Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 13 септември 2018 година [1]

Дело C-387/17

Presidenza del Consiglio dei Ministri
срещу
Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA

(Преюдициално запитване, отправено от Corte suprema di cassazione (Върховен касационен съд, Италия)

„Преюдициално запитване — Помощи, предоставени от държавите — Съществуващи помощи и нови помощи — Квалифициране — Помощи, предоставени преди либерализирането на пазар, първоначално затворен за конкуренцията — Иск за обезщетение от конкурент на предприятието, получател на мерките за помощ, при липсата на решение на Комисията — Противопоставимост на правилата за давността, предвидени в Регламент (ЕО) № 695/1999“

Въведение

1. Настоящото дело се вписва в поредица от преюдициални запитвания, свързани със субсидиите, предоставени без уведомяване на Европейската комисия от Италианската република в полза на предприятието за морски транспорт Tirrenia di Navigazione SpA (наричано по-нататък „Tirrenia“) в периода 1976—1980 г.

2. Тази съдебна „сага“ по всяка вероятност се обяснява с обстоятелството, че италианските органи проявяват известна инертност да изведат всички последици от квалифицирането на спорните мерки като неправомерно отпуснати държавни помощи, и в този смисъл се впускат в смела изобретателност при формулирането на правни доводи. За това по-конкретно свидетелства позицията, която смятат да защитават в настоящия случай.

3. Спорът по главното производство е свързан с иск за обезщетение, предявен от конкурентно на Tirrenia предприятие — Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA (наричано по-нататък „FTDM“), срещу Италианската република, с цел да бъде получено обезщетение за вредите, които то твърди, че е претърпяло вследствие на предоставянето на тези субсидии. Субсидиите, квалифицирани като държавни помощи по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС от запитващата юрисдикция, не са били предмет на решение на Комисията относно тяхната правомерност и съвместимост с правилата на Европейския съюз (положение на „stand-alone private enforcement“).

1 Език на оригиналния текст: френски.

4. Възниква по-специално въпросът дали за целите на квалифицирането на мерките като „съществуващи“ или „нови“ помощи има значение обстоятелството, че разглежданите субсидии са изплатени на предприятие, осъществяващо дейност на пазар, който все още не е бил формално либерализиран. Съдът е запитан също така дали и евентуално в каква степен правилата, съдържащи се в Регламент (ЕО) № 659/1999 относно погасяването по давност на правомощията на Комисията[2], могат да окажат въздействие върху основателността на иск за обезщетение като разглеждания в главното производство. В този смисъл делото предоставя възможност да бъдат припомнени някои ключови принципи на системата за контрол на държавните помощи и ролята, която националните съдилища са призвани да изпълняват в това отношение.

Правна уредба

Правото на Съюза

5. Член 1, озаглавен „Определения“, от Регламент № 659/1999 гласи:

„За целите на настоящия регламент:

[…]

б) „съществуваща помощ“ означава:

[…]

iv) помощ, която се счита за съществуваща съгласно член 15;

v) помощ, която се счита за съществуваща помощ поради това че може да се установи, че в момента на въвеждането ѝ в действие не е представлявала помощ и в последствие е станала помощ поради еволюцията на Общия пазар и без да е била изменяна от държавата членка. Когато определени мерки са станали помощ след либерализирането на дадена дейност от правото на Общността, такива мерки не се считат за съществуваща помощ след датата, определена за либерализиране;

[…]“.

6. Член 15, озаглавен „Давностен срок“, от Регламент № 659/1999 предвижда:

„1. Правомощията на Комисията за възстановяване на помощ са предмет на давностен срок от десет години.

2. Давностният срок започва да тече в деня, в който неправомерната помощ е предоставена на получателя, било като индивидуална помощ или като помощ по схема за помощ. Всяко действие, предприето от Комисията или от дадена държава членка, която действа по искане на Комисията, по отношение на неправомерната помощ, прекъсва давностния срок. От всяко прекъсване тече нов срок. Давностният срок спира да тече, докато решението на Комисията е предмет на производство, висящо пред Съда на Европейските общности.

2 Регламент на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [108 ДФЕС] (ОВ L 83, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41). Регламентът е отменен и заменен от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [108 ДФЕС] (ОВ L 248, 2015 г., стр. 9).

3. Всяка помощ, по отношение на която давностният срок е изтекъл, се счита за съществуваща помощ.

Италианското право

7. Разглежданите в главното производство субсидии са отпуснати на конкурентното на FTDM корабоплавателно предприятие Tirrenia по силата на legge n. 684 — Ristrutturazione dei servizi maritimi di preminente interesse nazionale (Закон № 684 за преструктуриране на морските услуги с голямо национално значение) от 20 декември 1974 г. (GURI № 336 от 24 декември 1974 г., стр. 9008, наричан по-нататък „Закон № 684“), и по-конкретно на член 19 от него.

8. Член 7 от Закон № 684 предвижда:

„Министърът на търговския флот има право да отпуска субсидии, предназначени за предоставянето на посочените в предходния член услуги, посредством сключването на годишни споразумения ad hoc, съгласувано с министрите на финансите и на държавните участия.

Посочените в предходната алинея субсидии трябва да гарантират за период от три години управлението на услугите при условия на икономическо равновесие. Тези субсидии се определят предварително въз основа на нетните приходи, амортизационните отчисления, експлоатационните разходи, оперативните разходи и финансовите разходи.

[…]“.

9. Член 8 от Закон № 684 гласи:

„С посочените в член 1, буква в) услуги за превоз от и към големите и малките острови, както и с евентуално необходимите от техническа и икономическа гледна точка продължения на линиите трябва да се осигури спазване на изискванията, свързани с икономическото и социалното развитие на съответните области, и особено на Mezzogiorno.

Поради това министърът на търговския флот има право да отпуска субсидии, предназначени за предоставянето на посочените услуги, посредством сключване на споразумение ad hoc за срок от двадесет години, съгласувано с министрите на финансите и на държавните участия“.

10. Съгласно член 9 от Закон № 684:

„Предвиденото в предходния член споразумение трябва да посочва:

1) списък на линиите, които трябва да бъдат обслужвани;

2) честотата на превозите по тези линии;

3) видовете плавателни съдове, които да обслужват тези линии;

4) субсидията, която трябва да се определи в зависимост от нетните приходи, амортизационните отчисления, експлоатационните разходи, оперативните разходи и финансовите разходи.

Всяка година до 30 юни подлежащата на изплащане за същата година субсидия се актуализира, ако през предходната година поне един от посочените в споразумението икономически показатели е претърпял изменения, надвишаващи една двадесета от стойността, която е била взета предвид за същата позиция при определянето на предходната субсидия“.

11. Член 18 от Закон № 684 гласи:

„Финансовите средства, необходими за прилагането на настоящия закон, се покриват до сумата от 93 милиарда лири със средствата, които вече са вписани в глава 3061 от разходната част на проектобюджета на Министерството на търговския флот за 1975 г., и с тези, които ще бъдат вписани в съответните глави за следващите финансови години“.

12. Член 19 от Закон № 684 предвижда:

„До одобряването на предвидените в този закон споразумения министърът на търговския флот, съгласувано с министъра на финансите, изплаща на разсрочени месечни вноски авансови суми, чийто общ размер не може да надвишава [90 %] от посочената в член 18 общата сума“.

13. Мерките за прилагането на Закон № 684 са уредени с decreto del presidente della Repubblica n. 501 — Regolamento di esecuzione della legge 20 dicembre 1974, n. 684 (Указ на президента на Италианската република № 501 за прилагането на Закон № 684) от 1 юни 1979 г. (GURI № 285 от 18 октомври 1979 г., стр. 8531), като в член 7 от този указ се уточнява, че авансовите суми по член 19 от посочения закон се изплащат на дружествата, предоставящи услуги с голямо национално значение, до датата на регистрацията от Сметната палата на актовете за сключване на новите споразумения.

Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

14. Както става ясно от решенията от 13 юни 2006 г., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391) и от 10 юни 2010 г., Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), приети в отговор на искания за преюдициални запитвания, отправени в рамките на спора в главното производство, към които препращам за по-обстойно изложение на предхождащите тези решения факти и процесуални действия, FTDM и Tirrenia са две предприятия за морски транспорт, които през седемдесетте години осъществяват редовна връзка по море между континентална Италия и островите Сардиния и Сицилия.

15. През 1981 г. FTDM предявява иск срещу Tirrenia пред Tribunale di Napoli (Първоинстанционен съд, Неапол, Италия), за да му бъде присъдено обезщетение за вредите, които твърди, че е претърпяло в резултат на политиката на ниски цени, водена от последното между 1976 г. и 1980 г. по отношение именно на услугите по морските превози. FTDM твърди по-специално, че тази политика на ниски цени е станала възможна благодарение на изплащането на държавни субсидии в нарушение на общностните правила в областта на държавните помощи.

16. Искът на FTDM е отхвърлен с решение от 26 май 1993 г., потвърдено от Corte d’appello di Napoli (Апелативен съд, Неапол, Италия) с решение от 13 декември 1996 г.

17. Подадената жалба от синдика на FTDM срещу това съдебно решение — междувременно спрямо дружеството е образувано производство по несъстоятелност — е отхвърлена с решение на Corte suprema di cassazione (Върховен касационен съд, Италия) от 19 април 2000 г., който по-конкретно отказва да удовлетвори искането на жалбоподателя на Съда да бъдат поставени въпроси относно тълкуването на правото на Съюза, с мотива че решението, възприетото от съдиите, решили спора по същество, е съобразено с приложимите разпоредби и е в съответствие с практиката на Съда.

18. С акт от 15 април 2002 г. синдикът на FTDM предявява пред Tribunale di Genova (Първоинстанционен съд, Генуа, Италия) иск срещу Италианската република, като ангажира отговорността на тази държава на различни основания: в законодателното ѝ качество — тъй като е предоставила със Закон № 684 държавни помощи, несъвместими с Договора за ЕО; в правораздавателното ѝ качество — за неизпълнение чрез решение на Corte suprema di cassazione (Върховен касационен съд) от 19 април 2000 г. на задължението да сезира Съда с преюдициални въпроси за съответствието на Закон № 684 с правото на Съюза; и накрая — в административното ѝ качество, поради това че е пропуснала да уведоми Corte suprema di cassazione (Върховен касационен съд) за започването на процедура за установяване на нарушение пред Комисията във връзка с този закон, неизпълнявайки по този начин задълженията за лоялно сътрудничество с европейските институции.

19. В резултат на това FTDM е поискала Италианската република да бъде осъдена да поправи вредата, оценена на 9 240 000 EUR.

20. На 14 април 2003 г. Tribunale di Genova (Първоинстанционен съд, Генуа) отправя до Съда преюдициално запитване, по което е постановено решение от 13 юни 2006 г. по дело Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391).

21. След постановяването на това решение Tribunale di Genova (Първоинстанционен съд, Генуа) установява с решение от 27 февруари 2009 г. „наличието на допусната от държавата като съдебна власт незаконосъобразност“ и с отделно определение разпорежда продължаване на производството, за да бъде произнесено решение по искането за обезщетение за вредите, резултат от тази незаконосъобразност. Именно на този етап на посоченото производство, като поставя въпрос относно тълкуването на правото на Съюза в областта на държавните помощи, тази юрисдикция отново сезира Съда, в резултат на което е постановено решение от 10 юни 2010 г. по дело Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), в което Съдът приема:

„Правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че субсидии, изплатени при обстоятелства като тези по спора в главното производство въз основа на национална правна уредба, предвиждаща авансови плащания преди одобряването на споразумение, представляват държавни помощи, ако могат да нарушат търговията между държавите членки и нарушават или заплашват да нарушат конкуренцията, което националната юрисдикция следва да провери“.

22. На 30 юли 2012 г. Tribunale di Genova (Първоинстанционен съд, Генуа) осъжда Италианската република да заплати в полза на FTDM сума в размер на 2 330 355,78 EUR, увеличена с преизчисляването на паричната стойност и законната лихва, като обезщетение за вредите, претърпени в резултат на допусната от държавата в правораздавателното ѝ качество незаконосъобразност.

23. Това решение е обжалвано като основно искане от Италианската република и като инцидентно искане от FTDM.

24. С решение от 24 юли 2014 г. Corte d’appello di Genova (Апелативен съд, Генуа, Италия) отменя решението, постановено в първоинстанционното производство, и се произнася по съществото на спора.

25. Тази юрисдикция отхвърля исканията за обезщетение на FTDM, основани на отговорността на Италианската република в правораздавателното и административното ѝ качество, и уважава свързаните с отговорността на държавата членка в законодателното ѝ качество, поради приемането от италианския парламент на Закон № 684, като на това основание осъжда посочената държава членка да заплати обезщетение за претърпените от FTDM вреди, оценени на сума от 2 330 355,78 EUR, увеличена с преизчисляването на паричната стойност и законната лихва.

26. Corte d'appello di Genova (Апелативен съд, Генуа) приема по-конкретно, че съответните държавни помощи, тъй като не са били предоставени преди влизането в сила на Договора за създаване на Европейската общност, трябва да се разглеждат като „нови помощи", предмет на задължението за уведомяване съгласно член 93, параграф 3 от Договора за ЕО (предишен член 88, параграф 3 ЕО, понастоящем член 108, параграф 3 ДФЕС), така че при липсата на такова уведомяване следва да се приеме, че е допуснато нарушение на правото на Съюза.

27. Решението на Corte d'appello di Genova (Апелативен съд, Генуа) е обжалвано пред запитващата юрисдикция от Presidenzia del Consiglio dei Ministri (Председателство на Министерския съвет). То поддържа по-конкретно, че предоставените на Tirrenia помощи са били погрешно квалифицирани като нови, а не като съществуващи помощи.

28. Запитващата юрисдикция отбелязва, че за целите на правната квалификация на предоставена държавна помощ в контекста на нелиберализиран пазар, като разглеждания в главното производство, като съществуваща или като нова помощ, на първо място, следва да се разгледа приложимостта ratione temporis на член 1, буква б), подточка v) от Регламент № 659/1999, както и неговото приложно поле.

29. По-нататък тази юрисдикция подчертава значението на една от характеристиките на съответния пазар, а именно липсата на либерализирането му. В този смисъл тя приема, че в точка 143 от решение от 15 юни 2000 г., Alzetta и др./Комисия (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 и T-23/98, EU:T:2000:151) (наричано по-нататък „решението по дело Alzetta") Общият съд е извел принцип, според който схема за помощи, установена в рамките на пазар, който първоначално е затворен за конкуренция, следва да се счита за схема за съществуващи помощи при либерализирането на този пазар. Това твърдение на Общия съд е потвърдено в точки 66—69 от решението от 29 април 2004 г. по дело Италия/Комисия (C-298/00 P, EU:C:2004:240). Ето защо за целите на правната квалификация на разглежданите в главното производство държавни помощи като съществуващи или като нови помощи следвало също така да се разгледа приложното поле на посочения принцип.

30. На последно място, запитващата юрисдикция има съмнения относно приложимостта на разпоредбата на член 1, буква б), подточка iv) от Регламент № 659/1999, във връзка с член 15 от този регламент, към държавни помощи, предоставени преди влизането му в сила. Според тази юрисдикция от решение от 16 април 2015 г., Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235) следва, че тези разпоредби можели да се прилагат към факти, предхождащи влизането в сила на същия регламент.

31. При тези условия Corte suprema di cassazione (Върховен касационен съд) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли за целите на квалифицирането на тези помощи (като „съществуващи" и следователно като помощи, които не са „нови") да се прилага — и в каква степен — член 1, буква б), подточка v) от Регламент № 659/1999, който гласи: „помощ, която се счита за съществуваща помощ, поради това че може да се установи, че в момента на въвеждането ѝ в действие не е представлявала помощ и впоследствие е станала помощ поради еволюцията на Общия пазар и без да е била изменяна от държавата членка. Когато определени мерки са

станали помощ след либерализирането на дадена дейност от правото на Общността, такива мерки не се считат за съществуваща помощ след датата, определена за либерализиране“; или се прилага — и в каква степен — принципът (с формално различен обхват от този на позитивното право) — изведен от Общия съд [в точка 143 от решението по дело Alzetta], потвърдено — в частта, която е от интерес за постановяването на решение в настоящото производство — от Съда в решение от 29 април 2004 г., Италия/Комисия (C-298/00 P, EU:C:2004:240, т. 66—69) — съгласно който „[…] схема за помощи, установена в рамките на пазар, който първоначално е затворен за конкуренция, следва да се счита за схема за съществуващи помощи вследствие на либерализирането на този пазар, доколкото при установяването си тя не попада в приложното поле на член 92, параграф 1 от Договора [впоследствие член 87, параграф 1 от Договора за ЕО], приложим единствено в секторите, отворени за конкуренция, предвид посочените в този член условия относно засягането на търговията между държавите членки и отражението върху конкуренцията“?

2) Също за целите на квалифицирането на тези помощи следва ли да се прилага — и в каква степен — член 1, буква б), подточка iv) от същия Регламент № 659/1999, съгласно който „съществуваща“ помощ е „помощ, която се счита за съществуваща съгласно член 15“ — разпоредба, която на свой ред установява десетгодишен давностен срок за възстановяването на неправомерно предоставените помощи — или се прилагат и доколко (по подобие или не на принципа, изразен в посочената норма на позитивното право) принципите на защита на оправданите правни очаквания и на правна сигурност, нееднократно прогласени от Съда на ЕС?“.

32. FTDM, италианското и френското правителство, както и Комисията представят писмени становища. Съдебното заседание с участието на тези заинтересовани страни е проведено на 7 юни 2018 г.

Анализ

33. Както посочих във въведението на настоящото заключение и както става ясно от представеното по-горе изложение на фактите, италианските органи показват известна инертност с цел да избегнат отговорността си, произтичаща от предоставянето на спорните субсидии, което според мен противоречи на правилата в областта на държавните помощи.

34. Особеността на настоящото дело се състои в това, че независимо от обстоятелството, че Corte d’appello di Genova (Апелативен съд, Генуа) уважава искането за обезщетение на FTDM по-конкретно с довода, че спорните помощи е трябвало да бъдат квалифицирани като „нови“, неправомерно предоставени помощи, италианските органи продължават да твърдят пред запитващата юрисдикция, че в действителност тези помощи трябва да бъдат квалифицирани като „съществуващи“. Въпросните органи поддържат, на първо място, че посочените помощи са били предоставени в момент, когато каботажната дейност все още не е либерализирана, и второ, не са били оспорвани от Комисията в рамките на десетгодишния давностен срок, предвиден в член 15 от Регламент № 659/1999 (вж. член 1, буква б), подточка iv) от този регламент).

35. Въпреки че в подкрепа на първото основание, за да квалифицират разглежданите помощи като съществуващи, италианските органи посочват, че следва да се не се прилага определението, съдържащо се в член 1, буква б), подточка v) от Регламент № 659/1999, доколкото то не отразявало състоянието на приложимото право към момента на предоставянето на спорните мерки, те все пак изтъкват, в подкрепа на второто изтъкнато основание, че тези помощи отговарят на определението, съдържащо се в член 1, буква б),

подточка iv) от същия регламент [3].

36. Ето защо, преди да разгледам един по един поставените от запитващата юрисдикция въпроси, смятам за целесъобразно да припомня някои основни положения относно обхвата и значението на разграничението между съществуващи и нови помощи и — в този специфичен контекст — относно въздействието, което могат да имат съдържащите се в Регламент № 659/1999 определения при квалифицирането на помощите като нови или като съществуващи.

Предварителни бележки относно разграничението между съществуващи и нови помощи и относно обхвата на Регламент № 659/1999 в това отношение

37. Установено е, че квалифицирането на държавна мярка като „нова“ или „съществуваща“ помощ води до някои важни правни последици, по-специално по отношение на приложимите процесуални правила.

38. Що се отнася до *новите помощи*, на първо място, те трябва да бъдат съобщени от държавите членки на Комисията и да бъдат одобрени от нея преди прилагането им. Освен това, както става ясно от член 108, параграфи 2 и 3 ДФЕС, Комисията е длъжна, независимо дали по време на процедурата по предварително разглеждане или на официалната процедура по разследване, да осъществява контрол върху съвместимостта на новите помощи с вътрешния пазар. Членове 2—7 от Регламент № 659/1999 (понастоящем членове 2—7 от Регламент 2015/1589) уточняват от съображения за правна сигурност реда и условията за извършване на контрола, упражняван от Комисията върху планираните нови помощи.

39. На второ място, установено е, че когато без разрешение на Комисията са предоставени така наречените нови помощи, те се считат за неправомерни (вж. член 1, буква e) от Регламент № 659/1999, понастоящем член 1, буква e) от Регламент 2015/1589). Квалифицирането на помощите като нови има две групи последици. От една страна, Комисията е длъжна да разгледа въпросните мерки и в случай че стигне до заключение за тяхната несъвместимост, тя трябва да разпореди възстановяването им. От друга страна, националните юрисдикции, които не са компетентни да преценяват съвместимостта на мерки за помощ, могат все пак при определени условия да разпоредят възстановяването на тези помощи [4].

40. *Тъй наречените „съществуващи“ помощи*, са обект на различни процесуални правила според самия текст на член 108, параграф 1 ДФЕС. Тази разпоредба всъщност предвижда, че Комисията, в сътрудничество с държавите членки, държи под наблюдение всички системи за предоставяне на помощ, съществуващи в тези държави, и че може да им предложи всички подходящи мерки, които са необходими за последователно развитие или функциониране на вътрешния пазар в съответствие с режима, установен по-специално в членове 17—19 от Регламент № 659/1999 (понастоящем членове 21—23 от Регламент 2015/1589).

41. Съгласно този режим съществуващите помощи могат да бъдат приведени в действие, докато Комисията не установи тяхната несъвместимост [5]. Следователно за разлика от новите помощи съществуващите помощи не е необходимо да бъдат съобщавани на Комисията и не могат да бъдат квалифицирани като неправомерни. Освен това подходящите мерки, които Комисията трябва да предприеме по отношение на схемите за съществуващи помощи, могат да са насочени единствено към изменението или премахването в бъдеще на такива схеми и в никакъв случай да се изисква възстановяването им.

3 Според италианските органи последната разпоредба била приложима към всички мерки за помощ, включително към тези, предоставени преди влизането ѝ в сила (вж. решение от 10 април 2003 г., Scott/Комисия, T-366/00, EU:T:2003:113, т. 53).

4 Вж. решение от 12 февруари 2008 г., CELF и ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79).

5 Вж. например решение от 15 март 1994 г., Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, т. 20).

42. Въпреки че поражда значителни правни последици, разграничението между съществуваща и нова помощ невинаги е лесно за разбиране.

43. Действително важно е да се припомни, че понятието за „съществуваща“ помощ (и обратно — за „нова“ помощ), което произтича от Договорите, не е определено в тях, което налага по-специално да се прибегне до определенията, съдържащи се в актовете от вторичното право, и по-конкретно до тези, в които се уреждат процесуалните правила за държавните помощи, а именно в Регламент № 659/1999, предмет на разглеждане в конкретния случай (и в последвалия го Регламент 2015/1589), както и до разясненията, предоставени от Съда и Общия съд по повод на разглежданите от тях дела.

44. Тези „процедурни“ регламенти имат за цел да кодифицират и уточнят практиката на Комисията при вземане на решения не само с цел да се осигури доброто функциониране и ефективността на процедурите, предвидени в разпоредбите на Договорите[6], но също така в интерес на прозрачността и правната сигурност[7]. Тяхната основна задача е изясняването и регламентирането на правомощията и правилата за работа на Комисията в областта на държавните помощи.

45. В този смисъл посочените регламенти внасят важни уточнения, както за категориите помощи, които трябва да се разглеждат като съществуващи (и обратно — като нови), така и относно режима, приложим към тези различни категории държавни помощи в рамките на централизираното разглеждане на мерките за помощ от Комисията.

46. И ако тези регламенти съдържат насоки, които до голяма степен са в съответствие с постулатите, извлечени от практиката на съдилищата на Съюза — практика, която в тази област винаги е главната отправна точка за тълкуване на разпоредбите на Договора[8], те могат също така да проявяват в някои аспекти иновативен характер.

47. Такъв по-специално е случаят, що се отнася до категориите съществуващи помощи, посочени в Регламент № 659/1999.

48. Както Съдът ясно е посочил в съдебната практика, предхождаща влизането в сила на Регламент № 659/1999, от съдържанието и целта на разпоредбите на член 93 от Договора за ЕО (понастоящем член 108 ДФЕС) става ясно, че като съществуващи помощи по смисъла на параграф 1 от този член трябва да се разглеждат помощите, които са съществували преди датата на влизане в сила на Договора (т.нар. „предприсъединителни“ помощи), както и такива, които са могли да се приведат редовно в действие при условията, посочени в член 93, параграф 3 от Договора за ЕО, включително условията, които произтичат от тълкуването на тази разпоредба, направено от Съда в решението от 11 декември 1973 г., Lorenz (120/73, EU:C:1973:152, т. 4—6)[9].

49. От това следва, че три от петте категории съществуващи помощи по смисъла на член 1, буква б) от Регламент № 659/1999 възпроизвеждат в този смисъл установените до този момент от съда на Съюза категории, а именно помощите, приведени в действие преди влизането в сила на Договора в съответната държава членка (член 1, буква б), подточка i), както и двете категории помощи, наречени „разрешени“ (член 1, буква б), подточки ii) и iii).

6 Вж. съображение 2 от Регламент № 659/1999.

7 Вж. по-конкретно съображения 3, 4, 7, 11, 17 и 21 от Регламент № 659/1999.

8 В този смисъл вж. Известие на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ C 262, 2016 г., стр. 1, т. 3).

9 Вж. решения от 9 август 1994 г., Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, т. 13) и от 17 юни 1999 г., Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, т. 48).

50. За разлика от това иновативен е характерът — в сравнение с това, което произтича от разпоредбите на Договора, разгледани в светлината на практиката на Съда — на останалите две категории помощи, а именно помощите, за които давностният срок е изтекъл (член 1, буква б), подточка iv), във връзка с член 15 от Регламент № 659/1999), както и мерките, по отношение на които може да се установи, че не са представлявали държавни помощи към момента на тяхното въвеждане в действие, но са се превърнали в такива поради еволюцията на пазара (член 1, буква б), подточка v) от същия регламент).

51. Настоящото дело ни води именно към изследване на обхвата на тези хипотези. Първият въпрос всъщност се отнася за категорията съществуващи помощи, посочена в член 1, буква б), подточка v) от Регламент № 659/1999. Що се отнася до втория въпрос, той е свързан с естеството на помощите, за които може да се приеме, че давностният срок е изтекъл (вж. член 1, буква б), подточка iv) и член 15 от Регламент № 659/1999).

52. Все пак прилагането ratione temporis на Регламент № 659/1999, а следователно и противопоставимостта в рамките на иска за обезщетение в главното производство на иновативните разпоредби, които той съдържа при определянето на „съществуващите“ помощи, ми се струва действително повод за дискусия, що се отнася до субсидиите, изплатени преди влизането в сила на този акт [10].

53. Безспорно е, че Регламент № 659/1999 възпроизвежда голяма част от достиженията на правото на Общността относно условията и реда за прилагане на разпоредбите на Договора в областта на държавните помощи и че освен това има основно процесуално действие — което по принцип означава, че той трябва да се прилага от датата, на която е влязъл в сила [11] — това обаче не променя факта, че съдържащото се в член 1, буква б) от посочения регламент определение на обстоятелствата, при които дадена помощ трябва да се счита за съществуваща, изглежда по-широко в сравнение с това, което до онзи момент произтича от практиката на Съда [12].

54. В случая се съмнявам, че италианските органи биха могли при всяко положение да се позоват на категориите съществуващи помощи, посочени съответно в член 1, буква б), подточка iv) от Регламент № 659/1999 и член 1, буква б), подточка v) от същия, за да се противопоставят на предявените от FTDM искове за обезщетение, които имат за цел да санкционират нарушаването на задължението за уведомяване за спорните мерки, при положение че има всички основания да се приеме, че към момента на настъпване на релевантните факти те представляват нови помощи.

55. В този смисъл е важно да се посочи, че едва в много напреднал стадий на разглеждане от националните юрисдикции на предявените от FTDM искове за обезщетение — разглеждане, проточило се няколко десетилетия, италианските органи са сметнали за подходящо да се позоват на тези разпоредби.

10 Този въпрос е обсъден от FTDM, което по същество твърди, че разпоредбите на Регламент № 659/1999 не могат да се прилагат със задна дата за квалифицирането като съществуващи помощи на мерки, които към момента на тяхното установяване, не могат да се квалифицират като такива.

11 Вж. по-специално решение от 26 март 2015 г., Комисия/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, т. 33 и цитираната съдебна практика).

12 Вж. по-специално решение от 17 юни 1999 г., Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, т. 48), постановено малко преди влизането в сила на Регламент № 659/1999.

56. Накрая, според мен е важно да се припомни, че разпоредбите на Регламент № 659/1999 (и на последвалия го Регламент 2015/1589) са предназначени, на първо място, да разяснят практиката и процесуалните правила, които да бъдат следвани *от Комисията* при разглеждането на мерките за помощ. Тези регламенти поначало нямат за предмет да уредят разглеждането от националните съдилища на мерките за помощ, които те трябва да изследват[13], дори ако съдържащите се в тях определения могат да ръководят националния съд[14].

57. Ще разгледам поставените въпроси, като се имат предвид всички тези съображения, които ще имат значение в хипотезата, в която Съдът приеме, че спорните помощи са от естество да се класифицират като съществуващи помощи съгласно разпоредбите на член 1, буква б) от Регламент № 659/1999, което, както ще обясня по-нататък, според мен не е налице в настоящия случай.

По първия преюдициален въпрос: релевантен критерий за квалифицирането на помощите като нови или като съществуващи при условията на нелиберализиран към съответния момент пазар

58. С първия въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи какъв е релевантният критерий за квалифицирането на държавните помощи по делото в главното производство като „нови“ или като „съществуващи“ помощи в условията на формално нелиберализиран към съответния момент пазар.

59. Според запитващата юрисдикция съществува противопоставяне между критерия, посочен в първото изречение на член 1, буква б), подточка v) от Регламент № 659/1999, и този, който е изведен от Общия съд в точка 143 от решението по дело Alzetta.

60. Според мен, при това независимо дали действително е налице такова противопоставяне, този въпрос почива на погрешна предпоставка[15].

61. За да се разбере добре обхватът на понятието „съществуваща помощ“, съдържащо се в член 1, буква б), подточка v) от Регламент № 659/1999, следва да се позовем на съображение 4 от Регламента, което гласи, че „завършването и задълбочаването на вътрешния пазар е постепенен процес, който се отразява върху постоянното развитие на политиката за държавна помощ; […] като се следва това развитие, определени *мерки, които в момента на своето влизане в действие не са представлявали държавна помощ, могат оттогава насам да са се превърнали в помощ*“[16].

62. В съответствие с член 1, буква б), подточка v) от Регламент № 659/1999 датата на либерализирането на дадена дейност от правото на Съюза трябва следователно да бъде взета предвид с единствената цел да се изключи възможността след тази дата мярка, която не е представлявала помощ преди либерализирането, впоследствие да бъде квалифицирана като съществуваща помощ. За разлика от това самото наличие на дата на либерализиране в резултат на влизането в сила на европейска правна уредба не е достатъчно, за да се изключи

13 В този смисъл следва да се отбележи, че член 23a от Регламент № 659/1999 (понастоящем член 29 от Регламент 2015/1589) предвижда конкретни механизми за сътрудничество с националните съдилища по-специално за да се осигури последователност при прилагането на членове 107 и 108 ДФЕС.

14 В този смисъл вж. по-специално що се отнася до квалифицирането като съществуваща помощ по смисъла на член 1, буква б), подточка i) от Регламент № 659/1999, решения от 18 юли 2013 г., P (C-6/12, EU:C:2013:525, т. 42—44) и от 19 март 2015 г., OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, т. 61).

15 Именно това в крайна сметка признава в съдебното заседание Френската република, встъпила първоначално в подкрепа на Италианската република по този въпрос.

16 Курсивът е мой.

възможността дадена мярка да може да се квалифицира като нова помощ, ако въз основа на критерия за еволюцията на пазара може да се докаже, че мярката е била приета на пазар, който вече е изцяло или отчасти отворен за конкуренцията преди датата на либерализирането на дейността, предмет на правото на Съюза [17].

63. С други думи, за целите на прилагането на тази разпоредба трябва да се приеме, че разглежданите държавни мерки не представляват държавни помощи към момента на приемането им именно защото не отговарят на условията за засягане на търговията между държавите членки и нарушаването на конкуренцията.

64. Това предположение изцяло се съдържа в решението по дело Alzetta. В това решение Общият съд действително е взел предвид, за да се изключи възможността спорните мерки да могат да бъдат квалифицирани като нови помощи, че „разглежданите схеми за помощи, не са попадали при установяването им през 1981 г. и 1985 г., що се отнася до помощите, отпуснати в сектора на транспорта на местно, регионално или национално равнище, в приложното поле на член 92, параграф 1 от Договора [понастоящем член 107, параграф 1 ДФЕС]“ [18].

65. В това отношение следва да се припомни, че за да може да се квалифицира като държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, дадена мярка трябва да отговаря на четири кумулативни условия. Първо, трябва да става въпрос за намеса на държавата или чрез ресурси на държавата. Второ, тази намеса трябва да е в състояние да засегне търговията между държавите членки. Трето, тя трябва да предоставя селективно предимство на своя получател. Четвърто, тя трябва да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията [19].

66. Що се отнася до пазарите, които все още не са отворени за конкуренция, макар да е вярно, че държавната помощ може по принцип да се счита за съществуваща, тъй като може да се установи, че тя не е представлявала помощ към момента на въвеждането ѝ в действие, по-специално поради липсата на либерализиране на тези пазари, Съдът вече е постановил, че такава липса на либерализиране не изключва непременно възможността държавната помощ да може да засегне търговията между държавите членки и да е в състояние да наруши или да създаде заплаха от нарушаване на конкуренцията [20].

67. В този смисъл обстоятелството, че разглежданият по настоящото дело пазар на морски каботаж е бил либерализиран по нормативен път едва след предоставянето на спорните субсидии [21], не позволява да се изключи възможността те да представляват помощи, които отговарят на посочените по-горе условия.

68. По-специално, както става ясно от точка 50 от решението по дело Fallimento Traghetti del Mediterraneo, не може да се изключи, от една страна, че Tirrenia е било в конкуренция с други предприятия от други държави членки по съответните вътрешни линии и от друга страна, че то е било в конкуренция с такива предприятия по международни линии. Не може да се изключи освен това, че при липсата на отделно счетоводство за неговите различни дейности е

17 Вж. на последно място решение от 16 януари 2018 г., EDF/Комисия (T-747/15, EU:T:2018:6, т. 369), което понастоящем се обжалва пред Съда (дело C-221/18 P).

18 Вж. точка 146 от решение по дело Alzetta.

19 Вж. по-специално решения от 21 декември 2016 г., Комисия/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, т. 40), от 21 декември 2016 г., Комисия/World Duty Free Group SA и др. (C-20/15 P и C-21/15 P, EU:C:2016:981, т. 53), както и от 27 юни 2017 г., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 38).

20 В този смисъл вж. решение от 10 юни 2010 г., Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, т. 49).

21 Регламент (ЕИО) № 3577/92 на Съвета от 7 декември 1992 година относно прилагането на принципа за свободно предоставяне на услуги в областта на морския превоз в рамките на държавите членки (морски каботаж) (ОВ L 364, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 83) либерализира услугите в областта на морския транспорт, считано от 1 януари 1993 г. Член 6, параграф 2 от този регламент предвижда по-специално, че услугите на островния каботаж в Средиземно море са временно освободени от прилагането на посочения регламент до 1 януари 1999 г.

съществувала опасност от кръстосани субсидии, т.е. в случая опасност приходите от каботажната му дейност, за които са били получени разглежданите в главното производство субсидии, да са били използвани за осъществяваните от него дейности по споменатите международни линии[22].

69. Както впрочем посочва запитващата юрисдикция, видно от редица дела, свързани с предприятията от Gruppo Tirrenia di Navigazione, по които са постановени решения от 10 май 2005 г., Италия/Комисия (C-400/99, EU:C:2005:275), от 20 юни 2007 г., Tirrenia di Navigazione и др./Комисия (T-246/99, непубликувано, EU:T:2007:186) и от 4 март 2009 г., Tirrenia di Navigazione и др./Комисия (T-265/04, T-292/04 и T-504/04, непубликувано, EU:T:2009:48), липсата на формално либерализиране на пазара на морския каботаж не е от значение за квалифицирането на някои от разглежданите държавни мерки в тези случаи като нови помощи.

70. Следователно обстоятелството, че разглежданите държавни помощи са предназначени да подпомогнат предприятия на пазари, които все още не са либерализирани, не освобождава въпросните държавни органи от задължението да спазват разпоредбите на Договора, свързани с новите държавни помощи.

71. Доколкото дадена национална мярка в момента на въвеждането ѝ в действие попада в обхвата на понятието за държавна помощ, тъй като отговаря на всички условия, изложени по-горе, и доколкото е безспорно по-специално, че тя може да засегне търговията между държавите членки и да наруши или да създаде заплаха от нарушаване на конкуренцията, тази мярка по принцип не може да се квалифицира като съществуваща помощ само поради формалната липса на либерализиране на съответния пазар.

72. В случая, както става ясно от предоставената на Съда преписка по делото, запитващата юрисдикция надлежно е проверила, че условията за квалифицирането на разглежданите субсидии като държавни помощи са изпълнени. Тази юрисдикция най-вероятно потвърждава преценката на Corte d'appello di Genova (Апелативен съд, Генуа), че съответният пазар към момента на настъпване на относимите факти е бил конкурентен пазар. По-специално, както става ясно от точки 22 и 54 от акта за преюдициално запитване, според тази юрисдикция предоставените на Tirrenia субсидии са могли да засегнат търговията между държавите членки и „са били в състояние потенциално да засегнат търговията и свободната конкуренция“. Следователно самата запитваща юрисдикция смята, че тези субсидии са в състояние да нарушат или да създадат заплаха от нарушаване на конкуренцията[23].

73. Ето защо за целите на отговора на първия въпрос следва да се приеме, че разглежданите в главното производство субсидии не могат да се квалифицират като съществуващи държавни помощи само поради формалната липса на либерализиране, доколкото е безспорно, от една страна, че тези помощи са могли да засегнат търговията между държавите членки и от друга страна, че те нарушават или създават заплаха от нарушаване на конкуренцията.

74. В този смисъл нито член 1, буква б), подточка v) от Регламент № 659/1999, нито принципът, изведен от Общия съд в решението по дело Alzetta, ми се струват приложими в настоящия случай.

22 Решение от 10 юни 2010 г., Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, т. 49 и 50).

23 По време на съдебното заседание обаче Италианската република поддържа, че не може да става въпрос за нарушаване на конкуренцията на разглеждания пазар; нещо, което чрез различни твърдения е оспорвала по-конкретно пред запитващата юрисдикция.

75. Ето защо изцяло споделям позицията на Комисията, според която за целите на отговора на първия въпрос следва да се приеме, че разглежданите в главното производство субсидии не могат да се квалифицират като съществуващи държавни помощи само поради формална липса на либерализиране, доколкото е безспорно, от една страна, че тези помощи са могли да засегнат търговията между държавите членки и от друга страна, че те нарушават или създават заплаха от нарушаване на конкуренцията.

76. С оглед на всички тези съображения и без да е необходимо при това положение да се разглежда по-подробно дали разпоредбите на Регламент № 659/1999 са приложими ratione temporis, на първия въпрос следва да се отговори, че за целите на квалифицирането на държавните помощи в главното производство като съществуващи или като нови помощи не е необходимо да се прилага нито правилото на член 1, буква б), подточка v) от Регламент № 659/1999, нито принципът, изведен в решението по дело Alzetta, според който помощите, предоставени на предприятия, осъществяващи дейност на пазар, който все още не е либерализиран, следва да се приемат за съществуващи помощи.

По втория преюдициален въпрос: приложимост на член 1, буква б), подточка iv) от Регламент № 659/1999 или на принципите на оправданите правни очаквания и на правната сигурност

77. С втория въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали за целите на квалифицирането на спорните помощи в главното производство като съществуващи или като нови помощи тя може да се позове на член 1, буква б), подточка iv) от Регламент № 659/1999, който определя като съществуваща „помощ, която се счита за съществуваща съгласно член 15“ от посочения регламент, или по-скоро следва да се позове на принципите на защита на оправданите правни очаквания и на правната сигурност.

Относно възможността за позоваване на член 1, буква б), подточка iv) от Регламент № 659/1999

78. Важно е да се отбележи, че делото в главното производство се отнася до иск за ангажиране на отговорността на държавата за нарушаване на разпоредбите, приложими в областта на държавните помощи, и по-специално за неизпълнение на задължението ѝ по член 108, параграф 3 ДФЕС да уведоми предварително за мерки за помощ. Ищецът в главното производство — предприятие, конкурент на получателя на помощта — иска да получи обезщетение за вредите, които смята, че е претърпял вследствие на неправомерното предоставяне на спорните субсидии.

79. Освен това, както става ясно от представената пред Съда преписка, Комисията не е приела решение относно правомерността и съвместимостта на държавните помощи в главното производство (положение на stand-alone private enforcement).

80. Както обаче Съдът вече е имал повод да уточни в решението по дело Transalpine Ölleitung in Österreich, макар процесуалните правила, съдържащи се в Регламент № 659/1999, да се прилагат за всички административни процедури в областта на държавните помощи, висящи пред Комисията от момента на влизане в сила на Регламента, а именно от 16 април 1999 г., този регламент, от друга страна, не съдържа каквато и да е разпоредба относно правомощията и задълженията на националните съдилища, които продължават да се ръководят от разпоредбите на Договора, както са тълкувани от Съда[24].

24 Решение от 5 октомври 2006 г., Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, т. 34 и 35).

81. Всъщност по отношение на контрола за изпълнение на задълженията на държавите членки, произтичащи от членове 107 и 108 ДФЕС, в съдебната практика е трайно установено, че националните съдилища и Комисията изпълняват допълващи се и самостоятелни роли. Докато преценката дали мерките за помощ са съвместими с вътрешния пазар, е от изключителната компетентност на Комисията, действаща под контрола на юрисдикциите на Общността, то националните съдилища следят за опазването на правата на отделните частноправни субекти при нарушаване на задължението за предварително уведомяване на Комисията за държавните помощи, предвидено от този момент нататък в член 108, параграф 3 ДФЕС[25].

82. При изпълнението на правомощията си по защитата на правата на частноправните субекти националните юрисдикции се ползват с известна независимост и самостоятелност по отношение на намесата на Комисията.

83. Такъв е по-специално случаят, когато са призовани да се произнесат по искове, предявени от конкурентите на дружествата, получатели на помощите, с предмет обезщетение на вредите, които се твърди, че са причинени от неправомерното предоставяне на тези помощи.

84. В този смисъл по принцип възможността за предявяване на иск за обезщетение за вреди е независима от евентуално паралелно разследване на Комисията, свързано с разглежданата мярка за помощ.

85. В това отношение Съдът вече многократно е постановил, че започването от Комисията на официалната процедура по разследване на държавна помощ не може да освободи националните юрисдикции от задължението им да осигурят опазването на правата на частноправните субекти при евентуално нарушение на член 108, параграф 3 ДФЕС[26].

86. Освен това следва да се припомни, що се отнася до степента на самостоятелност на националните съдилища, че решението на Комисията за обявяване за съвместима с вътрешния пазар на помощ, за която не е отправено уведомление, не води до последващо узаконяване на актовете за изпълнение, които са недействителни, поради това че са били приети в нарушение на установената в последното изречение на член 108, параграф 3 ДФЕС забрана, тъй като в противен случай би бил засегнат директният ефект на тази разпоредба и биха били накърнени интересите на частноправните субекти, които тези съдилища трябва да защитават. Всяко друго тълкуване би благоприятствало неспазването на тази разпоредба от съответната държава членка и би я лишило от нейното полезно действие[27].

87. Следователно, когато ищецът може да докаже пред националния съд, че е претърпял вреда в резултат на преждевременното привеждане в действие на помощта, и по-конкретно от незаконосъобразно конкурентно предимство, от което в резултат на помощта се ползва нейният получател, искът за обезщетение може да бъде уважен дори когато към момента, в който националният съд се произнася по иска, Комисията вече е одобрила разглежданата помощ.

88. Този извод се прилага, mutatis mutandis, в положение, при което, както в настоящия случай, Комисията не е приела решение, с което да се произнесе изрично относно правомерността на разглежданите мерки за помощ. По същия начин както решение, по силата на което неправомерни помощи се признават за съвместими след предоставянето им, няма за последица да узакони a posteriori актовете за изпълнение на помощите — които първоначално са били

25 Вж. решение от 5 октомври 2006 г., Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, т. 37 и 38 и цитираната съдебна практика).

26 Вж. по-специално решения от 11 юли 1996 г., SFEI и др. (C-39/94, EU:C:1996:285, т. 44) и от 21 ноември 2013 г., Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, т. 32).

27 Вж. решения от 21 ноември 1991 г., Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, EU:C:1991:440, т. 16), от 21 октомври 2003 г., Van Calster и др. (C-261/01 и C-262/01, EU:C:2003:571, т. 63) и от 5 октомври 2006 г., Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, т. 41).

недействителни, тъй като са били приети в нарушение на задълженията за уведомяване и за спиране на действието (standstill), предвидени в Договора — липсата на решение на Комисията относно мерки за помощ не може a fortiori да има за последица узаконяването на такива мерки в резултат на изтичането на определен период от време.

89. В този контекст, и по-специално що се отнася до ролята на националните съдилища, сезирани с такива искове за обезщетения за вреди в положение на „stand-alone“, както и до равнището на независимост на тези съдилища по отношение на Комисията, изглежда, че понятието за съществуваща помощ по смисъла на член 1, буква б), подточка iv) от Регламент № 659/1999 е тясно свързано с правилата в областта на давността, предвидени в член 15 от този регламент, които се отнасят, както следва от параграф 1 от последния член, до „правомощията на Комисията за възстановяване на помощ“.

90. Това понятие, както е определено в член 1, буква б), подточка iv) от Регламент № 659/1999, обозначава всяка помощ, по отношение на която е изтекъл 10-годишният давностен срок, приложим към специфичните правомощия на Комисията за възстановяването на помощта. Това правило за давността има за цел да гарантира, че всяко приемане на решение от страна на Комисията ще се осъществи в разумен срок, неспазването на който е от естество да породи оправдани правни очаквания у засегнатите лица [28].

91. Изтичането на 10-годишния давностен срок, предвиден в член 15, параграф 1 от Регламент № 659/1999, единствено ограничава във времето правомощията на Комисията по отношение на възстановяването на неправомерната помощ. Ограничаването по отношение на лицата на отлагателното действие, предвидено в параграф 2 от този член, по мое мнение ясно сочи, че въпросният срок определя единствено времевите ограничения на правомощията на Комисията за възстановяване на неправомерните помощи [29].

92. За разлика от това времевото ограничение на правомощията на Комисията не засяга възможността на националните съдилища да установят, че дадена помощ е неправомерна. Фактът, че помощта би могла да се превърне в съществуваща такава по силата на член 15, параграф 3 от Регламент № 659/1999, не може да отстрани допуснатата неправомерност от страна на държавата поради липсата на уведомление.

93. С други думи, изтичането на давностния срок не би могло да има за последица абсолютното узаконяване с обратна сила на разглежданите държавни помощи и превръщането им в съществуващи такива с отпадането в резултат на това на правното основание на иск, подаден срещу съответната държава членка от частноправни субекти и конкуренти, които са засегнати от отпускането на неправомерната помощ.

94. Всяко друго тълкуване би означавало да се ограничи обхватът на задължението за уведомяване на мерките за помощ, което имат държавите членки [30], и по този начин би лишило член 108, параграф 3 ДФЕС от неговото полезно действие.

28 Вж. по-специално решение от 24 ноември 1987 г., RSV/Комисия (223/85, EU:C:1987:502, т. 17).

29 Вж. по-специално решение от 30 април 2002 г., Правителство на Гибралтар/Комисия (T-195/01 и T-207/01, EU:T:2002:111, т. 130).

30 В този смисъл вж. решения от 21 октомври 2003 г., Van Calster и др. (C-261/01 и C-262/01, EU:C:2003:571, т. 60), от 5 октомври 2006 г., Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, т. 41 и 42) и от 12 февруари 2008 г., CELF и ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, т. 40).

95. В допълнение това би засегнало правата на частноправните субекти, които се ползват от защитата, предоставена от тази разпоредба, но са и нейни преки получатели. Според мен няма причина частноправните субекти, които евентуално са били ощетени от предоставянето на неправомерни помощи, тъй като последните са довели до нарушаване на конкуренцията в техен ущърб, да се окажат в положение исковете им за обезщетения за вреди да бъдат засегнати от бездействието или невземането на решение на Комисията по отношение на въпросните мерки.

96. В конкретния случай квалифицирането на разглежданите мерки като съществуващи такива съгласно член 1, буква б), подточка iv) от Регламент № 659/1999 би намалило ефективността на съдебния контрол върху мерките на неправомерно предоставени държавни помощи на Tirrenia, което би засегнало оправданите правни очаквания на FTDM, предявило иск за обезщетение срещу италианската държава, доверявайки се на принципите и насоките, които представляват достижения на европейското право към момента на изплащането на държавните помощи.

97. В случая годишните субсидии, които Tirrenia е получило през периода 1976—1980 г., представляват държавни помощи, които трябва да бъдат квалифицирани като нови помощи. Тъй като става въпрос за нови помощи, Италианската република е трябвало да уведоми преди тяхното привеждане в действие съгласно член 93, параграф 3 от Договора за ЕО (понастоящем член 108, параграф 3 ДФЕС). Това предварително уведомление обаче не е направено и помощите, предоставени на Tirrenia в периода 1976—1980 г., трябва да бъдат квалифицирани като неправомерни държавни помощи.

98. Обстоятелството, че помощта може да се превърне в съществуваща такава съгласно член 15, параграф 3 от Регламент № 659/1999, не би поправило допуснатата по време на привеждането ѝ в действие неправомерност.

99. Единствените правила относно давността, които евентуално са приложими пред националния съд, са тези, които произтичат от националното законодателство, тълкувани в светлината на принципите на ефективност и равностойност [31].

100. В този смисъл е необходимо едно последно уточнение относно възможността за позоваване на разпоредбите на Регламент № 659/1999 пред националния съд.

101. Запитващата юрисдикция всъщност смята, че Съдът вече е приел в решението от 16 април 2015 г., Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), че Регламент № 659/1999 е приложим по-конкретно що се отнася до преценката на националния съд на въпроса дали разглежданите държавни помощи действително са съществуващи помощи дори когато помощите са били предоставени преди влизането в сила на този регламент.

102. Следва да се отбележи обаче, че по това дело Съдът по-специално е запитан, дали, когато привилегии като разглежданите в посоченото дело попадат в приложното поле на тази разпоредба, държавата членка, която ги е въвела, е длъжна да спази процедурата за предварителен контрол, предвидена в член 88, параграф 3 ЕО (понастоящем член 108, параграф 3 ДФЕС) по отношение на новите помощи. Делото, приключило с постановяването на това решение, не се отнася до иск за обезщетение на вреди, а до евентуалното неприлагане на националните разпоредби, установяващи привилегии, които са потенциално несъвместими с разпоредбите на правото в областта на държавните помощи.

103. Следователно от тази съдебна практика не може да бъде изведен довод в полза на противопоставимостта в рамките на разглеждането на иска за обезщетение в конкретния случай на определението, съдържащо се в член 1, буква б), подточка iv) от Регламент № 659/1999.

31 Вж. също по аналогия решение от 24 март 2009 г., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, т. 31—46).

104. От всички тези съображения следва, че определението за съществуваща помощ, съдържащо се в член 1, буква б), подточка iv) от Регламент № 659/1999, не се прилага към положение като разглежданото в главното производство. С други думи, разпоредбите на Договора за функционирането на Европейския съюз в областта на държавните помощи не допускат изтичането на давностния срок за възстановяване на помощта, предвиден в член 15 от Регламент № 659/1999, да възпрепятства ангажирането на отговорността на държавата пред националния съд за нарушаване на задължението за предварително уведомяване, предвидено в член 108, параграф 3 ДФЕС.

105. Остава още да се провери, както приканва към това запитващата юрисдикция във втората част на втория въпрос, дали и евентуално в каква степен италианските органи могат да се позоват в рамките на предявен срещу тях иск за обезщетение на принципите на оправданите правни очаквания и на правната сигурност.

Относно позоваването на принципа на защита на оправданите правни очаквания и на правната сигурност

106. В случая при липсата на решение на Комисията по отношение на спорните субсидии запитващата юрисдикция следва да определи, като вземе предвид положението към датата, на която държавата решава да предостави тези субсидии, дали само с оглед на обстоятелствата по делото в главното производство въпросните помощи трябва да бъдат квалифицирани като съществуващи или като нови помощи и в последния случай да установи дали тези помощи са неправомерни или обратното.

107. В случай че потвърди, че спорните помощи са предоставени в нарушение на задължението, което по принцип е абсолютно и безусловно, за предварително уведомление, според мен тези държавни органи не биха могли да се позовават на принципите на оправданите правни очаквания и на правната сигурност, за да се освободят от задълженията си в рамките на иск за обезщетение, предявен от конкурентно на получателя на помощите предприятие.

108. Що се отнася най-напред до принципа на оправданите правни очаквания, достатъчно е да се припомни, че правото на позоваване на принципа, който по принцип е на разположение на всяко лице в положение, при което *дадена институция* е породила у него основателни надежди, е ирелевантен в настоящия случай, тъй като не съществуват конкретни уверения, предоставени от такава институция.

109. Във всеки случай според постоянната съдебна практика защитата на оправданите правни очаквания не може да се изтъква от лице, нарушило действаща правна норма[32]. Също така е трайно установено, че предприятията, получатели на помощ, по принцип биха могли да имат оправдани правни очаквания относно правомерността на помощта само ако тя е предоставена при спазване на предвидената в член 108 ДФЕС процедура. Този извод важи в още по-голяма степен по отношение именно на предоставилите помощ държавни органи, които в никакъв случай не биха могли да се възползват от бездействието или невземането на решение от страна на Комисията във връзка с посочената помощ[33].

110. Тези органи не биха могли да се позовават и на принципа на правна сигурност.

32 В този смисъл вж. решение от 14 юли 2005 г., ThyssenKrupp/Комисия (C-65/02 P и C-73/02 P, EU:C:2005:454, т. 41).

33 Вж. по-специално решение от 15 декември 2005 г., Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, т. 104 и цитираната съдебна практика).

111. Действително Съдът е приел, че дори при липса на определен от законодателя на Съюза давностен срок основното изискване за правна сигурност не допуска Комисията неограничено да отлага упражняването на правомощията си[34]. В това отношение отлагане от страна на Комисията на решение, че дадена помощ е неправомерна и държавата членка трябва да преустанови предоставянето и да поиска възстановяването ѝ, може при определени обстоятелства да породи у *получателите* на посочената помощ оправдани правни очаквания, които са в състояние да попречат на Комисията да поиска от посочената държава членка да разпореди възстановяването на тази помощ[35].

112. Освен факта обаче, че тази съдебна практика има за цел да защити оправданите правни очаквания на получателя на помощта, което по принцип не се отнася до иск за обезщетение, насочен срещу държавните органи, предоставящи помощта, тя се отнася до извънредни обстоятелства[36], които по мое мнение не са сходни с положението, разглеждано в главното производство.

113. В крайна сметка според мен, макар че принципът на правна сигурност може евентуално да бъде от значение в случаите, когато съответната държава членка е отправила надлежно уведомление за мерките за помощ, които планира да приложи, не такъв е случаят, когато тази държава не е изпълнила задължението си за предварително уведомяване по член 108, параграф 3 ДФЕС, въпреки че са могли да възникнат разумни съмнения относно правомерността на тези мерки от гледна точка на правото в областта на държавните помощи.

114. Следователно нито принципът на оправданите правни очаквания, на който при никакви обстоятелства не може да се позове лице, нарушило действащото право, нито принципът на правна сигурност, който не може да се приложи при липса на уведомяване от компетентните национални органи на мерки за нови помощи, не биха могли да подкрепят позицията, защитавана от италианските органи.

115. Поради това предлагам на втория преюдициален въпрос да се отговори, че член 1, буква б), подточка iv) от Регламент № 659/1999 не се прилага към положение като разглежданото в главното производство. От друга страна, доколкото разглежданите в главното производство помощи не са били предоставени при спазване на задължението за уведомяване на Комисията за държавните помощи, държавата членка не би могла да се позовава на принципите на защита на оправданите правни очаквания и на правна сигурност, за да се освободи от задължението си да поправи вредите в рамките на иск за обезщетение.

Заключение

116. С оглед на всички тези съображения предлагам на Съда да отговори на отправените от Corte suprema di cassazione (Върховен касационен съд, Италия) въпроси по следния начин:

„1) Нито член 1, буква б), подточка v) от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за определяне на подробни правила за прилагането на член [108 ДФЕС], нито правилото, изведено в точка 143 от решение от 15 юни 2000 г., Alzetta и др./Комисия (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 и T-23/98, EU:T:2000:151), се прилагат за национална мярка, представляваща държавна помощ

34 Вж. решения от 14 юли 1972 г., Geigy/Комисия (52/69, EU:C:1972:73, т. 20 и 21), от 24 септември 2002 г., Falck и Acciaierie di Bolzano/Комисия (C-74/00 P и C-75/00 P, EU:C:2002:524, т. 140 и 141) и от 22 април 2008 г., Комисия/Salzgitter (C-408/04 P, EU:C:2008:236, т. 100).

35 Вж. решение от 24 ноември 1987 г., RSV/Комисия (223/85, EU:C:1987:502, т. 17).

36 Въпросната мярка се е отнасяла за сектор, който дълги години е получавал държавни помощи, разрешени от Комисията, и е била предназначена да възстанови допълнителните разходи, свързани с операция, която вече е разрешена помощ (решение от 28 януари 2003 г. по дело Германия/Комисия, C-334/99, EU:C:2003:55, т. 44).

по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, когато към момента на прилагането ѝ подобна мярка е можела да засегне търговията между държавите членки и да окаже въздействие върху конкуренцията.

2) Член 1, буква б), подточка iv) от Регламент № 659/1999 не се прилага към положение като разглежданото в главното производство. С други думи, разпоредбите на Договора за функционирането на Европейския съюз в областта на държавните помощи не допускат изтичането на давностния срок за възстановяване на помощта, предвиден в член 15 от Регламент № 659/1999, да възпрепятства ангажирането на отговорността на държавата пред националния съд за нарушение на задължението за предварително уведомяване, предвидено в член 108, параграф 3 ДФЕС. От друга страна, доколкото разглежданите в главното производство помощи не са били предоставени при спазване на задължението за уведомяване на Комисията за държавните помощи, предвидено в член 108, параграф 3 ДФЕС, държавата членка не би могла да се позовава на принципите на защита на оправданите правни очаквания и на правна сигурност, за да не се ангажира отговорността ѝ в рамките на иск за обезщетение на вреди, предявен от частноправни субекти за нарушение на правото на Съюза“.