Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 23 stycznia 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Pomoc państwa – Pomoc istniejąca i pomoc nowa – Kwalifikacja – Rozporządzenie (WE) nr 659/1999 – Artykuł 1 lit. b) ppkt (iv) i (v) – Zasady pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań – Możliwość stosowania – Pomoc przyznana przed liberalizacją rynku początkowo zamkniętego dla konkurencji – Powództwo o odszkodowanie przeciwko państwu członkowskiemu wniesione przez konkurenta spółki będącej beneficjentem

W sprawie C-387/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy) postanowieniem z dnia 10 kwietnia 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 28 czerwca 2017 r., w postępowaniu:

**Presidenza del Consiglio dei Ministri**

przeciwko

**Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA,**

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, wiceprezes Trybunału, pełniąca obowiązki prezesa pierwszej izby, A. Arabadjiev (sprawozdawca), E. Regan, C.G. Fernlund i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 czerwca 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA przez M. Contaldiego, P. Canepę, V. Roppa i S. Sardana, avvocati,

– w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez G. De Bellisa, avvocato dello Stato,

– w imieniu rządu francuskiego przez J. Bousin, P. Dodellera, D. Colasa i R. Coesmego, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: włoski.

– w imieniu Komisji Europejskiej przez P. Stancanellego i D. Recchię, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 13 września 2018 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 1 lit. b) ppkt (iv) i (v) rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 1, s. 339), art. 93 ust. 3 traktatu EWG (następnie, po zmianie, art. 88 ust. 3 WE, obecnie art. 108 ust. 3 TFUE), a także zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania toczącego się pomiędzy Presidenza del Consiglio dei Ministri (prezydencją rady ministrów, Włochy) i Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA (zwaną dalej „FTDM") w przedmiocie żądania naprawienia szkody, która została jakoby poniesiona przez tę spółkę z powodu przyznania w latach 1976–1980 subwencji na rzecz Tirrenia di Navigazione SpA (zwanej dalej „Tirrenią"), przedsiębiorstwa będącego konkurentem FTDM.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

3 Artykuł 1 rozporządzenia nr 659/1999, zatytułowany „Definicje", stanowił:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

[…]

b) »istniejąca pomoc« oznacza:

[…]

(iv) pomoc uznaną za pomoc istniejącą na podstawie art. 15;

(v) pomoc, jaka została uznana za pomoc istniejącą, ponieważ można stwierdzić, że w czasie gdy została wprowadzona w życie, nie stanowiła pomocy, a w okresie późniejszym stała się pomocą ze względu na rozwój wspólnego rynku bez wprowadzenia zmian przez państwo członkowskie. W przypadku gdy niektóre środki stają się pomocą po liberalizacji danego działania przez prawo wspólnotowe, środków takich nie uznaje się za pomoc istniejącą po terminie przyjętym dla liberalizacji;

[…]".

4 Artykuł 15 tego rozporządzenia, zatytułowany „Okres przedawnienia", stanowił:

„1. Kompetencje Komisji w zakresie windykacji [odzyskania] pomocy podlegają dziesięcioletniemu okresowi [terminowi] przedawnienia.

2. Okres [termin] przedawnienia rozpoczyna bieg w dniu, w którym bezprawnie przyznano pomoc beneficjentowi albo w charakterze pomocy indywidualnej, albo w ramach programu pomocowego. Jakiekolwiek działanie podejmowane przez Komisję lub przez państwo członkowskie działające na

wniosek Komisji w odniesieniu do pomocy przyznanej bezprawnie powoduje przerwanie okresu [biegu terminu] przedawnienia. Każde przerwanie powoduje, że okres [termin] przedawnienia zaczyna biec od początku. Okres [termin] przedawnienia zostaje zawieszony, dopóki decyzja Komisji jest przedmiotem postępowania toczącego się przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

3. Jakąkolwiek pomoc, w odniesieniu do której upłynął okres [termin] przedawnienia, uznaje się za pomoc istniejącą".

### *Prawo włoskie*

5 Subwencje, których dotyczy postępowanie główne, zostały przyznane na rzecz Tirrenii, przedsiębiorstwa żeglugi będącego konkurentem FTDM, na mocy legge n. 684 – Ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale (ustawy nr 684 dotyczącej restrukturyzacji usług morskich o szczególnym znaczeniu dla państwa) z dnia 20 grudnia 1974 r. (GURI nr 336 z dnia 24 grudnia 1974 r., zwanej dalej „ustawą nr 684").

6 Artykuł 7 ustawy nr 684 przewiduje, co następuje:

„W zakresie kompetencji ministra marynarki handlowej leży przyznawanie subwencji przeznaczonych na świadczenie usług, o których mowa w poprzednim przepisie, poprzez zawarcie rocznych umów ad hoc, wspólnie z ministrem skarbu i ministrem udziałów państwa.

Subwencje, o których mowa w poprzednim akapicie, gwarantują przez okres trzech lat zarządzanie usługą w warunkach równowagi gospodarczej. Subwencje te są ustalane wstępnie na podstawie dochodów netto, amortyzacji inwestycji, kosztów eksploatacji, kosztów bieżących i kosztów finansowych.

[…]".

7 Artykuł 8 ustawy nr 684 stanowi:

„Połączenia z większymi i mniejszymi wyspami, o których mowa w art. 1 lit. c), jak również ewentualne przedłużenia, konieczne ze względów technicznych lub gospodarczych, spełniają wymogi związane z rozwojem gospodarczym i społecznym regionów, których dotyczą, w szczególności Mezzogiorno.

Wobec powyższego w kompetencji ministra marynarki handlowej leży przyznawanie subwencji przeznaczonych na świadczenie wyżej wymienionych usług, poprzez zawarcie na okres 20 lat umowy ad hoc, wspólnie z ministrem skarbu i ministrem udziałów państwa".

8 Zgodnie z brzmieniem art. 9 ustawy nr 684:

„Umowa przewidziana w poprzednim przepisie określa:

1) wykaz zapewnianych połączeń;

2) częstotliwość rejsów w ramach każdego połączenia;

3) typy jednostek pływających przeznaczonych do obsługi każdego połączenia;

4) subwencję ustaloną na podstawie dochodów netto, amortyzacji inwestycji, kosztów eksploatacji, kosztów bieżących i kosztów finansowych.

Jeżeli w trakcie roku, w którym wypłacano subwencję, co najmniej jeden z czynników gospodarczych określonych w umowie uległ zmianie przekraczającej dwudziestą część wartości tej pozycji przyjętej przy ustalaniu wysokości poprzedniej subwencji, to do dnia 30 czerwca roku następnego ma miejsce dostosowanie wartości subwencji do wypłaty w danym roku".

9 Artykuł 18 ustawy nr 684 stanowi:

„Ciężar finansowy wynikający ze stosowania niniejszej ustawy jest pokrywany, do wysokości 93 mld lirów [ITL], z funduszy wymienionych w rozdziale 3061 budżetu ministra marynarki handlowej na rok gospodarczy 1975 oraz z funduszy wymienionych w rozdziałach odpowiadających następnym latom gospodarczym".

10 Artykuł 19 ustawy nr 684 stanowi, co następuje:

„Do dnia zawarcia umów przewidzianych niniejszą ustawą minister marynarki handlowej w porozumieniu z ministrem skarbu wypłaca w miesięcznych ratach zaliczki o różnej wielkości, których łączna wysokość nie przekracza [90%] kwoty ogólnej, o której mowa w art. 18".

11 Artykuł 7 dekretu prezydenta republiki nr 501 z dnia 1 czerwca 1979 r. (GURI nr 285 z dnia 18 października 1979 r.) wydanego w celu wdrożenia ustawy nr 684 uściśla, że zaliczki, o których mowa w art. 19 wspomnianej ustawy, są wypłacane na rzecz spółek świadczących usługi o szczególnym znaczeniu dla państwa do dnia zarejestrowania przez Corte dei conti (sąd obrachunkowy, Włochy) dokumentów dotyczących zawarcia nowych umów.

## Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

12 Jak wynika z wyroku z dnia 13 czerwca 2006 r., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391) i z wyroku z dnia 10 czerwca 2010 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), FTDM i Tirrenia to dwa przedsiębiorstwa transportu morskiego, które w latach 70. poprzedniego wieku oferowały regularne połączenia między kontynentalnymi Włochami a Sardynią i Sycylią.

13 W 1981 r. FTDM wniosło przeciwko Tirrenii powództwo do Tribunale di Napoli (sądu rejonowego w Neapolu, Włochy) z żądaniem odszkodowania za szkodę doznaną wedle jego twierdzeń w związku z polityką niskich cen prowadzoną przez Tirrenię w latach 1976–1980. Zgodnie z twierdzeniami FTDM Tirrenia nadużyła swojej pozycji dominującej na rozpatrywanym rynku, stosując ceny znacznie poniżej kosztów dzięki uzyskaniu subwencji państwowej z naruszeniem prawa Unii.

14 Powództwo FTDM zostało oddalone wyrokiem Tribunale di Napoli (sądu rejonowego w Neapolu) z dnia 26 maja 1993 r., potwierdzonym wyrokiem Corte d'appello di Napoli (sądu apelacyjnego w Neapolu, Włochy) z dnia 13 grudnia 1996 r.

15 Skarga kasacyjna od tego wyroku wniesiona przez syndyka masy upadłości FTDM, którego to przedsiębiorstwa likwidację rozpoczęto w międzyczasie, została oddalona wyrokiem Corte suprema di cassazione (sądu kasacyjnego, Włochy) z dnia 19 kwietnia 2000 r. W wyroku tym sąd ów w szczególności odmówił uwzględnienia żądania strony wnoszącej skargę kasacyjną dotyczącego zwrócenia się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi o zgodność ustawy nr 684 z prawem Unii na tej podstawie, że orzeczenie sądu rozpoznającego sprawę co do istoty nie narusza przepisów znajdujących zastosowanie w sprawie i jest zgodne z orzecznictwem Trybunału.

16 Pismem z dnia 15 kwietnia 2002 r. syndyk masy upadłościowej FTDM pozwał państwo włoskie przed Tribunale di Genova (sąd rejonowy w Genui, Włochy), aby stwierdzić odpowiedzialność tego państwa z różnych tytułów: w jego funkcji prawodawczej ze względu na przyznanie, na mocy ustawy nr 684,

pomocy niezgodnej z traktatem EWG; w jego funkcji sądowniczej ze względu na uchybienie, w wyroku Corte di Cassazione (sądu kasacyjnego) z dnia 19 kwietnia 2000 r., obowiązkowi wniesienia do Trybunału pytań prejudycjalnych dotyczących zgodności z prawem Unii ustawy nr 684; wreszcie w jego funkcji administracyjnej ze względu na niepowiadomienie Corte suprema di Cassazione (sądu kasacyjnego) o wszczęciu przez Komisję postępowania w sprawie naruszenia w odniesieniu do tej ustawy, z naruszeniem obowiązku lojalnej współpracy z instytucjami europejskimi.

17 W swojej skardze FTDM żądało, aby zobowiązać państwo włoskie do zapłaty na jego rzecz kwoty 9 240 000 EUR tytułem naprawienia szkody poniesionej przez FTDM.

18 W dniu 14 kwietnia 2003 r. Tribunale di Genova (sąd rejonowy w Genui) skierował do Trybunału wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Wniosek ten doprowadził do wydania wyroku z dnia 13 czerwca 2006 r., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391).

19 W następstwie wydania tego wyroku Tribunale di Genova (sąd rejonowy w Genui) stwierdził wyrokiem z dnia 27 lutego 2009 r. „istnienie bezprawności zachowania państwa" oraz orzekł, w oddzielnym postanowieniu, o dalszym toku postępowania w zakresie wniosku o odszkodowanie wynikające z bezprawności tego zachowania. Na tym etapie wspomnianego postępowania sąd ten, zastanawiając się nad wykładnią prawa Unii w dziedzinie pomocy państwa, zwrócił się ponownie do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

20 Wyrokiem z dnia 10 czerwca 2010 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), Trybunał orzekł, że „[p]rawo Unii winno być interpretowane w ten sposób, że subwencje wypłacane w okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, które przewiduje wypłatę zaliczek przed zawarciem umowy, stanowią pomoc państwa, jeżeli subwencje te mogą oddziaływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi oraz zakłócać konkurencję lub powodować ryzyko jej zakłócenia, czego zbadanie należy do sądu krajowego".

21 Orzeczeniem z dnia 30 lipca 2012 r. Tribunale di Genova (sąd w Genui) zobowiązał prezydencję rady ministrów do zapłaty na rzecz FTDM kwoty 2 330 355,78 EUR, powiększonej o kwotę rewaloryzacji i odsetek ustawowych, tytułem naprawienia szkody poniesionej przez FTDM z powodu niezgodnego z prawem zachowania państwa w jego funkcji sądowniczej.

22 Prezydencja rady ministrów, tytułem głównym, i FTDM, tytułem wzajemnym, wniosły apelację od tego orzeczenia.

23 Wyrokiem z dnia 24 lipca 2014 r. Corte d'appello di Genova (sąd apelacyjny w Genui, Włochy) uchylił wspomniane orzeczenie i orzekł co do istoty sprawy.

24 Oddalając żądania odszkodowawcze FTDM oparte na odpowiedzialności państwa włoskiego w jego funkcji sądowniczej i administracyjnej, sąd ów uwzględnił żądanie oparte na odpowiedzialności tego państwa w jego funkcji prawodawczej ze względu na przyjęcie przez włoski parlament ustawy nr 684. W konsekwencji zobowiązał owo państwo do zapłaty na rzecz FTDM kwoty 2 330 355,78 EUR, powiększonej o kwotę rewaloryzacji i odsetek ustawowych, tytułem naprawienia szkody poniesionej przez tę spółkę.

25 Corte d'appello di Genova (sąd apelacyjny w Genui) uznał w szczególności, że subwencje przyznane na rzecz Tirrenii mogły wpływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi, ponieważ „ze względu na bliskość geograficzną trasy obsługiwane przez Tirrenię mogłyby być wykorzystywane przez przewoźników z innych państw członkowskich (w szczególności [Królestwa Hiszpanii] i [Republiki Francuskiej]), którzy musieliby jednak prowadzić działalność w warunkach zniechęcających w porównaniu do Tirrenii".

26 Ponadto sąd ów uznał, że obecność podmiotów z innych państw członkowskich na trasach obsługiwanych przez Tirrenię zostało stwierdzone przez Komisję w decyzji 2001/851/EWG z dnia 21 czerwca 2001 r. w sprawie pomocy państwa przyznanej przez Włochy spółce morskiej Tirrenia di Navigazione (Dz.U. 2001, L 318, s. 9).

27 Oprócz tego wspomniany sąd stwierdził, że ze względu na dużą wartość subwencji wypłaconych w rozważanych latach, tj. około 400 mld lirów włoskich (ITL), oraz na fakt, iż Tirrenia działała również na trasach międzynarodowych, subwencje te stanowiły też zabroniony system subwencji zwanych skrośnymi.

28 W tej sytuacji Corte d'appello di Genova (sąd apelacyjny w Genui) stwierdził, że subwencje rozpatrywane w postępowaniu głównym, jako że nie były wcześniejsze niż wejście w życie traktatu EWG, powinny być uznane za nową pomoc, podlegającą obowiązkowi zgłoszenia na mocy art. 93 ust. 3 traktatu EWG, co oznacza, że w razie braku takiego zgłoszenia następuje naruszenie prawa Unii.

29 Prezydencja rady ministrów wniosła skargę kasacyjną od wyroku sądu odsyłającego, podnosząc w szczególności, że subwencje przyznane na rzecz Tirrenii zostały błędnie zakwalifikowane jako nowa pomoc, a nie jako pomoc istniejąca.

30 Sąd odsyłający wskazuje, przede wszystkim, że aby prawnie zakwalifikować jako pomoc istniejącą lub nową pomoc państwa przyznaną w kontekście rynku niezliberalizowanego, takiego jak rynek, którego dotyczy postępowanie główne, należy zbadać możliwość stosowania ratione temporis art. 1 lit. b) ppkt (v) rozporządzenia nr 659/1999, a także zakres jego stosowania.

31 Następnie sąd ten podkreśla znaczenie jednej z cech odnośnego rynku, mianowicie brak jego liberalizacji. I tak w pkt 143 wyroku z dnia 15 czerwca 2000 r., Alzetta i in./Komisja (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, od T-600/97 do T-607/97, T-1/98, od T-3/98 do T-6/98 i T-23/98, EU:T:2000:151), stwierdza on, że Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich sformułował zasadę, zgodnie z którą system pomocy ustanowiony na rynku początkowo zamkniętym dla konkurencji powinien być traktowany, od momentu liberalizacji tego rynku, jako istniejący system pomocy, i dodaje, że zasada ta została potwierdzona przez Trybunał w pkt 66–69 wyroku z dnia 29 kwietnia 2004 r., Włochy/Komisja (C-298/00 P, EU:C:2004:240). Zatem, aby prawnie zakwalifikować subwencje, których dotyczy postępowanie główne, jako pomoc istniejącą lub jako nową pomoc, konieczne jest również zbadanie zakresu stosowania wspomnianej zasady.

32 Jak jednak wskazał sąd odsyłający, z szeregu spraw dotyczących przedsiębiorstw z Gruppo Tirrenia di Navigazione, które doprowadziły do wydania wyroku Trybunału z dnia 10 maja 2005 r., Włochy/Komisja (C-400/99, EU:C:2005:275), wyroku Sądu z dnia 20 czerwca 2007 r., Tirrenia di Navigazione i in./Komisja (T-246/99, niepublikowanego, EU:T:2007:186) i wyroku Sądu z dnia 4 marca 2009 r., Tirrenia di Navigazione i in./Komisja (T-265/04, T-292/04 i T-504/04, niepublikowanego, EU:T:2009:48), wynika, że brak liberalizacji rynku kabotażu morskiego został uznany za pozbawiony znaczenia dla zakwalifikowania niektórych z rozpatrywanych w tych sprawach środków jako nowej pomocy.

33 Wreszcie sąd odsyłający zastanawia się nad możliwością stosowania art. 1 lit. b) ppkt (iv) rozporządzenia nr 659/1999 w związku z art. 15 tego rozporządzenia do subwencji przyznanych przed wejściem w życie owego rozporządzenia. Zdaniem tego sądu z wyroku z dnia 16 kwietnia 2015 r., Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235) wynika, że przepisy te mogą mieć zastosowanie do okoliczności zaistniałych przed wejściem w życie tego rozporządzenia.

34 W tych okolicznościach Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy w celu zakwalifikowania tej pomocy państwa (jako »istniejącej«, a zatem nie »nowej«) znajduje zastosowanie – i na jakich warunkach – art. 1 lit. b) ppkt (v) rozporządzenia nr 659/1999, który stanowi: »pomoc, jaka [która] została uznana za pomoc istniejącą, ponieważ można stwierdzić, że w czasie gdy została wprowadzona w życie, nie stanowiła pomocy, a w okresie późniejszym stała się pomocą ze względu na rozwój wspólnego rynku bez wprowadzenia zmian przez państwo członkowskie. W przypadku gdy niektóre środki stają się pomocą po liberalizacji danego działania przez prawo wspólnotowe, środków takich nie uznaje się za pomoc istniejącą po terminie przyjętym dla liberalizacji«, czy też znajduje zastosowanie – i na jakich warunkach – zasada (o zakresie formalnie odmiennym niż zakres wyżej wymienionego przepisu prawa) wyrażona przez Sąd w wyroku z dnia 15 czerwca 2000 r., Alzetta i in./Komisja (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, od T-600/97 do T-607/97, T-1/98, od T-3/98 do T-6/98 i T-23/98, EU:T:2000:151, pkt 143), potwierdzona, co do ustaleń, które dotyczą niniejszej sprawy, wyrokiem Trybunału z dnia 29 kwietnia 2004 r., Włochy/Komisja, (C-298/00 P, EU:C:2004:240, pkt 66–69), zgodnie z którym »[…] system pomocy ustanowiony na rynku początkowo zamkniętym dla konkurencji powinien w chwili liberalizacji tego rynku zostać uznany za system istniejący, ponieważ w chwili jego ustanowienia nie był on objęty zakresem stosowania art. 92 ust. 1 traktatu EWG [późniejszego art. 87 ust. 1 WE, a następnie art. 107 ust. 1TFUE], który – ze względu na postawione w nim wymogi dotyczące wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz następstwa dla konkurencji – ma zastosowanie jedynie do sektorów otwartych na konkurencję«?

2) Czy dla celów zakwalifikowania wyżej wymienionej pomocy znajduje zastosowanie – i na jakich warunkach – art. 1 lit. b) ppkt (iv) rozporządzenia nr 659/1999, który stanowi, że pomoc »istniejąca« to »pomoc uznana za pomoc istniejącą na podstawie art. 15«, czyli przepisu, który ustanawia z kolei dziesięcioletni okres przedawnienia na odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy, czy też znajdują zastosowanie – i na jakich warunkach (analogicznych do zasady wyrażonej we wspomnianym przepisie prawa lub nie) – zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa wielokrotnie potwierdzane przez [Trybunał]?”.

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

### *W przedmiocie pytania pierwszego*

35 W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zastanawia się w istocie, czy subwencje przyznane na rzecz przedsiębiorstwa przed terminem liberalizacji odnośnego rynku, takie jak subwencje, których dotyczy postępowanie główne, mogą zostać zakwalifikowane jako pomoc istniejąca jedynie z powodu braku formalnej liberalizacji tego rynku w momencie ich przyznania.

36 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału uznanie danego środka krajowego za pomoc państwa wymaga spełnienia wszystkich poniższych przesłanek. Po pierwsze, musi to być interwencja państwa lub za pośrednictwem zasobów państwa. Po drugie, interwencja ta musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Po trzecie, musi przyznawać beneficjentowi selektywną korzyść. Po czwarte, musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem (zob. wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/World Duty Free Group i in., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, pkt 53).

37 Po tym przypomnieniu należy zbadać, w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której odnośny rynek nie był jeszcze formalnie otwarty na konkurencję, czy, w momencie ich przyznania, subwencje stanowiły pomoc państwa, ponieważ spełniały warunki dotyczące wywierania wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócania konkurencji.

38 W tym względzie należy wskazać, że choć prawdą jest, że pomoc państwa może być co do zasady uznana za pomoc istniejącą, ponieważ można stwierdzić, że nie stanowiła pomocy w czasie jej wprowadzenia w życie, w szczególności ze względu na brak liberalizacji odnośnych rynków, to jednak Trybunał orzekł już, że taki brak liberalizacji nie musi wykluczać możliwości, iż środek pomocowy może mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi i może zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem (zob. podobnie wyrok z dnia 10 czerwca 2010 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, pkt 49).

39 W istocie pomoc państwa może wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem, nawet jeżeli odnośny rynek jest jedynie częściowo otwarty na konkurencję.

40 Aby interwencja państwa lub za pośrednictwem zasobów państwa mogła wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem, wystarczy, że w momencie wdrożenia środka pomocowego, na odnośnym rynku istnieje skuteczna konkurencja.

41 W niniejszym przypadku, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 67 opinii, okoliczność, że rynek kabotażu morskiego, którego dotyczy postępowanie główne, został prawnie zliberalizowany dopiero po przekazaniu subwencji rozpatrywanych w postępowaniu głównym, nie pozwala wykluczyć, że przed tą liberalizacją stanowiły one pomoc państwa spełniającą przesłanki przypomniane w pkt 36 niniejszego wyroku.

42 W tym względzie należy przypomnieć, że jak wynika z pkt 50 wyroku z dnia 10 czerwca 2010 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), nie można wykluczyć, po pierwsze, że Tirrenia była konkurentem przedsiębiorstw z innych państw członkowskich na odnośnych trasach wewnętrznych, a po drugie, że była konkurentem takich przedsiębiorstw na liniach międzynarodowych i że w braku odrębnej księgowości dla poszczególnych rodzajów działalności występowało ryzyko subsydiowania skrośnego, czyli ryzyko, że przychody z działalności w zakresie kabotażu, która skorzystała z subwencji rozpatrywanych w postępowaniu głównym, były wykorzystywane na rzecz działalności wykonywanej przez nią na wspomnianych trasach międzynarodowych.

43 I tak z posiadanych przez Trybunał akt sprawy wynika, że chociaż odnośny rynek nie był formalnie zliberalizowany, wydaje się, że rynek ten w okresie wystąpienia okoliczności rozpatrywanych w postępowaniu głównym był rynkiem konkurencyjnym i że subwencje przyznane na rzecz Tirrenii mogły wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem.

44 W tej sytuacji należy stwierdzić, że jeżeli subwencje rozpatrywane w postępowaniu głównym wchodziły, w momencie ich przyznania, w zakres pojęcia „pomocy państwa” ze względu na okoliczność, że spełniały wszystkie wymagane w tym celu kryteria, w szczególności że mogły mieć wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi i zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego, to środki te nie mogą zostać co do zasady zakwalifikowane jako pomoc istniejąca jedynie z powodu braku formalnej liberalizacji odnośnego rynku.

45 Uwzględniając te rozważania, na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że subwencje przyznane na rzecz przedsiębiorstwa przed terminem liberalizacji odnośnego rynku, takie jak subwencje, których dotyczy postępowanie główne, nie mogą zostać zakwalifikowane jako pomoc istniejąca jedynie z powodu braku formalnej liberalizacji tego rynku w momencie ich przyznania, jeżeli subwencje te mogły mieć wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi i zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego.

***W przedmiocie pytania drugiego***

46 W pytaniu drugim sąd odsyłający zastanawia się, czy w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, aby zakwalifikować rozpatrywane subwencje jako pomoc istniejącą lub jako nową pomoc, należy zastosować art. 1 lit. b) ppkt (iv) rozporządzenia nr 659/1999, czy też należy oprzeć się na zasadzie ochrony uzasadnionych oczekiwań i zasadzie pewności prawa.

47 Co się tyczy, przede wszystkim, możliwości stosowania art. 1 lit. b) ppkt (iv) tego rozporządzenia w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu gównym, należy w pierwszej kolejności wskazać, że pojęcie „istniejącej pomocy", o którym jest mowa w tym przepisie, okazuje się być ściśle związane z rolą, a także z funkcjami i szczególnymi uprawnieniami powierzonymi Komisji w ramach systemu kontroli pomocy państwa.

48 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z brzmieniem wspomnianego przepisu istniejąca pomoc oznacza każdą pomoc uznaną za istniejącą na podstawie art. 15 rozporządzenia nr 659/1999.

49 Zgodnie z art. 15 ust. 3 tego rozporządzenia wszelką pomoc, w odniesieniu do której upłynął dziesięcioletni termin przedawnienia, uznaje się za pomoc istniejącą.

50 Z kolei art. 15 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że jakiekolwiek działanie podejmowane przez Komisję lub przez państwo członkowskie działające na wniosek Komisji w odniesieniu do pomocy przyznanej bezprawnie powoduje przerwanie biegu terminu przedawnienia i że każde przerwanie powoduje, iż termin przedawnienia zaczyna biec od początku.

51 Jak wynika z brzmienia tych przepisów, zakwalifikowanie pomocy państwa jako istniejącej pomocy w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (iv) tego rozporządzenia zależy co do zasady od tego, czy Komisja podjęła działania w odniesieniu do danej pomocy przed upływem terminu przedawnienia, czy też tego nie zrobiła.

52 Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 uprawnienia Komisji w zakresie odzyskiwania pomocy państwa podlegają dziesięcioletniemu okresowi przedawnienia.

53 W drugiej kolejności należy podkreślić, że w ramach systemu kontroli pomocy państwa sądy krajowe pełnią szczególną rolę i mają pewną niezależność w stosunku do Komisji, w szczególności przy rozpatrywaniu powództwa o odszkodowanie w braku decyzji Komisji.

54 W tym względzie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wprowadzenie w życie systemu kontroli pomocy państwa należy z jednej strony do Komisji, a z drugiej strony do sądów krajowych, których odpowiednie role uzupełniają się, lecz są odmienne (wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

55 W szczególności ocena zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem należy do wyłącznych kompetencji Komisji, natomiast sądy krajowe, działające pod kontrolą sądów Unii, czuwają nad ochroną praw jednostek w przypadku naruszenia obowiązku uprzedniego zgłoszenia Komisji pomocy państwa, przewidzianego w art. 93 ust. 3 traktatu EWG (zob. podobnie wyrok z dnia 5 października 2006 r., Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, EU:C:2006:644, pkt 38).

56 Wypełnianie ich zadań może wymagać uwzględnienia przez sądy krajowe żądań naprawienia szkód wyrządzonych konkurentom beneficjenta bezprawnie przyznanej pomocy państwa.

57 Jak bowiem wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 82 i 84 opinii, w ramach takich powództw odszkodowawczych sądy te, wykonując swoje funkcje w zakresie zabezpieczenia praw jednostek, mają pewną niezależność i autonomię w stosunku do działań Komisji, wobec czego możliwość dochodzenia odszkodowania jest co do zasady niezależna od jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego prowadzonego równolegle przez Komisję w odniesieniu do danego środka pomocy.

58 W tym względzie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wszczęcie przez Komisję formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie pomocy państwa nie może zwalniać sądów krajowych ze spoczywającego na nich obowiązku ochrony praw jednostek w razie ewentualnego naruszenia art. 93 ust. 3 traktatu EWG (zob. wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, pkt 32).

59 Podobnie należy przypomnieć, jeśli chodzi o stopień niezależności sądów krajowych, że skutkiem decyzji Komisji uznającej niezgłoszoną pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym nie jest konwalidacja a posteriori aktów wykonawczych nieważnych z powodu podjęcia ich z naruszeniem zakazu przewidzianego w tym artykule, gdyż byłoby to sprzeczne z bezpośrednią skutecznością art. 93 ust. 3 zdanie ostatnie traktatu EWG i naruszałoby interesy jednostek, które sądy krajowe mają za zadanie chronić. Jakakolwiek inna wykładnia sprzyjałaby nieprzestrzeganiu przez dane państwo członkowskie wspomnianego postanowienia i pozbawiałaby go skuteczności (wyrok z dnia 5 października 2006 r., Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, EU:C:2006:644, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

60 Zatem, jeżeli skarżący potrafi wykazać przed sądem krajowym, że poniósł szkodę spowodowaną przez przedwczesne wdrożenie pomocy państwa, a w szczególności przez bezprawną korzyść uzyskaną przez beneficjenta, powództwo o odszkodowanie może co do zasady zostać uwzględnione, nawet jeśli Komisja, w chwili gdy sąd krajowy orzeka w sprawie żądania, zatwierdziła już pomoc.

61 Ze względów wskazanych w pkt 47–60 niniejszego wyroku, biorąc pod uwagę rolę, jaką odgrywają sądy krajowe w systemie kontroli pomocy państwa oraz stopień ich niezależności od Komisji, w szczególności wówczas, gdy rozpatrują powództwo o odszkodowanie w przypadku braku decyzji Komisji, należy uznać, że jak zauważył rzecznik generalny w pkt 91 opinii, upływ terminu przedawnienia przewidzianego w art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 jedynie ogranicza w czasie uprawnienia Komisji w zakresie odzyskiwania pomocy państwa.

62 Wobec tego upływ terminu przedawnienia przewidzianego w art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 nie może powodować mającej moc wsteczną konwalidacji pomocy państwa przyznanej bezprawnie, tylko dlatego, że staje się ona istniejącą pomocą w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (v), a w konsekwencji usunięcia wszelkiej podstawy prawnej skargi wniesionej przeciwko temu państwu członkowskiemu przez jednostki i konkurentów, na których sytuację miało wpływ bezprawne przyznanie pomocy.

63 Każda inna wykładnia byłaby równoznaczna z ograniczeniem zakresu obowiązku zgłoszenia środków pomocy spoczywającego na państwach członkowskich, a tym samym z pozbawieniem art. 93 ust. 3 traktatu EWG jego skuteczności, w szczególności w chwili gdy przepis ten nie zawiera żadnego odwołania do funkcji i szczególnych uprawnień Komisji.

64 Co się tyczy wynikających z wyroku z dnia 16 kwietnia 2015 r., Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), wątpliwości sądu odsyłającego co do możliwości stosowania art. 1 lit. b) ppkt (iv) rozporządzenia nr 659/1999 w celu zakwalifikowania subwencji rozpatrywanych w postępowaniu głównym jako istniejącej pomocy, należy podkreślić, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 102 opinii, że sprawa zakończona tym wyrokiem nie dotyczyła powództwa odszkodowawczego, tylko tego, czy przepisy krajowe, które ustanawiają przywileje potencjalnie niezgodne z przepisami prawa Unii w dziedzinie pomocy państwa, powinny być przedmiotem powiadomienia w rozumieniu art. 88 ust. 3 WE, a jeżeli tak, to czy przepisów tych należy nie stosować.

65 W orzecznictwie tym nie należy zatem szukać argumentu pozwalającego uznać, że definicja pojęcia „istniejącej pomocy" zawarta w art. 1 lit. b) ppkt (iv) rozporządzenia nr 659/1999 ma zastosowanie w związku z powództwem o odszkodowanie takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym.

66 Ponadto należy przypomnieć, że w zakresie, w jakim rozporządzenie nr 659/1999 zawiera przepisy o charakterze proceduralnym mające zastosowanie do wszystkich postępowań administracyjnych w dziedzinie pomocy państwa toczących się przed Komisją, normuje ono oraz wzmacnia praktykę Komisji w zakresie badania pomocy państwa i nie zawiera żadnych przepisów dotyczących praw i obowiązków sądów krajowych, które w dalszym ciągu są regulowane postanowieniami traktatu, których wykładni dokonuje Trybunał (zob. podobnie wyrok z dnia 5 października 2006 r., Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, EU:C:2006:644, pkt 34, 35).

67 Jak wynika z powyższych rozważań, definicja pojęcia „istniejącej pomocy" zawarta w art. 1 lit. b) ppkt (iv) rozporządzenia nr 659/1999 nie ma zastosowania do sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym.

68 Następnie, jeśli chodzi o możliwość powołania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, należy wskazać, że na tę zasadę nie mogą powoływać się podmioty, które naruszyły obowiązujące prawo (zob. podobnie wyrok z dnia 14 lipca 2005 r., ThyssenKrupp/Komisja (C-65/02 P i C-73/02 P, EU:C:2005:454, pkt 41).

69 Stwierdzenie to, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 109 opinii, jest szczególnie ważne w odniesieniu do podmiotów państwowych, które przyznały pomoc państwa niezgodnie z procedurą przewidzianą w art. 93 ust. 3 traktatu EWG.

70 Jak z tego wynika, w przypadku gdy dotacje zostały przyznane z naruszeniem obowiązku uprzedniego zgłoszenia ustanowionego w art. 93 ust. 3 traktatu EWG, podmioty państwowe nie mogą powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań (zob. podobnie wyrok z dnia 15 grudnia 2005 r., Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, pkt 104).

71 Wreszcie, co się tyczy stosowania zasady pewności prawa w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, należy przypomnieć, że terminy przedawnienia pełnią ogólnie funkcję gwarancji pewności prawa (wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., Unanimes i in., od C-671/11 do C-676/11, EU:C:2013:388, pkt 31). Aby zaś spełniać funkcję gwarancji pewności prawa, terminy te powinny być wcześniej ustalone i każde stosowanie terminu przedawnienia „w drodze analogii" powinno być w wystarczający sposób możliwe do przewidzenia dla jednostki (zob. podobnie wyrok z dnia 5 maja 2011 r., Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

72 W tym względzie, w braku właściwych uregulowań prawa wspólnotowego, krajowy porządek prawny każdego państwa członkowskiego ma wskazać właściwy sąd i określić zasady proceduralne dotyczące środków prawnych służących ochronie praw jednostek wywodzonych z prawa wspólnotowego, przy czym, po pierwsze, zasady te nie mogą być mniej korzystne aniżeli te służące realizacji praw wywodzonych z krajowego porządku prawnego (zasada równoważności) oraz, po drugie, nie mogą one uczynić wykonywania w praktyce uprawnienia przyznanego przez prawo wspólnotowe niemożliwym ani nadmiernie trudnym (zasada skuteczności) (wyrok z dnia 5 października 2006 r., Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, EU:C:2006:644, pkt 45).

73 Jedynymi uregulowaniami w zakresie przedawnienia mającymi zastosowanie przed sądem krajowym są uregulowania prawa krajowego interpretowane w świetle zasad skuteczności i równoważności.

74 W tej sytuacji zastosowanie w drodze analogii dziesięcioletniego terminu przewidzianego w art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 do powództwa o odszkodowanie przeciwko państwu członkowskiemu wniesionego przez przez konkurenta spółki będącej beneficjentem pomocy państwa byłoby sprzeczne z zasadą pewności prawa.

75 W istocie jednostce nie może zostać narzucony termin przedawnienia ustalony w przepisie mającym wyłącznie ograniczyć w czasie uprawnienia Komisji w zakresie odzyskiwania pomocy państwa. Upływ takiego terminu nie może uniemożliwiać stwierdzenie przez sąd krajowy odpowiedzialności państwa za naruszenie obowiązku uprzedniego zgłoszenia przewidzianego w art. 93 ust. 3 traktatu EWG.

76 W świetle powyższych rozważać na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, iż art. 1 lit. b) ppkt (iv) rozporządzenia nr 659/1999 należy interpretować w ten sposób, że nie ma on zastosowania do sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym. W zakresie, w jakim subwencje rozpatrywane w postępowaniu głównym zostały przyznane z naruszeniem obowiązku uprzedniego zgłoszenia ustanowionego w art. 93 traktatu EWG, podmioty państwowe nie mogą powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań. W sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której powództwo o odszkodowanie przeciwko państwu członkowskiemu zostało wniesione przez konkurenta spółki będącej beneficjentem, zasada pewności prawa nie pozwala narzucić skarżącemu, poprzez stosowanie w drodze analogii, terminu przedawnienia takiego jak ustalony w art. 15 ust. 1 tego rozporządzenia.

## W przedmiocie kosztów

77 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) **Subwencje przyznane na rzecz przedsiębiorstwa przed terminem liberalizacji odnośnego rynku, takie jak subwencje, których dotyczy postępowanie główne, nie mogą zostać zakwalifikowane jako pomoc istniejąca jedynie z powodu braku formalnej liberalizacji tego rynku w momencie ich przyznania, jeżeli subwencje te mogły mieć wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi i zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego.**

2) **Artykuł 1 lit. b) ppkt (iv) rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] należy interpretować w ten sposób, że nie ma on zastosowania do sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym. W zakresie, w jakim subwencje rozpatrywane w postępowaniu głównym zostały przyznane z naruszeniem obowiązku uprzedniego zgłoszenia ustanowionego w art. 93 ust. 3 traktatu EWG, podmioty państwowe nie mogą powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań. W sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której powództwo o odszkodowanie przeciwko państwu członkowskiemu zostało wniesione przez konkurenta spółki będącej beneficjentem, zasada pewności prawa nie pozwala narzucić skarżącemu, poprzez stosowanie w drodze analogii, terminu przedawnienia takiego jak ustalony w art. 15 ust. 1 tego rozporządzenia.**

Podpisy