden for rammerne af sådanne erstatningssøgsmål som led i udøvelsen af deres opgaver med at sikre borgernes rettigheder en vis uafhængighed i forhold til Kommissionens indgreb, selv om muligheden for at kræve erstatning i princippet er uafhængigt af en parallel undersøgelsesprocedure, som Kommissionen foretager vedrørende den pågældende støtte.
- 58 I denne forbindelse følger det af Domstolens faste praksis, at Kommissionens indledning af den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende statsstøtte ikke kan fritage de nationale retsinstanser for deres forpligtelse til at sikre borgernes rettigheder i tilfælde af en tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 93, stk. 3 (dom af 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, præmis 32).
- 59 Det skal for så vidt angår de nationale retsinstansers grad af uafhængighed ligeledes bemærkes, at en endelig afgørelse fra Kommissionen, der erklærer en uanmeldt støtte forenelig med det indre marked, ikke indebærer, at gennemførelsesforanstaltninger, som er ugyldige, fordi de er blevet truffet i strid med forbuddet i EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, efterfølgende lovliggøres, da man i så fald ville tilsidesætte denne bestemmelses direkte virkning og også borgernes interesser, som de nationale domstole har til opgave at beskytte. Enhver anden fortolkning vil tilskynde den pågældende

medlemsstat til at sætte sig ud over den nævnte bestemmelse og vil medføre, at bestemmelsen mister sin effektive virkning (dom af 5.10.2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, EU:C:2006:644, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

- 60 Når en sagsøger for den nationale ret kan godtgøre at have lidt et tab som følge af den for tidligt iværksatte statsstøtte og nærmere bestemt af den tidsmæssige, ulovlige fordel, som støttemodtageren har opnået derved, kan erstatningssøgsmålet derfor i princippet tages til følge, selv om Kommissionen på tidspunktet for den nationale rets afgørelse af kravet allerede måtte have godkendt den pågældende støtteforanstaltning.
- 61 Det fremgår af de i nærværende doms præmis 47-60 anførte betragtninger, at det, som generaladvokaten har anført i punkt 91 i forslaget til afgørelse, skal fastslås, at udløbet af den i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 fastsatte forældelsesfrist på ti år, henset til den rolle, som de nationale retsinstanser har inden for kontrolordningen med statsstøtte samt omfanget af deres uafhængighed af Kommissionen, bl.a. når de forelægges et erstatningssøgsmål i en sag, hvor Kommissionen ikke har truffet afgørelse, kun medfører en tidsmæssig begrænsning for Kommissionens beføjelser inden for tilbagesøgning af statsstøtte.
- 62 Følgelig kan udløbet af den i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 fastsatte forældelsesfrist ikke føre til, at statsstøtte, der er behæftet med en ulovlighed, lovliggøres med tilbagevirkende kraft, alene fordi den bliver eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. v), og dermed, at et erstatningssøgsmål anlagt mod den pågældende medlemsstat af borgere og konkurrenter, der er påvirket af tildelingen af den ulovlige støtte, fratages ethvert retsgrundlag.
- 63 Enhver anden fortolkning ville indskrænke rækkevidden af den pligt til anmeldelse af foranstaltninger, som medlemsstaterne er pålagt, og således fratage EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, dens effektive virkning, bl.a. fordi denne bestemmelse ikke henviser til Kommissionens rolle, funktion og konkrete beføjelser.
- 64 Hvad angår den forelæggende rets tvivl som følge af dom af 16. april 2015, *Trapeza Eurobank Ergasias* (C-690/13, EU:C:2015:235), hvad angår anvendeligheden af artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999 med henblik på at kvalificere de i hovedsagen omhandlede tilskud som eksisterende støtte eller ny støtte skal det, som generaladvokaten har anført i punkt 102 i forslaget til afgørelse, fremhæves, at den sag, der gav anledning til denne dom, ikke vedrørte et erstatningssøgsmål, men spørgsmålet om, hvorvidt de nationale bestemmelser, som indførte privilegier, der potentielt var uforenelige med de EU-retlige bestemmelser på statsstøtteområdet, eventuelt skulle gøres til genstand for en anmeldelse som omhandlet i artikel 88, stk. 3, EF, og i bekræftende fald om man skulle undlade at anvende disse bestemmelser.
- 65 Der kan følgelig ikke af denne retspraksis udledes et argument om, at definitionen af begrebet »eksisterende støtte« i artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999 finder anvendelse som led i et erstatningssøgsmål som det i hovedsagen omhandlede.
- 66 Det skal endvidere bemærkes, at for så vidt som forordning nr. 659/1999 indeholder processuelle regler, der gælder for alle administrative procedurer på statsstøtteområdet, som verserer for Kommissionen, kodificerer og støtter forordningen Kommissionens praksis vedrørende kontrol af statsstøtte og indeholder ingen bestemmelser vedrørende de nationale retters beføjelser og forpligtelser, som fortsat er reguleret af traktatens bestemmelser som fortolket af Domstolen (jf. i denne retning dom af 5.10.2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, EU:C:2006:644, præmis 34 og 35).
- 67 Det følger af de ovenstående betragtninger, at den definition af begrebet »eksisterende støtte«, der fremgår af artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999, ikke finder anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede.

- 68 Hvad angår muligheden for at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal det bemærkes, at dette princip ikke kan påberåbes af en person, der har tilsidesat gældende ret (jf. i denne retning dom af 14.7.2005, ThyssenKrupp mod Kommissionen, C-65/02 P og C-73/02 P, EU:C:2005:454, præmis 41).
- 69 Denne konklusion er, som generaladvokaten har bemærket i punkt 109 i forslaget til afgørelse, i endnu højere grad gyldig for de statslige enheder, som har tildelt en statsstøtte i strid med EØF-traktatens artikel 93, stk. 3.
- 70 Det følger heraf, at når en støtte er tildelt i strid med den forpligtelse til forudgående anmeldelse, der er indført ved EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, kan de statslige enheder ikke påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. i denne retning dom af 15.12.2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, præmis 104).
- 71 Hvad endelig angår anvendelsen af retssikkerhedsprincippet i en situation som den i hovedsagen omhandlede skal det bemærkes, at forældelsesfristen generelt opfylder formålet med at sikre retssikkerheden (jf. i denne retning dom af 13.6.2013, Unanimes m.fl., C-671/11 P – C-676/11 P, EU:C:2013:388, præmis 31). For at opfylde opgaven med at sikre retssikkerheden skal disse frister fastsættes på forhånd, og enhver »analog« anvendelse af en forældelsesfrist skal kunne forudses af borgeren med tilstrækkelig sikkerhed (jf. i denne retning dom af 5.5.2011, Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading, C-201/10 og C-202/10, EU:C:2011:282, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 72 Da der ikke findes fællesskabsretlige bestemmelser på området, tilkommer det for så vidt hver enkelt medlemsstat i sin nationale retsorden at udpege de kompetente retter og fastlægge de retsplejemæssige regler for sager til sikring af de rettigheder, som tilkommer borgerne ifølge fællesskabsretten, idet disse regler dog dels ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende rettigheder efter nationale regler (ækvivalensprincippet), dels ikke i praksis må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet) (dom af 5.10.2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, EU:C:2006:644, præmis 45).
- 73 De eneste regler om forældelse, der eventuelt kan anvendes i nærværende sag, er således de regler, der udspringer af den nationale lovgivning fortolket i lyset af effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet.
- 74 I denne sammenhæng ville det være i strid med retssikkerhedsprincippet at foretage en analog anvendelse af den i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 fastsatte frist på ti år på et erstatningssøgsmål anlagt mod den pågældende medlemsstat af en konkurrent til det af statsstøtten begunstigede selskab.
- 75 En borger kan nemlig ikke pålægges en forældelsesfrist, der er fastsat i en bestemmelse, som alene tilsigter at begrænse Kommissionens beføjelser tidsmæssigt på området for tilbagesøgning af statsstøtte. Udløbet af en sådan frist kan ikke forhindre, at staten drages til ansvar ved den nationale ret for overtrædelse af den forudgående anmeldelsespligt efter EØF-traktatens artikel 93, stk. 3.
- 76 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 1, litra b), nr. iv), i forordning nr. 659/1999 skal fortolkes således, at den ikke finder anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede. For så vidt som de i hovedsagen omhandlede tilskud blev tildelt i strid med den forpligtelse til forudgående anmeldelse, der er indført ved EØF-traktatens artikel 93, kan de statslige enheder ikke påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. I en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor en konkurrent til det støttemodtagende selskab har anlagt et erstatningssøgsmål mod medlemsstaten, giver retssikkerhedsprincippet ikke mulighed for ved en analog anvendelse at pålægge sagsøgeren en forældelsesfrist som den i denne forordnings artikel 15, stk. 1, fastsatte.

Sagsomkostninger

⁷⁷ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) Tilskud, der som de i hovedsagen omhandlede er tildelt en virksomhed inden liberaliseringen af det relevante marked, kan ikke kvalificeres som eksisterende støtte, alene fordi det nævnte marked ikke formelt var liberaliseret, da de blev tildelt, for så vidt som disse tilskud kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejede eller truede med at fordreje konkurrencevilkårene, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 2) Artikel 1, litra b), nr. iv), i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] skal fortolkes således, at den ikke finder anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede. For så vidt som de i hovedsagen omhandlede tilskud blev tildelt i strid med den forpligtelse til forudgående anmeldelse, der er indført ved EØF-traktatens artikel 93, kan de statslige enheder ikke påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. I en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor en konkurrent til det støttemodtagende selskab har anlagt et erstatningssøgsmål mod medlemsstaten, giver retssikkerhedsprincippet ikke mulighed for ved en analog anvendelse at pålægge sagsøgeren en forældelsesfrist som den i denne forordnings artikel 15, stk. 1, fastsatte.

Underskrifter