Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILS WAHL
13 päivänä syyskuuta 2018 [1]

Asia C-387/17

Presidenza del Consiglio dei Ministri
vastaan
Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA

(Ennakkoratkaisupyyntö – Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Valtiontuki – Voimassa olevat tuet ja uudet tuet – Luokittelu – Tuet, jotka on otettu käyttöön ennen alun perin kilpailulta suljettujen markkinoiden vapauttamista – Korvauskanne, jonka on esittänyt tuen saajan kanssa kilpaileva yritys tilanteessa, jossa tuista ei ole annettu komission päätöstä – Mahdollisuus vedota asetuksen (EY) N:o 659/1999 mukaisiin vanhentumisaikaa koskeviin sääntöihin

Johdanto

1. Nyt esillä oleva asia liittyy sarjaan ennakkoratkaisupyyntöjä, joissa on kyse siitä, että Italian tasavalta on maksanut meriliikennettä harjoittavalle yhtiölle Tirrenia di Navigazione SpA:lle (jäljempänä Tirrenia) tukia vuosina 1976–1980 ilmoittamatta niistä Euroopan komissiolle.

2. Pitkällinen oikeudenkäyntihistoria selittyy epäilemättä sillä, että Italian viranomaiset ovat osoittaneet tietynlaista saamattomuutta – kilvoitellen röyhkeässä kekseliäisyydessä laatiessaan oikeudellisia argumentteja – tarvittavien johtopäätösten tekemisessä riidanalaisten toimenpiteiden luokittelusta sääntöjenvastaisesti myönnetyksi valtiontueksi. Tästä kertoo erityisesti kanta, jota niiden on tarkoitus puolustaa nyt käsiteltävässä asiassa.

3. Pääasiassa on kyse vahingonkorvausvaatimuksesta, jonka on esittänyt Italian tasavallalle Tirrenian kanssa kilpaileva yritys Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA (jäljempänä FTDM) saadakseen korvausta vahingosta, jonka se väittää kärsineensä kyseisten tukien myöntämisen seurauksena. Näistä tuista, jotka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on luokitellut SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, ei sitä vastoin ole annettu komission päätöstä, joka koskisi niiden sääntöjenmukaisuutta ja soveltuvuutta Euroopan unionin oikeussääntöihin nähden (stand-alone private enforcement -tilanne).

4. Ratkaistavana on erityisesti se, onko joko voimassa oleviksi tai uusiksi tuiksi luokittelun kannalta merkityksellistä, että kyseessä olevat tuet on maksettu yritykselle, joka toimi markkinoilla, joita ei vielä ollut virallisesti vapautettu. Unionin tuomioistuimelta tiedustellaan myös sitä, voiko asetukseen (EY) N:o 659/1999 [2] sisältyvillä, komission toimien vanhentumista koskevilla säännöillä olla vaikutusta

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annettu neuvoston asetus (EYVL 1999, L 83, s. 1). Asetus N:o 659/1999 kumottiin ja korvattiin [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetulla neuvoston asetuksella (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9).

pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen vahingonkorvauskanteen perusteltavuuteen, ja jos voi, niin millä edellytyksillä. Nyt käsillä oleva asia tarjoaakin tilaisuuden muistuttaa mieleen muutamia perusperiaatteita, jotka koskevat valtiontukien valvontajärjestelmää ja kansallisille tuomioistuimille tässä yhteydessä kuuluvaa tehtävää.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

5. Asetuksen N:o 659/1999 1 artiklassa, jonka otsikkona on ”Määritelmät”, säädettiin seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

– –

b) ’voimassa olevalla tuella’

– –

iv) tukia, [jotka] voidaan tämän asetuksen 15 artiklan nojalla katsoa voimassa olevaksi tueksi;

v) tukia, joiden voidaan katsoa olevan voimassa olevia tukia, koska voidaan osoittaa, että ne käyttöönottohetkellä eivät vielä olleet tukia, mutta ovat muuttuneet myöhemmin sellaisiksi yhteismarkkinoiden kehityksen johdosta ilman, että jäsenvaltio olisi muuttanut niitä. Jos tietyt toimenpiteet muuttuvat tuiksi sen jälkeen, kun tietty toiminta on vapautettu kilpailulle yhteisön lainsäädännössä, näitä toimenpiteitä ei kilpailun vapauttamiselle vahvistetun ajankohdan jälkeen pidetä voimassa olevana tukena.

– –”

6. Asetuksen N:o 659/1999 15 artiklassa, jonka otsikkona on ”Vanhentumisaika”, säädettiin seuraavaa:

”1. Komission toimivaltuuksiin periä tuki takaisin sovelletaan kymmenen vuoden vanhentumisaikaa.

2. Vanhentumisaika alkaa päivästä, jona sääntöjenvastainen tuki on myönnetty tuen saajalle joko yksittäisenä tukena tai tukiohjelmaan kuuluvana tukena. Sääntöjenvastaista tukea koskevat komission toimet tai jäsenvaltion komission pyynnöstä toteuttamat toimet keskeyttävät vanhentumisajan. Vanhentumisaika alkaa uudelleen kunkin keskeytyksen jälkeen. Vanhentumisaikaa laskettaessa ei oteta huomioon aikaa, jona komission päätös on Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä.

3. Tuki, jonka osalta vanhentumisaika on kulunut umpeen, katsotaan voimassa olevaksi tueksi.”

Italian oikeus

7. Pääasiassa kyseessä olevat tuet on myönnetty FTDM:n kanssa kilpailevalle, meriliikennettä harjoittava yritykselle Tirrenialle ensisijaiseen kansalliseen etuun liittyvien meriliikenteen palvelujen uudelleenjärjestämisestä 20.12.1974 annetun lain nro 684 (legge n. 684 – Ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale; GURI nro 336, 24.12.1974, s. 9008; jäljempänä laki nro 684) ja täsmällisemmin kyseisen lain 19 §:n nojalla.

8. Lain nro 684 7 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kauppalaivastosta vastaavalla ministerillä on toimivalta myöntää tukia edellisessä pykälässä lueteltujen palvelujen tarjoamista varten tekemällä vuosittaisia ad hoc -sopimuksia yhteistyössä valtiovarainministerin ja valtion omistajuusasioista vastaavan ministerin kanssa.

Edellisessä momentissa mainittujen tukien on taattava palvelujen hallinnointi kolmen vuoden ajan taloudellisesti tasapainoisissa olosuhteissa. Nämä tuet vahvistetaan ennakkoon nettotulojen, investointien kuoletusten, käyttökustannusten, toimintakulujen ja rahoituskulujen perusteella.

_ _”

9. Lain nro 684 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Linjaliikennepalveluilla 1 §:n c kohdassa mainituille suuremmille ja pienemmille saarille sekä mahdollisilla teknisesti ja taloudellisesti välttämättömillä jatkoyhteyksillä on taattava sellaisten vaatimusten täyttäminen, jotka liittyvät asianomaisten alueiden ja erityisesti Mezzogiornon alueen taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen.

Kauppalaivastosta vastaavalla ministerillä on näin ollen toimivalta myöntää tukia mainittujen palvelujen tarjoamista varten 20 vuodeksi tekemällä ad hoc -sopimuksia yhteistyössä valtiovarainministerin ja valtion omistajuusasioista vastaavan ministerin kanssa.”

10. Lain nro 684 9 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Edellisessä pykälässä tarkoitetussa sopimuksessa on mainittava:

1) luettelo varmistettavista reiteistä

2) kunkin reitin vuorotiheys

3) kullekin reitille osoitettavat alustyypit

4) tuki, jonka määrä vahvistetaan nettotulojen, investointien kuoletusten, käyttökustannusten, toimintakulujen ja rahoituskulujen perusteella.

Ennen kunkin vuoden kesäkuun 30 päivää kyseisen vuoden osalta suoritettavan tuen määrää tarkistetaan, jos edeltävän vuoden aikana ainakin yksi sopimuksessa mainituista talouden osatekijöistä on muuttunut tavalla, joka vastaa kahdeskymmenesosaa siitä arvosta, joka saman momentin osalta on otettu huomioon vahvistettaessa edeltävää tuen määrä.”

11. Lain nro 684 18 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Ne kustannukset, joita tämän lain soveltamisesta aiheutuu, katetaan 93 miljardiin liiraan saakka varoista, jotka on kirjattu kauppalaivastosta vastaavan ministeriön vuotta 1975 koskevan ennakollisen menoarvion lukuun 3061, sekä varoista, jotka tullaan kirjaamaan seuraavien varainhoitovuosien vastaaviin lukuihin.”

12. Lain nro 684 19 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Siihen saakka, kunnes tässä laissa tarkoitetut sopimukset hyväksytään, kauppalaivastosta vastaava ministeri suorittaa valtiovarainministerin suostumuksella jälkikäteisinä kuukausierinä ennakkomaksuja, joiden yhteenlaskettu määrä ei ylitä [yhdeksääkymmentä prosenttia] 18 §:ssä ilmoitetusta kokonaismäärästä.”

13. Lain nro 684 osalta on toteutettu täytäntöönpanotoimenpide, eli 20.12.1974 annetun lain nro 684 täytäntöönpanosta 1.6.1979 annettu tasavallan presidentin asetus nro 501 (decreto del presidente della Repubblica n. 501 – Regolamento di esecuzione della legge 20 dicembre 1974, n. 684; GURI nro 285, 18.10.1979, s. 8531), jonka 7 §:ssä täsmennetään, että mainitun lain 19 §:ssä tarkoitetut ennakot suoritetaan ensisijaiseen kansalliseen etuun liittyviä palveluja suorittavalle yritykselle siihen saakka, kunnes Corte dei conti (tilintarkastustuomioistuin, Italia) rekisteröi uusien sopimusten tekemistä koskevat toimet.

Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja menettely unionin tuomioistuimessa

14. Kuten 13.6.2006 annetusta tuomiosta Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391) ja 10.6.2010 annetusta tuomiosta Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335) – joihin pääasiassa esitetyt ennakkoratkaisupyynnöt ovat jo johtaneet ja joihin jäljempänä viitataan niitä edeltäneiden tosiseikkojen ja menettelyn selostamiseksi perusteellisemmin – ilmenee, FTDM ja Tirrenia ovat kaksi meriliikennettä harjoittavaa yritystä, jotka liikennöivät 1970-luvulla säännöllisesti merireiteillä Manner-Italian ja Sardinian ja Sisilian saarten välillä.

15. Vuonna 1981 FTDM nosti Tribunale di Napolissa (Napolin alioikeus, Italia) kanteen Tirreniaa vastaan saadakseen korvausta vahingosta, jonka se väitti kärsineensä Tirrenian vuosina 1976–1980 meriliikenteen palvelujensa yhteydessä soveltaman alhaisen hinnan politiikan takia. FTDM väitti erityisesti, että alhaisen hinnan politiikan oli mahdollistanut julkisen tuen maksaminen valtiontukea koskevien yhteisön sääntöjen vastaisesti.

16. FTDM:n kanne kuitenkin hylättiin 26.5.1993 annetulla ratkaisulla, joka vahvistettiin Corte d'appello di Napolin (Napolin ylioikeus, Italia) 13.12.1996 antamalla ratkaisulla.

17. Tällä välin selvitystilaan asetetun yrityksen, FTDM:n, konkurssipesän hoitaja valitti kyseisestä ratkaisusta, mutta Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) hylkäsi valituksen 19.4.2000 antamallaan ratkaisulla, jossa muun muassa hylättiin valittajan vaatimus unionin oikeuden tulkintaa koskevien ennakkoratkaisukysymysten esittämisestä sillä perusteella, että kansallisten tuomioistuinten ratkaisu oli asian kannalta merkityksellisten määräysten mukainen ja sopusoinnussa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

18. FTDM:n konkurssipesän hoitaja haastoi Italian tasavallan Tribunale di Genovaan (Genovan alioikeus, Italia) 15.4.2002 päivätyllä kanteella, jossa mainitun valtion väitettiin olevan vastuussa useilla eri perusteilla: se oli lainsäätäjän tehtävässään maksanut EY:n perustamissopimuksen vastaisia tukia lain nro 684 nojalla; se oli tuomiovallan käyttöön liittyvässä tehtävässään jättänyt Corte suprema di cassazionen 19.4.2000 antaman ratkaisun myötä hoitamatta velvoitteensa esittää ennakkoratkaisukysymyksiä siitä, onko mainittu laki unionin oikeuden mukainen; ja se oli hallinnollisessa tehtävässään jättänyt ilmoittamatta Corte suprema di cassazionelle säännösten rikkomista koskevan menettelyn käynnistymisestä komissiossa kyseisen lain suhteen, joten se ei ollut hoitanut velvoitteitaan, jotka liittyvät lojaalin yhteistyön tekemiseen Euroopan yhteisöjen toimielinten kanssa.

19. FTDM vaati, että Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan kärsitty vahinko, jonka suuruudeksi oli arvioitu 9 240 000 euroa.

20. Tribunale di Genova esitti 14.4.2003 ennakkoratkaisupyynnön, joka johti 13.6.2006 annettuun tuomioon Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391).

21. Tribunale di Genova totesi kyseisen tuomion jälkeen 27.2.2009 antamassaan ratkaisussa, että kyse oli ”valtion lainvastaisesta toiminnasta lainkäyttäjänä”, ja määräsi erillisellä määräyksellä, että oikeudenkäyntiä oli jatkettava sen vaatimuksen käsittelemiseksi, joka koski kyseisestä lainvastaisuudesta aiheutuneiden vahinkojen korvaamista. Mainitun menettelyn tässä vaiheessa kyseinen tuomioistuin, jossa nousi esille kysymyksiä valtiontukia koskevan unionin oikeuden tulkinnasta, saattoi unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi uuden ennakkoratkaisukysymyksen, minkä seurauksena annettiin 10.6.2010 tuomio Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), jossa unionin tuomioistuin totesi seuraavaa:

”– – unionin oikeutta on tulkittava siten, että tuet, jotka suoritetaan pääasialle ominaisissa olosuhteissa sellaisen kansallisen lainsäädännön nojalla, jossa säädetään ennakkojen suorittamisesta ennen sopimuksen hyväksymistä, ovat valtiontukia, jos kyseiset tuet ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua, minkä tarkistaminen on kansallisen tuomioistuimen asia.”

22. Tribunale di Genova määräsi 30.7.2012 Italian tasavallan maksamaan FTDM:lle 2 330 355,78 euroa korotettuna rahan arvon tarkistuksen mukaisilla summilla ja lakisääteisillä koroilla korvauksena vahingosta, jota oli aiheutunut kyseisen valtion lainvastaisesta toiminnasta tuomiovallan käyttöön liittyvässä tehtävässään.

23. Tämäkin päätös riitautettiin, ensisijaisesti Italian tasavallan ja liitännäisesti FTDM:n toimesta.

24. Corte d’appello di Genova (Genovan ylioikeus, Italia) kumosi 24.7.2014 antamallaan ratkaisulla ensimmäisen oikeusasteen tuomion ja antoi ratkaisun pääasiassa.

25. Vaikka kyseinen tuomioistuin hylkäsikin FTDM:n esittämät korvausvaatimukset, joiden perusteena olivat Italian tasavallan vastuu tuomiovallan käyttäjänä ja hallinnollisessa tehtävässään, se hyväksyi kyseisen jäsenvaltion vastuuta lainsäätäjänä koskevan perusteen sen johdosta, että Italian parlamentti oli antanut lain nro 684, ja tuomitsi siksi Italian tasavallan maksamaan vahingonkorvausta FTDM:n kärsimästä vahingosta, jonka suuruudeksi oli arvioitu 2 330 355,78 euroa korotettuna rahan arvon tarkistuksen mukaisilla summilla ja lakisääteisillä koroilla.

26. Corte d’appello di Genova katsoi erityisesti, että koska kyseiset valtiontuet eivät edeltäneet Euroopan yhteisön perustamissopimuksen voimaantuloa, niitä oli pidettävä uusina tukina, joita koskee EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan (josta on tullut EY 88 artiklan 3 kohta ja myöhemmin SEUT 108 artiklan 3 kohta) mukainen ilmoittamisvelvollisuus siten, että jos ilmoitusta ei ole tehty, unionin oikeutta oli todettava loukatun.

27. Presidenza del Consiglio dei Ministri (ministerineuvoston puheenjohtaja, Italia) riitautti Corte d’appello di Genovan ratkaisun ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Se katsoo erityisesti, että Tirrenialle myönnetyt tuet oli virheellisesti luokiteltu uusiksi tuiksi eikä voimassa oleviksi tuiksi.

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että kilpailulle toistaiseksi vapauttamattomilla markkinoilla myönnetyn tuen luokittelemisessa oikeudellisesti joko voimassa olevaksi tai uudeksi tueksi, mistä pääasiassa on kyse, on ensinnäkin tarkasteltava asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohdan ajallista soveltuvuutta ja sen soveltamisalaa.

29. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, kuinka tärkeä on merkityksellisten markkinoiden se erityispiirre, että niitä ei ole vapautettu. Se katsookin, että 15.6.2000 annetun tuomion Alzetta ym. v. komissio (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 ja T-23/98, EU:T:2000:151) (jäljempänä tuomio Alzetta) 143 kohdassa on esitetty periaate, jonka mukaan alun perin kilpailulta suljetuilla markkinoilla perustettua tukijärjestelmää on näiden markkinoiden vapautuessa pidettävä olemassa olevana tukijärjestelmänä.

Sen mielestä tämä toteamus on vahvistettu 29.4.2004 annetun tuomion Italia v. komissio (C-298/00 P, EU:C:2004:240) 66–69 kohdassa. Siksi se katsoo, että pääasiassa kyseessä olevien tukien oikeudellisessa luokittelussa joko voimassa oleviksi tai uusiksi tuiksi on tarkasteltava myös mainitun periaatteen soveltamisalaa.

30. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin onkin epävarma siitä, voidaanko asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan iv alakohdan säännöstä, luettuna yhdessä saman asetuksen 15 artiklan kanssa, soveltaa ennen kyseisen asetuksen voimaantuloa myönnettyihin tukiin. Kyseisen tuomioistuimen mukaan 16.4.2015 annetusta tuomiosta Trapeza Eurobank Ergasias (C–690/13, EU:C:2015:235) ilmenee, että mainittuja säännöksiä voitaisiin soveltaa mainitun asetuksen voimaantuloa edeltäneisiin tosiseikkoihin.

31. Corte suprema di cassazione päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Sovelletaanko, ja jos sovelletaan, niin millä edellytyksillä, kyseisten tukien luokitteluun (uusien tukien sijaan voimassa oleviksi tuiksi) asetuksen (EY) N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohtaa, jossa säädetään seuraavaa: ’tu[et], joiden voidaan katsoa olevan voimassa olevia tukia, koska voidaan osoittaa, että ne käyttöönottohetkellä eivät vielä olleet tukia, mutta ovat muuttuneet myöhemmin sellaisiksi yhteismarkkinoiden kehityksen johdosta ilman, että jäsenvaltio olisi muuttanut niitä. Jos tietyt toimenpiteet muuttuvat tuiksi sen jälkeen, kun tietty toiminta on vapautettu kilpailulle yhteisön lainsäädännössä, näitä toimenpiteitä ei kilpailun vapauttamiselle vahvistetun ajankohdan jälkeen pidetä voimassa olevana tukena’; vai sovelletaanko, ja jos sovelletaan, niin millä edellytyksillä, (edellä mainitusta säännöksestä ulottuvuudeltaan muodollisesti poikkeavaa) periaatetta, joka on vahvistettu [tuomion Alzetta 143 kohdassa] ja joka on tämän asian kannalta merkityksellisin osin vahvistettu 29.4.2004 annetussa tuomiossa Italia v. komissio (C-298/00 P, EU:C:2004:240, 66–69 kohta), jonka mukaan ’alun perin kilpailulta suljetuilla markkinoilla perustettua tukijärjestelmää on pidettävä näiden markkinoiden vapautuessa olemassa olevana tukijärjestelmänä, koska se ei ole kuulunut perustamisajankohtanaan yksinomaan kilpailulle avoimilla aloilla sovellettavan perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan [josta on tullut EY 87 artiklan 1 kohta] soveltamisalaan tässä määräyksessä asetettujen, vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun koskevien edellytysten vuoksi’?

2) Sovelletaanko edellä mainittujen tukien luokitteluun joka tapauksessa, ja jos sovelletaan, niin millä edellytyksillä. asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan iv alakohtaa, jonka mukaan voimassa olevalla tuella tarkoitetaan ’tukia, [jotka] voidaan tämän asetuksen 15 artiklan nojalla’ (jossa sääntöjenvastaisesti myönnettyjen tukien takaisin perimiselle säädetään 10 vuoden vanhentumisaika) ’katsoa voimassa olevaksi tueksi’, vai sovelletaanko siihen, ja jos sovelletaan, niin millä edellytyksillä (mainitussa säännöksessä ilmaistua periaatetta vastaavasti vai muulla tavoin) unionin tuomioistuimen toistuvasti vahvistamia luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteita?”

32. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet FTDM, Italian ja Ranskan hallitukset sekä komissio. Istunto, johon mainitut asianosaiset osallistuivat, pidettiin 7.6.2018.

Asian tarkastelu

33. Huomautin tämän ratkaisuehdotuksen johdannoksi, että Italian viranomaiset ovat, kuten edellä esittämistäni tosiseikoista ilmenee, osoittaneet tiettyä saamattomuutta väistääkseen vastuutaan riidanalaisten tukien myöntämisestä, joka on nähdäkseni tapahtunut valtiontukisääntöjen vastaisesti.

34. Käsiteltävänä oleva asia on sikäli erityislaatuinen, että siitä huolimatta, että Corte d'appello di Genova hyväksyi FTDM:n esittämän korvausvaatimuksen nimenomaan sillä perusteella, että riidanalaiset tuet oli luokiteltava sääntöjenvastaisesti myönnetyiksi uusiksi tuiksi, Italian viranomaiset ovat ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa edelleen vedonneet siihen, että kyseiset tuet olisi itse asiassa luokiteltava voimassa oleviksi tuiksi. Ne väittävät, että kyseiset tuet ensinnäkin oli myönnetty ajankohtana, jona meriliikenteen kabotaasia ei vielä ollut vapautettu, ja toiseksi, että komissio ei ollut riitauttanut niitä asetuksen N:o 659/1999 15 artiklassa tarkoitetun kymmenen vuoden vanhentumisajan kuluessa (ks. kyseisen asetuksen 1 artiklan b alakohdan iv alakohta).

35. Vaikka Italian viranomaiset esittävät tukien luokitteluun voimassa oleviksi tuiksi esitetyn ensimmäisen perusteen tueksi, että asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohdan sisältämä määritelmä on sivuutettava, sillä se ei niiden mielestä kuvasta riidanalaisten tukien myöntämisajankohtana sovelletun lainsäädännön tilaa, ne sitä vastoin vetoavat toisen esitetyn perusteen tueksi siihen, että kyseiset tuet ovat mainitun asetuksen 1 artiklan b alakohdan iv alakohdan mukaisia. [3]

36. Ennen kuin ryhdyn tarkastelemaan ennakkoratkaisukysymyksiä yksitellen, haluan myös esittää muutamia perustavanlaatuisia muistutuksia voimassa olevien tukien ja uusien tukien keskinäisen erottelun ulottuvuudesta ja merkityksestä ja siitä vaikutuksesta, joka asetukseen N:o 659/1999 sisältyvillä määritelmillä voi tässä nimenomaisessa asiayhteydessä olla tukien määrittelemisessä joko uusiksi tai voimassaoleviksi.

Alustavia huomautuksia voimassa olevien ja uusien tukien keskinäisestä erottelusta ja asetuksen N:o 659/1999 soveltamisalasta tältä osin

37. On pidetty selvänä, että valtion toimenpiteen luokittelulla joko uudeksi tai voimassa olevaksi tueksi on tiettyjä merkittäviä oikeudellisia seurauksia erityisesti menettelyllisen käsittelyn kannalta.

38. Kun kyse on *uusista tuista*, ensinnäkin jäsenvaltioiden on ilmoitettava ne komissiolle, jonka on hyväksyttävä ne ennen niiden täytäntöönpanoa. Edelleen SEUT 108 artiklan 2 ja 3 kohdan perusteella komission tehtävänä on niin alustavan tutkintamenettelyn kuin muodollisen tutkintamenettelyn vaiheessa valvoa uusien tukien soveltuvuutta sisämarkkinoille. Asetuksen N:o 659/1999 2–7 artiklassa (joista on tullut asetuksen 2015/1589 2–7 artikla) täsmennetään nimenomaan oikeusvarmuuden vuoksi sen valvonnan toteuttamistavat, jota komissio harjoittaa uusien tukien myöntämistä koskevien suunnitelmien suhteen.

39. Toiseksi on pidetty selvänä, että jos niin kutsuttuja uusia tukia myönnetään ilman komission hyväksyntää, niistä tulee sääntöjenvastaisia (ks. asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan f alakohta, josta on tullut asetuksen 2015/1589 1 artiklan f alakohta). Tällaisella luokittelulla uusiksi tuiksi on kahdenlaisia seurauksia. Yhtäältä komission täytyy tutkia kyseiset tukitoimenpiteet ja, jos se toteaa ne soveltumattomiksi, sen on määrättävä ne perittäviksi takaisin. Toisaalta kansalliset tuomioistuimet, jotka eivät saa ottaa kantaa tukitoimenpiteiden soveltuvuuteen, voivat kuitenkin tietyin edellytyksin määrätä niiden takaisin perimisestä. [4]

3 Viimeksi mainittua säännöstä voidaan Italian viranomaisten mukaan soveltaa kaikkiin, myös ennen voimaantuloa myönnettyihin tukitoimenpiteisiin (ks. tuomio 10.4.2003, Scott v. komissio, T-366/00, EU:T:2003:113, 53 kohta).

4 Ks. tuomio 12.2.2008, CELF ja ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79).

40. Niin kutsuttuihin voimassa oleviin tukiin sovelletaan SEUT 108 artiklan 1 kohdan nojalla toisenlaista menettelyllistä käsittelyä. Mainitun määräyksen mukaan komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä ja voi tehdä niille ehdotuksia sisämarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai sisämarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi erityisesti asetuksen N:o 659/1999 17–19 artiklassa (joista on tullut asetuksen 2015/1589 21–23 artikla) määritellyn järjestelmän mukaisesti.

41. Voimassa olevat tuet voidaan kyseisen järjestelmän mukaisesti toteuttaa niin kauan kuin komissio ei ole todennut niitä sisämarkkinoille soveltumattomiksi.[5] Toisin kuin uusia tukia, voimassa olevia tukia ei siis täydy ilmoittaa komissiolle eikä niitä voida pitää sääntöjenvastaisina. Lisäksi on huomattava, että ne aiheelliset toimenpiteet, jotka komission on toteutettava voimassa olevien tukijärjestelmien suhteen, voivat kohdistua ainoastaan tällaisten järjestelmien muuttamiseen tai lakkauttamiseen vastaisuudessa, eikä näillä toimenpiteillä saa missään tapauksessa vaatia tukien takaisinperintää.

42. Vaikka voimassa olevan tuen ja uuden tuen keskinäisestä erottelusta aiheutuu merkittäviä juridisia seurauksia, se ei aina ole helposti arvioitavissa.

43. Onkin tärkeätä muistuttaa siitä, että voimassa olevan tuen (tai vastaavasti uuden tuen) käsitettä, jonka lähteenä ovat perussopimukset, ei itse asiassa ole määritelty niissä sellaisenaan, joten on turvauduttava johdettuun oikeuteen sisältyviin määritelmiin ja erityisesti valtiontukiasioissa noudatettavia menettelysääntöjä koskeviin säädöksiin eli käsiteltävässä asiassa riitautettuun asetukseen N:o 659/1999 (ja sitä seuranneeseen asetukseen 2015/1589) sekä täsmennyksiin, joita unionin tuomioistuimet ovat esittäneen käsiteltävinään olleiden asioiden yhteydessä.

44. Näiden niin sanottujen menettelyllisten asetusten tarkoituksena on koontaa ja täsmentää komission päätöksentekokäytäntöä perussopimusten määräysten mukaisten menettelyjen toimivuuden ja tehokkuuden varmistamisen[6] lisäksi myös avoimuudesta ja oikeusvarmuudesta huolehtimiseksi.[7] Asetusten ensisijaisena tarkoituksena on selventää komission toimivaltuuksia ja toimintatapoja valtion tuen alalla ja säännellä niitä.

45. Kyseisissä asetuksissa esitetäänkin tärkeitä täsmennyksiä niin tukimuodoista, joita on pidettävä voimassa olevina (ja muussa tapauksessa uusina), kuin näihin erilaisiin valtion tuen muotoihin sovellettavasta järjestelystä komission tutkiessa tukitoimenpiteitä keskitetysti.

46. Vaikka näissä asetuksissa toistetaankin periaatteita, jotka pääosin noudattelevat unionin tuomioistuinten oikeuskäytännöstä tehtäviä päätelmiä – kyseisen oikeuskäytännön toimiessa tällä alalla aina perussopimuksen määräysten tulkinnan ensisijaisena perustana[8] – kyseiset asetukset voivat tietyiltä osin olla myös innovatiivisia.

47. Tämä pätee erityisesti asetuksessa N:o 659/1999 tarkoitettuihin voimassa oleviin tukimuotoihin.

48. Kuten asetuksen N:o 659/1999 voimaantuloa edeltäneessä oikeuskäytännössä on nimenomaisesti todettu, EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan (josta on tullut SEUT 108 artikla) määräysten sekä sisällöstä että tavoitteista ilmenee, että mainitun artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina voimassa olevina tukina on pidettävä ennen perustamissopimuksen voimaantuloa voimassa olleita tukia (joita kutsutaan

5 Ks. esim. tuomio 15.3.1994, Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, 20 kohta).

6 Ks. asetuksen N:o 659/1999 johdanto-osan toinen perustelukappale.

7 Ks. erityisesti asetuksen N:o 659/1999 johdanto-osan 3, 4, 7, 11, 14, 17 ja 21 perustelukappale.

8 Ks. vastaavasti komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (EUVL 2016, C 262, s. 1, 3 kohta).

liittymistä edeltäviksi tuiksi) ja niitä tukia, jotka on voitu säännönmukaisesti toteuttaa EY-sopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa määrätyin edellytyksin, mukaan lukien edellytyksin, jotka johtuvat mainitun artiklan tulkinnasta, jonka on esitetty 11.12.1973 annetussa tuomiossa Lorenz (120/73, EU:C:1973:152, 4–6 kohta). [9]

49. Näin ollen asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetuista viidestä voimassa olevasta tukimuodosta kolme on siis Euroopan unionin tuomioistuinten jo nimeämiä tukimuotoja eli tukia, joita on toteutettu ennen perustamissopimuksen voimaantuloa asianomaisessa jäsenvaltiossa (1 artiklan b alakohdan i alakohta), ja kaksi on niin kutsuttuja hyväksyttyjä tukia koskevia tukimuotoja (1 artiklan b alakohdan ii ja iii alakohta).

50. Sen sijaan luonteeltaan uudenlaisia siihen nähden, mitä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä luettuna yhdessä perustamissopimuksen sanamuodon kanssa saattoi ilmetä, ovat kaksi muuta tukimuotoa eli tuet, joiden osalta vanhentumisaika on kulunut umpeen (asetuksen 659/1999 1 artiklan b alakohdan iv alakohta luettuna yhdessä saman asetuksen 15 artiklan kanssa), sekä toimenpiteet, joiden kohdalla voidaan osoittaa, että ne käyttöönottohetkellä eivät vielä olleet tukia, mutta ovat muuttuneet myöhemmin sellaisiksi yhteismarkkinoiden kehityksen johdosta (saman asetuksen 1 artiklan b alakohdan v alakohta).

51. Käsiteltävänä olevassa asiassa on tarkasteltava nimenomaan näiden tapausten ulottuvuutta. Ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä on nimittäin kyse asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohdassa tarkoitetuista voimassa olevista tukimuodoista. Toinen kysymys puolestaan koskee niiden tukien luonnetta, joiden kohdalla vanhentumisajan voidaan katsoa kuluneen umpeen (ks. asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan iv alakohta ja 15 artikla).

52. Kuitenkin asetuksen N:o 659/1999 ajallinen sovellettavuus ja siis mahdollisuus vedota pääasiassa kyseessä olevassa korvauskanteessa niihin uudenlaisiin määräyksiin, joita se sisältää voimassa olevien tukien määritelmän alalla, vaikuttaa ilmeisen kyseenalaiselta ennen kyseisen säädöksen voimaantuloa maksettujen tukien kohdalla. [10]

53. Vaikka asetuksessa N:o 659/1999 kiistatta pääosin toistetaan valtion tukea koskevien perustamissopimusten määräysten soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annettua yhteisön lainsäädäntöä ja vaikka kyseisen asetuksen soveltamisala on lisäksi ennen muuta menettelyllinen – mikä lähtökohtaisesti tarkoittaa, että sitä on tarkoitus soveltaa päivänä, jona se tulee voimaan, [11] – kyseisen asetuksen 1 artiklan b alakohdassa oleva määritelmä niistä olosuhteista, joissa tuki on katsottava voimassa olevaksi tueksi, kuitenkin vaikuttaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön siihen asti perustunutta määritelmää laveammalta. [12]

54. Epäilen silti, että Italian viranomaiset voisivat missään tapauksessa vedota toisaalta asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan iv alakohdassa ja toisaalta sen v alakohdassa tarkoitettuihin tukiluokkiin vastustaakseen FTDM:n nostamia korvauskanteita, joissa vaaditaan seuraamuksia niiden riidanalaisten toimenpiteiden ilmoittamisvelvollisuuden rikkomisesta, joiden suhteen kaikki viittasi siihen, että ne olivat uusia tukia merkityksellisten tosiseikkojen tapahtuma-aikana.

55. Tämän osalta on merkityksellistä todeta, että Italian viranomaiset katsoivat aiheelliseksi vedota kyseisiin säännöksiin vasta FTDM:n esittämien korvauskanteiden kansallisissa tuomioistuimissa tapahtuneen ja useille vuosikymmenille ajoittuneen tutkinnan varsin myöhäisessä vaiheessa.

9 Ks. tuomio 9.8.1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, 13 kohta) ja tuomio 17.6.1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, 48 kohta).

10 Tätä kysymystä on käsitellyt varsinkin FTDM, joka katsoo erityisesti, ettei asetuksen N:o 659/1999 säännöksiä voida soveltaa taannehtivasti sellaisten voimassa olevien tukien luokittelussa, joita ei niiden käyttöönottoajankohtana voitu pitää voimassa olevina tukina.

11 Ks. erityisesti tuomio 26.3.2015, komissio v. Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

12 Ks. erityisesti tuomio 17.6.1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, 48 kohta), joka annettiin hieman ennen asetuksen N:o 659/1999 voimaantuloa.

56. On viimein tärkeätä huomauttaa myös, että asetuksen N:o 659/1999 (ja sitä seuranneen asetuksen 2015/1589) säännösten ensisijaisena tarkoituksena on selkeyttää sitä käytäntöä ja niitä menettelysääntöjä, joita *komissio* noudattaa tutkiessaan tukitoimenpiteitä. Kyseisten asetusten tarkoituksena ei lähtökohtaisesti ole säännellä sitä, kuinka kansalliset tuomioistuimet tutkivat käsiteltävinään olevia tukitoimenpiteitä,[13] vaikka asetuksissa esitetyt määritelmät voivatkin ohjailla kansallisia tuomioistuimia.[14]

57. Seuraavaksi tarkastelen ennakkoratkaisukysymyksiä pitäen mielessäni kaikki edellä esitetyt näkökohdat, joilla on suuri merkitys siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin katsoisi, että riidanalaiset tuet ovat luokiteltavissa voimassa oleviksi tuiksi asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan säännösten nojalla, mikä – kuten jäljempänä selvitän – ei kuitenkaan vaikuttaisi olevan tilanne.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys: merkityksellinen arviointiperuste voimassa oleviksi tai uusiksi tuiksi luokittelun kannalta markkinoilla, joita ei vielä ole vapautettu

58. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, mikä on merkityksellinen arviointiperuste luokiteltaessa pääasiassa kyseessä olevia valtion tukia joko uusiksi tai voimassa oleviksi tuiksi markkinoilla, joita ei vielä ole virallisesti vapautettu.

59. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu arviointiperuste ja tuomion Alzetta 143 kohdassa esitetty arviointiperuste ovat ristiriidassa keskenään.

60. Riippumatta siitä, onko tällaista ristiriitaa tosiasiassa olemassa, mielestäni tämä kysymys perustuu virheelliseen perusolettamukseen.[15]

61. Asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohdassa tarkoitetun voimassa olevan tuen luokan ulottuvuuden ymmärtämiseksi on tarkasteltava saman asetuksen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen tekstiä, jossa todetaan, että ”sisämarkkinoiden täydentäminen ja tehostaminen on asteittain etenevä prosessi, joka näkyy valtion tukia koskevan politiikan jatkuvana kehittämisenä; tämän kehityksen vuoksi jotkin toimenpiteet, *jotka eivät voimaan tullessaan olleet valtion tukia, ovat sittemmin muodostuneet sellaisiksi*”.[16]

62. Asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohdan mukaisesti ajankohta, jona tietty toiminta vapautetaan kilpailulle unionin lainsäädännössä, on näin ollen otettava huomioon pelkästään sen poissulkemiseksi, että tämän ajankohdan jälkeen toimenpidettä, joka ei ennen kilpailulle vapauttamista ollut tukea, pidettäisiin sen jälkeen voimassa olevana tukena. Sitä vastoin unionin lainsäädännön voimaantulosta seuraava kilpailulle vapauttamisen ajankohta ei yksinään riitä sulkemaan pois sitä, että toimenpidettä voidaan pitää uutena tukena, jos markkinoiden kehitystä koskevan kriteerin perusteella voidaan osoittaa, että toimenpide oli toteutettu markkinoilla, jotka oli jo avattu kokonaan tai osittain kilpailulle ennen ajankohtaa, jona kyseinen toiminta vapautettiin kilpailulle unionin lainsäädännössä.[17]

13 Huomautan vastaavasti, että asetuksen N:o 659/1999 23 a artiklassa (josta on tullut asetuksen 2015/1589 29 artikla) nimenomaisesti säädetään yhteistyöjärjestelyistä kansallisten tuomioistuinten kanssa, joiden on erityisesti huolehdittava SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan yhdenmukaisesta soveltamisesta.

14 Ks. vastaavasti erityisesti asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitetun olemassa olevan tuen luokittelusta tuomio 18.7.2013, P (C-6/12, EU:C:2013:525, 42–44 kohta) ja tuomio 19.3.2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, 61 kohta).

15 Juuri tämän myönsi viimein istunnossa Ranskan tasavalta, joka aluksi tuki Italian tasavaltaa tässä kysymyksessä.

16 Kursivointi tässä.

17 Ks. viimeisimpänä tuomio 16.1.2018, EDF v. komissio (T-747/15, EU:T:2018:6, 369 kohta), josta on parhaillaan vireillä valitus unionin tuomioistuimessa (asia C-221/18 P).

63. Kyseisen säännöksen soveltamisessa toisin sanoen edellytetään, että kyseessä olevat valtion toimenpiteet eivät toteuttamisajankohtanaan olleet valtion tukia nimenomaan siitä syystä, että ne eivät vastanneet edellytyksiä, jotka koskevat vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailun vääristymiseen.

64. Tällä olettamuksella onkin merkittävä asema tuomiossa Alzetta. Mainitussa tuomiossa nimittäin suljettiin pois se, että riidanalaisia toimenpiteitä voitaisiin pitää uusina tukina, ja otettiin huomioon se, että ”kyseessä olevat tukijärjestelmät eivät kuuluneet perustamisajankohtinaan vuosina 1981 ja 1985 paikallisella, alueellisella tai kansallisella kuljetusalalla myönnettyjen tukien osalta perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan [josta on tullut SEUT 107 artiklan 1 kohta] soveltamisalaan”. [18]

65. Tältä osin on muistettava, että toimenpiteen on täytettävä neljä kumulatiivista edellytystä, jotta sitä voitaisiin pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtion tukena. Ensinnäkin kyseessä on oltava valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide. Toiseksi kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava valikoivaa etua sille, joka on toimenpiteen kohteena. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua. [19]

66. Kyseen ollessa kilpailulle vielä avaamattomista markkinoista – olkoonkin, että valtiontuki voidaan periaatteessa katsoa voimassa olevaksi tueksi, koska voidaan osoittaa, ettei se käyttöönottohetkellään vielä ollut tuki juuri sen johdosta, ettei kyseisiä markkinoita ollut vapautettu – yhteisöjen tuomioistuin on jo vahvistanut, että se, ettei markkinoita ole vapautettu, ei välttämättä sulje pois sitä, että valtiontuet ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai että ne voivat vääristää tai uhata vääristää kilpailua. [20]

67. Sen perusteella, että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevat meriliikenteen kabotaasimarkkinat vapautettiin säädösteitse vasta huomattavasti riidanalaisten tukien maksamisen jälkeen, [21] ei voida sulkea pois sitä, että kyseiset tuet olivat edellä mieleen palautettujen edellytysten mukaisia.

68. Kuten tuomion Fallimento Traghetti del Mediterraneo 50 kohdasta ilmenee, ei varsinkaan voida yhtäältä sulkea pois sitä, että Tirrenia on kilpaillut muiden jäsenvaltioiden yritysten kanssa asianomaisilla sisäisillä reiteillä, ja toisaalta sitä, että se on ollut kilpailutilanteessa muiden tällaisten yritysten kanssa kansainvälisillä reiteillä. Ei myöskään voida sulkea pois sitä, että – koska sen eri toiminnoista ei ole pidetty erillistä kirjanpitoa – on ollut olemassa vaara ristikkäistuista, toisin sanoen tässä tapauksessa vaara siitä, että sen sellaisesta kabotaasitoiminnasta saamat tulot, jota varten pääasiassa kyseessä olevat tuet on myönnetty, on käytetty sellaiseen toimintaan, jota kyseinen yritys on harjoittanut mainituilla kansainvälisillä reiteillä. [22]

69. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin onkin maininnut, useista toisiaan seuranneista, Gruppo Tirrenia di Navigazioneen kuuluvia yrityksiä koskeneista asioista, jotka johtivat 10.5.2005 annettuun tuomioon Italia v. komissio (C-400/99, EU:C:2005:275), 20.6.2007 annettuun tuomioon Tirrenia di Navigazione ym. v. komissio (T-246/99, ei julkaistu, EU:T:2007:186) ja 4.3.2009 annettuun

18 Ks. tuomion Alzetta 146 kohta.

19 Ks. erityisesti tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 40 kohta); tuomio 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group SA ym. (C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 53 kohta) ja tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 38 kohta).

20 Ks. vastaavasti tuomio 10.6.2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, 49 kohta).

21 Palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) 7.12.1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3577/92 (EYVL 1992, L 364, s. 7) vapautettiin meriliikenteen palvelut 1.1.1993 alkaen. Asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa säädettiin erityisesti, että kyseistä asetusta ei kuitenkaan väliaikaisesti sovellettu saarikabotaasiin Välimerellä 1.1.1999 asti.

22 Tuomio 10.6.2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, 49 ja 50 kohta).

tuomioon Tirrenia di Navigazione ym. v. komissio (T-265/04, T-292/04 ja T-504/04, ei julkaistu, EU:T:2009:48), ilmenee, että sillä, ettei meriliikenteen kabotaasimarkkinoita ollut virallisesti vapautettu, ei ollut merkitystä eräiden näissä asioissa kyseessä olleiden valtion tukien luokittelemisessa uusiksi tuiksi.

70. Siksi se, että kyseiset valtion tuet oli myönnetty yritysten tukemiseksi tuolloin vielä vapauttamattomilla markkinoilla, ei vapauttanut asianomaisia valtion viranomaisia uusia valtion tukia koskevien perustamissopimuksen määräysten noudattamisesta.

71. Mikäli kansallinen toimenpide kuuluu käyttöönottohetkellään valtiontuen käsitteen soveltamisalaan sillä perusteella, että se täyttää kaikki edellä esitetyt edellytykset, ja on erityisesti kiistatonta, että se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai että se voi vääristää tai uhata vääristää kilpailua, se voidaan lähtökohtaisesti luokitella voimassa olevaksi tueksi ainoastaan sillä perusteella, ettei merkityksellisiä markkinoita ole virallisesti vapautettu.

72. Unionin tuomioistuimelle nyt käsiteltävässä asiassa esitetystä asiakirja-aineistosta ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tarkistanut, että edellytykset kyseessä olevien tukien luokittelulle valtiontuiksi täyttyivät. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on selvästikin hyväksynyt Corte d'appello di Genovan arvion, jonka mukaan kyseiset markkinat olivat merkityksellisten tosiseikkojen tapahtuma-aikana kilpailumarkkinat. Ennakkoratkaisupyynnön 22 ja 54 kohdasta nimittäin ilmenee muun muassa, että Tirrenialle myönnetyt tuet olivat kyseisen tuomioistuimen mukaan omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja että ”ne mahdollisesti vaikuttaisivat kauppaan ja vapaaseen kilpailuun”. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin itsekin siis katsoo, että kyseiset tuet saattoivat vääristää tai uhata vääristää kilpailua. [23]

73. Vastauksen antamiseksi ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen onkin katsottava, että pääasiassa kyseessä olevia tukia ei voida luokitella voimassa oleviksi valtiontuiksi yksinomaan sen perusteella, ettei asianomaisia markkinoita ollut virallisesti vapautettu, sikäli kuin on kiistatonta yhtäältä, että kyseiset tuet olivat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ja toisaalta, että ne vääristivät tai uhkasivat vääristää kauppaa.

74. Siksi asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohta sen paremmin kuin tuomiossa Alzetta esitetty periaate eivät näyttäisi soveltuvan käsiteltävään tapaukseen.

75. Yhdyn siis täysin komission kantaan, jonka mukaan vastauksen antamiseksi ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on katsottava, että pääasiassa kyseessä olevia tukia ei voida luokitella voimassa oleviksi valtion tuiksi yksinomaan sen perusteella, ettei asianomaisia markkinoita ollut virallisesti vapautettu, sikäli kuin on kiistatonta yhtäältä, että kyseiset tuet olivat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ja toisaalta, että ne vääristivät tai uhkasivat vääristää kauppaa.

76. Ilman, että näin ollen olisi syytä tutkia lähemmin, ovatko asetuksen N:o 659/1999 säännökset ajallisesti sovellettavissa, ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on kaiken edellä esitetyn perusteella vastattava, että pääasiassa kyseessä olevien valtiontukien luokittelussa joko voimassa oleviksi tai uusiksi tuiksi ei ole syytä soveltaa asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohtaan sisältyvää sääntöä eikä tuomiossa Alzetta esitettyä periaatetta, jonka mukaan vielä vapauttamattomilla markkinoilla toimiville yrityksille maksettuja tukia olisi pidettävä voimassa olevina tukina.

23 Italian tasavalta kuitenkin väitti istunnossa, ettei kyse voinut olla kilpailun vääristymisestä kyseessä olevilla markkinoilla, vaikka se oli kiistänyt juuri tämän seikan ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa esittämällä eri väitteitä.

xxToinen ennakkoratkaisukysymys: asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan iv alakohdan tai luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden sovellettavuus

77. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään, onko sen mahdollista pääasiassa riidanalaisten tukien luokittelussa joko voimassa oleviksi tai uusiksi tuiksi tukeutua asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan iv alakohtaan, jossa voimassa olevien tukien määritellään olevan ”tukia, [jotka] voidaan [tämän asetuksen] 15 artiklan nojalla katsoa voimassa olevaksi tueksi”, vai onko paremminkin syytä viitata luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteisiin.

Mahdollinen viittaaminen asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan iv alakohtaan

78. On tärkeätä huomauttaa, että pääasiassa on kyse kanteesta, joka koskee valtion korvausvastuun toteamista, koska se on rikkonut valtion tukeen sovellettavia määräyksiä ja säännöksiä ja erityisesti jättänyt hoitamatta SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisen velvoitteensa ilmoittaa etukäteen tukitoimenpiteistä. Pääasian kantaja, joka on tuen saajan kanssa kilpaileva yritys, haluaa saada korvausta vahingosta, jonka se katsoo kärsineensä riidanalaisten tukien sääntöjenvastaisen myöntämisen vuoksi.

79. Unionin tuomioistuimelle esitetystä asiakirja-aineistosta ilmenee myös, että komissio ei ole antanut päätöstä pääasiassa kyseessä olevien valtiontukien sääntöjenmukaisuudesta ja soveltuvuudesta (stand-alone private enforcement -tilanne).

80. Yhteisöjen tuomioistuimella oli jo tilaisuus täsmentää tuomiossa Transalpine Ölleitung in Österreich, että vaikka asetuksen N:o 659/1999 sisältämiä menettelyllisiä sääntöjä sovelletaan kaikkiin valtiontukia koskeviin hallinnollisiin menettelyihin, jotka olivat komissiossa vireillä asetuksen N:o 659/1999 tullessa voimaan 16.4.1999, asetukseen ei sitä vastoin sisälly ainoatakaan säännöstä, joka koskisi kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa ja velvoitteita, joita säännellään edelleen perustamissopimuksen määräyksissä, sellaisina kuin yhteisöjen tuomioistuin niitä tulkitsee. [24]

81. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisilla tuomioistuimilla ja komissiolla onkin toisiaan täydentävät ja erilliset tehtävät valvoa sitä, noudattavatko jäsenvaltiot niille SEUT 107 ja SEUT 108 artiklassa asetettuja velvoitteita. Sen arvioiminen, soveltuvatko tukitoimenpiteet yhteismarkkinoille, kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan, jonka käyttämistä yhteisöjen tuomioistuimet valvovat, kun taas kansalliset tuomioistuimet huolehtivat yksityisten oikeuksien suojaamisesta siinä tapauksessa, että SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrättyä velvoitetta ilmoittaa valtiontuista etukäteen komissiolle on rikottu. [25]

82. Hoitaessaan yksityisten oikeuksien suojaamiseen liittyviä tehtäviään kansalliset tuomioistuimet ovat tietyssä määrin itsenäisiä ja riippumattomia, vaikka komissio puuttuisikin tilanteeseen.

83. Tämä pätee erityisesti silloin, kun niiden on käsiteltävä tukitoimenpiteiden saajina olevien yritysten kilpailijoiden esittämiä korvausvaatimuksia vahingoista, joiden väitetään aiheutuneen kyseisten toimenpiteiden sääntöjenvastaisesta myöntämisestä.

84. Mahdollisuus hakea vahingonkorvauksia ei siksi lähtökohtaisesti riipu mahdollisista rinnakkaistutkimuksista, jotka komissio on aloittanut saman tukitoimenpiteen suhteen.

24 Tuomio 5.10.2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, 34 ja 35 kohta).

25 Ks. tuomio 5.10.2006, Transalpine Ölleitung in Österreich; (C-368/04, EU:C:2006:644, 37 ja 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

85. Tältä osin unionin tuomioistuin on jo useasti katsonut, että se, että komissio on aloittanut valtiontukia koskevan muodollisen tutkintamenettelyn, ei merkitse, että kansallisilla tuomioistuimilla ei enää olisi velvollisuutta suojella yksityisten oikeuksia silloin, kun SEUT 108 artiklan 3 kohtaa mahdollisesti rikotaan. [26]

86. Kansallisten tuomioistuinten riippumattomuusasteesta on myös syytä muistuttaa, että jotta SEUT 108 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen välitöntä oikeusvaikutusta ei heikennettäisi ja jotta ei loukattaisi niitä yksityisten intressejä, joiden suojaaminen on kansallisten tuomioistuinten tehtävänä, komission päätöksestä, jossa ilmoittamatta jätetty tuki todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi, ei seuraa, että kyseisen tuen täytäntöönpanotoimien, jotka ovat pätemättömiä sen vuoksi, että ne on toteutettu tässä määräyksessä tarkoitetun kiellon vastaisesti, pätemättömyys korjaantuisi jälkikäteen. Muunlainen tulkinta johtaisi siihen, että kyseessä oleva jäsenvaltio hyötyisi mainitun määräyksen noudattamatta jättämisestä ja että tämän määräyksen tehokas vaikutus jäisi toteutumatta. [27]

87. Vahingonkorvauskanne voidaankin hyväksyä, vaikka komissio olisi jo myöntänyt kyseisen tuen ajankohtana, jona vaatimusta käsitellään kansallisessa tuomioistuimessa, kunhan kantaja pystyy näyttämään kansallisessa tuomioistuimessa toteen kärsineensä vahinkoa tuen ennenaikaisen käyttöönoton ja erityisesti tuen saajan sen ansiosta nauttiman sääntöjenvastaisen kilpailuedun vuoksi.

88. Tämä päätelmä koskee soveltuvin osin myös käsiteltävänä olevan kaltaista tilannetta, jossa komission ei tiedetä antaneen päätöstä, jossa se olisi nimenomaisesti ilmaissut kantansa kyseessä olevien tukitoimenpiteiden sääntöjenmukaisuudesta. Samalla tavoin kuin päätöksestä, jolla sääntöjenvastaisten tukien soveltuvuus hyväksytään niiden myöntämisen jälkeen, ei seuraa, että kyseisten tukien täytäntöönpanotoimien – jotka olivat alun perin pätemättömiä koska ne on toteutettu perustamissopimuksessa tarkoitettujen, ilmoittamista ja täytäntöönpanokieltoa (standstill) koskevien velvoitteiden vastaisesti – pätemättömyys korjaantuisi jälkikäteen, ei tukitoimenpiteitä koskevan komission päätöksen puuttumisesta voi varsinkaan seurata tällaisten toimenpiteiden pätemättömyyden korjaantuminen ajan myötä.

89. Kun ajatellaan erityisesti kansallisten tuomioistuinten tehtävää niiden käsitellessä tällaisia vahingonkorvauskanteita stand-alone-tilanteessa ja niiden riippumattomuusastetta komissioon nähden, asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan iv alakohdassa tarkoitettu voimassa olevien tukien käsite näyttäisi tässä yhteydessä kytkeytyvän läheisesti saman asetuksen 15 artiklassa määriteltyä vanhentumisaikaa koskeviin sääntöihin, jotka – kuten viimeksi mainitun artiklan 1 kohdasta ilmenee – liittyvät komission toimivaltuuksiin vanhentumisajan osalta.

90. Tällä, asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan iv alakohdassa määritellyllä käsitteellä tarkoitetaan kaikkea tukea, jonka suhteen on kulunut umpeen se kymmenen vuoden vanhentumisaika, jota sovelletaan komission nimenomaisiin toimivaltuuksiin tuen takaisin perimisessä. Tämän vanhentumissäännön tarkoituksena on varmistaa, että komission päätöksenteko tapahtuu aina kohtuullisessa määräajassa, jolloin se on lähtökohtaisesti omiaan synnyttämään perusteltua luottamusta asianosaisissa. [28]

26 Ks. erityisesti tuomio 11.7.1996, SFEI ym. (C-39/94, EU:C:1996:285, 44 kohta) ja tuomio 21.11.2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, 32 kohta).

27 Ks. tuomio 21.11.1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires ja Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, EU:C:1991:440, 16 kohta); tuomio 21.10.2003, van Calster ym. (C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571, 63 kohta) ja tuomio 5.10.2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, 41 kohta).

28 Ks. erityisesti tuomio 24.11.1987, RSV v. komissio (223/85, EU:C:1987:502, 17 kohta).

91. Asetuksen N:o 659/1999 15 artiklan 1 kohdassa säädetyn kymmenen vuoden vanhentumisajan kuluminen umpeen vain rajoittaa ajallisesti komission toimivaltuuksia sääntöjenvastaisen tuen takaisinperinnässä. Mainitun artiklan 2 kohdassa säädetyn, tuen keskeyttämistä koskevan toimivaltuuden subjektiivinen rajoitus osoittaa mielestäni selvästi, että kyseinen määräaika vain määrittää sääntöjenvastaisten tukien takaisinperimistä koskevien komission toimivaltuuksien aikarajat. [29]

92. Tällainen komission toimivaltuuksien ajallinen rajoitus ei sitä vastoin vaikuta kansallisten tuomioistuinten mahdollisuuteen todeta tuki sääntöjenvastaiseksi. Se, että tuesta voi asetuksen N:o 659/1999 15 artiklan 3 kohdan nojalla tulla voimassa oleva tuki, ei korjaa ilmoittamisvelvoitteensa hoitamatta jättäneen valtion sääntöjenvastaista toimintaa.

93. Toisin sanoen vanhentumisajan umpeen kulumisesta ei pitäisi seurata kyseessä olevien valtion tukien pätemättömyyden absoluuttinen ja taannehtiva korjaantuminen siten, että ne muuttuvat voimassa oleviksi tuiksi, mikä aiheuttaisi sääntöjenvastaisen tuen myöntämisestä kärsineiden yksityisten ja kilpailijoiden asianomaista jäsenvaltiota vastaan nostaman kanteen oikeusperustan jälkikäteisen lakkautumisen.

94. Muunlainen tulkinta supistaisi tuista ilmoittamista koskevan jäsenvaltioiden velvoitteen soveltamisalaa, [30] minkä johdosta SEUT 108 artiklan 3 kohdan tehokas vaikutus jäisi toteutumatta.

95. Siitä aiheutuisi lisäksi vaikutuksia niiden yksityisten oikeuksiin, joihin kyseisen määräyksen mukaista suojelua myös sovelletaan ja joille suojelu on välittömästi tarkoitettu. En näe mitään syytä siihen, miksi niiden yksityisten, joille on mahdollisesti koitunut vahinkoa sääntöjenvastaisten tukien myöntämisestä tukien synnytettyä yksityisten vahingoksi kilpailun vääristymistä, nostamat vahingonkorvauskanteet vaarantuisivat siksi, että komissio ei ole toiminut tai tehnyt päätöstä kyseisten toimenpiteiden suhteen.

96. Jos kyseiset tuet luokitellaan voimassa oleviksi tuiksi asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan iv alakohdan nojalla, se myös heikentäisi Tirrenialle sääntöjenvastaisesti myönnettyjen tukien tuomioistuinvalvonnan tehokkuutta, mikä vaikuttaisi FTDM:n perusteltuihin odotuksiin sen esitettyä vahingonkorvauskanteen Italian tasavaltaa vastaan nojautuen niihin periaatteisiin ja suuntaviivoihin, joista yhteisön lainsäädäntö muodostui kyseisten valtion tukien myöntämisajankohtana.

97. Käsiteltävässä asiassa Tirrenian vuosina 1976–1980 saamat tuet olivat valtiontukia, jotka on luokiteltava uusiksi tuiksi. Siksi Italian tasavallan olisi EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan (josta on tullut SEUT 108 artiklan 3 kohta) nojalla kuulunut ilmoittaa nämä uudet tuet ennen niiden käyttöönottoa. Koska ilmoitusta ei tehty etukäteen, Tirrenian vuosina 1976–1980 saamia tukia oli pidettävä sääntöjenvastaisina valtiontukina.

98. Se, että kyseisestä tuesta tuli voimassa oleva tuki asetuksen N:o 659/1999 15 artiklan 3 kohdan nojalla, ei mielestäni korjaa tuen käyttöönotossa tapahtunutta sääntöjenvastaisuutta.

99. Kansallisessa tuomioistuimessa mahdollisesti sovellettavat vanhentumissäännöt perustuvat nimenomaan kansalliseen oikeuteen, ja niitä tulkittaessa on otettava huomioon tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteet. [31]

29 Ks. erityisesti tuomio 30.4.2002, Government of Gibraltar v. komissio (T-195/01 ja T-207/01, EU:T:2002:111, 130 kohta).

30 Ks. vastaavasti tuomio 21.10.2003, van Calster ym. (C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571, 60 kohta); tuomio 5.10.2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, 41 ja 42 kohta) ja tuomio 12.2.2008, CELF ja ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, 40 kohta).

31 Ks. analogisesti tuomio 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, 31–46 kohta).

100. Viimeinen tässä yhteydessä esitettävä täsmennys koskee mahdollisuutta vedota asetuksen N:o 659/1999 säännöksiin kansallisessa tuomioistuimessa.

101. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan unionin tuomioistuin onkin jo katsonut 16.4.2015 annetussa tuomiossa Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), että asetusta N:o 659/1999 voidaan erityisesti soveltaa kansallisen tuomioistuimen arvioidessa, ovatko kyseessä olleet valtion tuet tosiasiassa olleet voimassa olevia tukia jopa tilanteessa, jossa ne on myönnetty ennen mainitun asetuksen voimaantuloa.

102. Onkin syytä huomata, että kyseisessä asiassa unionin tuomioistuimelta tiedusteltiin, onko silloin, kun mainitussa asiassa kyseessä olleiden kaltaiset erioikeudet kuuluvat kyseisen määräyksen soveltamisalaan, ne käyttöön ottanut jäsenvaltio velvollinen noudattamaan EY 88 artiklan 3 kohdassa (josta on tullut SEUT 108 artiklan 3 kohta) määrättyä, uusia tukia koskevaa ennakkovalvontamenettelyä. Kyseiseen tuomioon johtaneessa asiassa ei ollut kyse vahingonkorvauskanteesta, vaan sellaisten kansallisten säännösten mahdollisesta soveltamatta jättämisestä, joissa vahvistetaan valtiontukilainsäädäntöön sisältyvien sääntöjen kanssa mahdollisesti ristiriitaisia erioikeuksia.

103. Tähän oikeuskäytäntöön ei siksi voida vedota asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan iv alakohtaan sisältyvän määritelmän soveltamiseen vetoamiseksi käsiteltävässä asiassa tarkoitetun korvausvaatimuksen tutkimisen yhteydessä.

104. Kaikista näistä näkökohdista seuraa, että asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan iv alakohtaan sisältyvää, voimassa olevan tuen määritelmää ei voida soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa. Toisin sanoen valtion tukea koskevat EUT-sopimuksen määräykset ovat esteenä sille, että asetuksen N:o 659/1999 15 artiklassa tarkoitetun tuen takaisinperintää koskevan vanhentumisajan kuluminen umpeen estäisi vetoamasta kansallisessa tuomioistuimessa valtion vastuuseen tämän jätettyä noudattamatta SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrättyä velvollisuuttaan ilmoittaa tuesta etukäteen.

105. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kehottaa toisen kysymyksensä jälkimmäisessä osassa, on vielä tarkasteltava, voivatko Italian viranomaiset niiden vastaisen vahingonkorvauskanteen yhteydessä vedota luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteisiin, ja jos voivat, niin millä edellytyksillä.

Vetoaminen luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteisiin

106. Koska komissio ei ole antanut riidanalaisista tuista päätöstä, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ratkaistava ottamalla lähtökohdaksi se ajankohta, jona asianomainen valtio päätti myöntää kyseiset tuet, onko niitä – yksinomaan pääasian olosuhteet huomioon ottaen – pidettävä voimassa olevina vai uusina tukina, ja jälkimmäisessä tapauksessa määriteltävä, ovatko nämä tuet sääntöjenvastaisia vai eivät.

107. Siinä tapauksessa, että saadaan vahvistus siihen, että riidanalaisten tukitoimenpiteiden myöntämisessä on jätetty noudattamatta etukäteen ilmoittamista koskevaa velvoitetta, joka on lähtökohtaisesti ehdoton ja varaukseton, katson, että kyseiset valtion viranomaiset eivät voi vedota luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteisiin välttääkseen velvollisuuksiaan kyseessä olevia tukia saaneen yrityksen kilpailijan nostaman korvauskanteen yhteydessä.

108. Ensinnäkin luottamuksensuojan periaatteen suhteen on riittävää muistuttaa, että oikeus vedota siihen koskee lähtökohtaisesti kaikkia henkilöitä, joissa *unionin toimielin* on herättänyt perusteltuja odotuksia, ei ole aiheellinen tässä tapauksessa, sillä se ei ole esittänyt täsmällisiä vakuutteluja.

109. On joka tapauksessa vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista, ettei voimassa olevaa lainsäädäntöä rikkonut henkilö voi vedota luottamuksensuojaan.[32] Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että tuensaajayritykset lähtökohtaisesti voivat perustellusti luottaa niille myönnetyn tuen lainmukaisuuteen ainoastaan silloin, kun tukea myönnettäessä on noudatettu SEUT 108 artiklan mukaista menettelyä. Tämä päätelmä soveltuu erityisen hyvin tuen nimenomaisesti myöntäneisiin valtion elimiin, jotka eivät missään tapauksessa saa hyötyä siitä, että komissio ei ole toiminut tai antanut päätöstä kyseisen tuen suhteen.[33]

110. Nämä viranomaiset eivät myöskään voi vedota oikeusvarmuuden periaatteeseen.

111. Yhteisöjen tuomioistuin onkin todennut, että vaikka unionin lainsäätäjä ei olisikaan vahvistanut vanhentumisaikaa, oikeusvarmuutta koskeva perustavanlaatuinen vaatimus estää kuitenkin sen, että komissio voisi viivyttää loputtomasti toimivaltansa käyttöä.[34] Tämän suhteen se, että komissiolla kestää jonkin aikaa päättää, että tuki on lainvastainen ja että jäsenvaltion on poistettava se ja perittävä se takaisin, voi tietyissä olosuhteissa synnyttää kyseisen tuen *saajissa* perustellun luottamuksen, joka estää sen, että komissio velvoittaa kyseisen jäsenvaltion määräämään tuen maksettavaksi takaisin.[35]

112. Paitsi, että kyseisen oikeuskäytännön tarkoituksena oli suojata tuensaajan perusteltu luottamus, mikä ei lähtökohtaisesti ole aiheellista vahingonkorvauskanteen kohdistuessa tuen jakaviin valtion viranomaisiin, oikeuskäytäntö liittyi poikkeuksellisiin olosuhteisiin,[36] joissa ei nähdäkseni esiinny samankaltaisuuksia pääasiassa kyseessä olevaan tilanteen kanssa.

113. Minusta vaikuttaa viime kädessä siltä, että vaikka oikeusvarmuuden periaatteella voitaisiin tarvittaessa katsoa olevan merkityksensä siinä tapauksessa, että asianomainen valtio on asianmukaisesti ilmoittanut tukitoimenpiteistä, jotka se aikoo toteuttaa, sama ei päde tilanteeseen, jossa samainen valtio ei ole noudattanut SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista velvoitettaan ilmoittaa tuesta etukäteen, siitäkään huolimatta, että voitaisiin esittää perusteltuja epäilyjä näiden toimenpiteiden sääntöjenmukaisuudesta valtiontukilainsäädäntöön nähden.

114. Näin ollen Italian viranomaisten puolustamaa kantaa ei voida perustella luottamuksensuojan periaatteella – johon voimassa olevaa lainsäädäntöä rikkonut henkilö ei missään tilanteessa edes voi vedota – sen paremmin kuin oikeusvarmuuden periaatteella, jota ei voida soveltaa tilanteessa, jossa toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät ole ilmoittaneet uusista tukitoimenpiteistä.

115. Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen olisi siksi vastattava, että asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan iv alakohtaa ei voida soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen. Sikäli kuin pääasiassa kyseessä olevien valtion tukien myöntämisessä ei ole noudatettu velvoitetta ilmoittaa niistä komissiolle, asianomainen jäsenvaltio ei myöskään saa vedota luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteisiin välttääkseen takaisinmaksuvelvollisuuttaan vahingonkorvauskanteen yhteydessä.

32 Ks. vastaavasti tuomio 14.7.2005, ThyssenKrupp v. komissio (C-65/02 P ja C-73/02 P, EU:C:2005:454, 41 kohta).

33 Ks. erityisesti tuomio 15.12.2005, Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, 104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 Ks. tuomio 14.7.1972, Geigy v. komissio (52/69, EU:C:1972:73, 20 ja 21 kohta); tuomio 24.9.2002, Falck ja Acciaierie di Bolzano v. komissio (C-74/00 P ja C-75/00 P, EU:C:2002:524, 140 ja 141 kohta) ja tuomio 22.4.2008, komissio v. Salzgitter (C-408/04 P, EU:C:2008:236, 100 kohta).

35 Ks. tuomio 24.11.1987, RSV v. komissio (223/85, EU:C:1987:502, 17 kohta).

36 Kyseessä oleva toimenpide koski toimialaa, joka oli vuosien ajan saanut komission hyväksymiä valtiontukia, ja toimenpiteen oli tarkoitus kattaa hyväksyttyä tukea jo saaneesta liiketoimesta aiheutuneita lisäkustannuksia (tuomio 28.1.2003, Saksa v. komissio, C-334/99, EU:C:2003:55, 44 kohta).

Ratkaisuehdotus

116. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Corte suprema di cassazionen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohtaa eikä 15.6.2000 annetun tuomion Alzetta ym. vastaan komissio (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 ja T-23/98, EU:T:2000:151) 143 kohdassa esitettyä sääntöä ei sovelleta SEUT 107 artiklan 1 kohdan nojalla valtiontueksi katsottavaan kansalliseen toimenpiteeseen silloin, kun tällainen toimenpide oli käyttöönottohetkellään omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja sillä voi olla vaikutusta kilpailuun.

2) Asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan iv alakohtaa ei voida soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen. Toisin sanoen valtiontukea koskevat EUT-sopimuksen määräykset ovat esteenä sille, että asetuksen N:o 659/1999 15 artiklassa tarkoitetun tuen takaisinperintää koskevan vanhentumisajan kuluminen umpeen estäisi vetoamasta kansallisessa tuomioistuimessa valtion vastuuseen tämän jätettyä noudattamatta SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrättyä velvollisuuttaan ilmoittaa tuesta etukäteen. Sikäli kuin pääasiassa kyseessä olevien valtiontukien myöntämisessä ei ole noudatettu SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista velvoitetta ilmoittaa niistä komissiolle, asianomainen jäsenvaltio ei myöskään saa vedota luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteisiin välttääkseen velvollisuuttaan, kun kyse on unionin oikeuden rikkomiseen perustuvasta yksityisten nostamasta vahingonkorvauskanteesta.