Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NILS WAHL
vom 13. September 2018 [1]

Rechtssache C-387/17

Presidenza del Consiglio dei Ministri
gegen
Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA

(Vorabentscheidungsersuchen der Corte suprema di cassazione [Kassationsgerichtshof, Italien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Staatliche Beihilfen – Bestehende und neue Beihilfen – Einstufung – Beihilfen, die vor der Liberalisierung eines ursprünglich dem Wettbewerb entzogenen Marktes eingeführt worden sind – Schadensersatzklage eines Wettbewerbers des durch die Beihilfemaßnahmen begünstigten Unternehmens ohne Vorliegen einer Entscheidung der Kommission – Einwendbarkeit der in der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 vorgesehenen Vorschriften über die Fristen“

Einleitung

1. Die vorliegende Rechtssache fügt sich in eine Reihe von Vorabentscheidungsersuchen ein, die nicht bei der Europäischen Kommission angemeldete Zahlungen von Zuschüssen zugunsten des Seeschifffahrtsunternehmens Tirrenia di Navigazione SpA (im Folgenden: Tirrenia) durch die Italienische Republik im Zeitraum 1976–1980 betreffen.

2. Diese „Rechtsprechungssaga“ erklärt sich sicherlich durch den Umstand, dass die italienischen Behörden eine gewisse Trägheit an den Tag gelegt haben – und sich in diesem Zusammenhang bei der Entwicklung rechtlicher Argumente an Erfindungsreichtum überboten haben –, als es darum ging, alle sich aus der Einstufung der streitigen Maßnahmen als rechtswidrig gewährte staatliche Beihilfen ergebenden Konsequenzen zu ziehen. Davon zeugt u. a. die Position, die sie im vorliegenden Fall zu vertreten gedenken.

3. Der Ausgangsrechtsstreit bezieht sich auf eine gegen die Italienische Republik erhobene Schadensersatzklage eines mit Tirrenia im Wettbewerb stehenden Unternehmens, der Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA (im Folgenden: FTDM), auf Ersatz des infolge der Gewährung dieser Zuschüsse angeblich erlittenen Schadens. Die Zuschüsse, die vom vorlegenden Gericht als staatliche Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV eingestuft wurden, sind jedoch nicht Gegenstand einer Entscheidung der Kommission hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit und Vereinbarkeit mit den Vorschriften der Europäischen Union gewesen (Fall eines „stand-alone private enforcement“).

1 Originalsprache: Französisch.

4. Es stellt sich u. a. die Frage, ob der Umstand, dass die betreffenden Zuschüsse an ein Unternehmen gezahlt worden sind, das in einem noch nicht förmlich liberalisierten Markt tätig ist, für die Einstufung der Maßnahmen als „bestehende“ oder „neue“ Beihilfen relevant ist. Der Gerichtshof wird darüber hinaus dazu befragt, ob und gegebenenfalls wie sich die in der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 über die Fristen für ein Tätigwerden der Kommission[2] enthaltenen Vorschriften auf die Begründetheit einer Schadensersatzklage wie der im Ausgangsverfahren auswirken sollen. Die Rechtssache bietet daher Gelegenheit, bestimmte Grundprinzipien des Systems der Kontrolle staatlicher Beihilfen und der Rolle in Erinnerung zu rufen, die den nationalen Gerichten in diesem Zusammenhang zufällt.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

5. Art. 1 („Definitionen“) der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 bestimmte:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

…

b) ‚bestehende Beihilfen‘

…

iv) Beihilfen, die gemäß Artikel 15 als bereits bestehende Beihilfen gelten;

v) Beihilfen, die als bestehende Beihilfen gelten, weil nachgewiesen werden kann, dass sie zu dem Zeitpunkt, zu dem sie eingeführt wurden, keine Beihilfen waren und später aufgrund der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu Beihilfen wurden, ohne dass sie eine Änderung durch den betreffenden Mitgliedstaat erfahren haben. Werden bestimmte Maßnahmen im Anschluss an die Liberalisierung einer Tätigkeit durch gemeinschaftliche Rechtsvorschriften zu Beihilfen, so gelten derartige Maßnahmen nach dem für die Liberalisierung festgelegten Termin nicht als bestehende Beihilfen;

…“

6. Art. 15 („Frist“) der Verordnung Nr. 659/1999 sah vor:

„(1) Die Befugnisse der Kommission zur Rückforderung von Beihilfen gelten für eine Frist von zehn Jahren.

(2) Diese Frist beginnt mit dem Tag, an dem die rechtswidrige Beihilfe dem Empfänger entweder als Einzelbeihilfe oder im Rahmen einer Beihilferegelung gewährt wird. Jede Maßnahme, die die Kommission oder ein Mitgliedstaat auf Antrag der Kommission bezüglich der rechtswidrigen Beihilfe ergreift, stellt eine Unterbrechung der Frist dar. Nach jeder Unterbrechung läuft die Frist von neuem an. Die Frist wird ausgesetzt, solange die Entscheidung der Kommission Gegenstand von Verhandlungen vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften ist.

(3) Jede Beihilfe, für die diese Frist ausgelaufen ist, gilt als bestehende Beihilfe.“

2 Verordnung des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [108 AEUV] (ABl. 1999, L 83, S. 1). Die Verordnung Nr. 659/1999 ist durch die Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 [AEUV] (ABl. 2015, L 248, S. 9) aufgehoben und ersetzt worden.

Italienisches Recht

7. Die im Ausgangsverfahren fraglichen Zuschüsse wurden Tirrenia, einem mit FTDM im Wettbewerb stehenden Schifffahrtsunternehmen, gemäß der Legge n. 684 – Ristrutturazione dei servizi maritimi di preminente interesse nazionale (Gesetz Nr. 684 über die Umstrukturierung von Schifffahrtsunternehmen von herausragender nationaler Bedeutung) vom 20. Dezember 1974 (GURI Nr. 336 vom 24. Dezember 1974, S. 9008, im Folgenden: Gesetz Nr. 684), insbesondere dessen Art. 19, gewährt.

8. Art. 7 des Gesetzes Nr. 684 lautet:

„Der Minister für die Handelsmarine kann im Einvernehmen mit dem Minister der Finanzen und dem Minister für die staatlichen Beteiligungen durch entsprechende jährliche Vereinbarung Zuschüsse für die Erbringung der im vorstehenden Artikel genannten Dienstleistungen gewähren.

Durch die Zuschüsse gemäß Abs. 1 ist innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren ein wirtschaftlich ausgeglichener Betrieb der Dienste zu gewährleisten; vorläufig sind die Zuschüsse auf der Grundlage der Nettoerträge, der Abschreibungen auf das Anlagevermögen, der Kosten des laufenden Betriebs, der Verwaltungskosten sowie der Finanzierungskosten zu veranschlagen.

…“

9. Art. 8 des Gesetzes Nr. 684 bestimmt:

„Die Fährverbindungen zu den größeren und kleineren Inseln gemäß Art. 1 Buchst. c sowie die möglichen technisch oder wirtschaftlich erforderlichen Verlängerungen müssen die Erfüllung der mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der betroffenen Regionen und insbesondere des Mezzogiorno verbundenen Anforderungen gewährleisten.

Der Minister der Handelsmarine kann daher im Einvernehmen mit dem Minister der Finanzen und dem Minister für die staatlichen Beteiligungen durch entsprechende Vereinbarung Zuschüsse mit einer Laufzeit von 20 Jahren gewähren.“

10. Art. 9 des Gesetzes Nr. 684 lautet:

„In der Vereinbarung gemäß vorstehendem Artikel sind anzugeben:

1. die Liste der zu gewährleistenden Verbindungen,

2. die Häufigkeit jeder Verbindung,

3. die jeder Verbindung zuzuteilenden Schiffstypen,

4. der Zuschuss, der auf der Grundlage der Nettoerträge, der Abschreibungen auf das Anlagevermögen, der Kosten des laufenden Betriebs, der Verwaltungskosten und der Finanzierungskosten festzusetzen ist.

Spätestens zum 30. Juni jeden Jahres wird der Zuschuss für das laufende Jahr angepasst, wenn sich im vorangegangenen Jahr mindestens eine der in der Vereinbarung angegebenen wirtschaftlichen Komponenten um mehr als ein Zwanzigstel des Wertes geändert hat, der bei Festsetzung des vorangegangenen Zuschusses für diesen Posten zugrunde gelegt worden ist.“

11. Art. 18 des Gesetzes Nr. 684 lautet:

„Die durch Anwendung dieses Gesetzes entstehenden Kosten werden in Höhe von 93 Milliarden Lire durch die bereits in Kapitel 3061 des Ausgabenvoranschlags des Ministeriums der Handelsmarine für das Haushaltsjahr 1975 ausgewiesenen Mittel sowie durch die in den entsprechenden Kapiteln für die folgenden Haushaltsjahre ausgewiesenen Mittel gedeckt."

12. Art. 19 des Gesetzes Nr. 684 lautet:

„Bis zur Genehmigung der in diesem Gesetz vorgesehenen Vereinbarungen verfügt der Minister der Handelsmarine im Einvernehmen mit dem Minister der Finanzen monatlich nachschüssige Abschlagszahlungen, die zusammen 90 % des in Art. 18 genannten Gesamtbetrags nicht übersteigen."

13. Für das Gesetz Nr. 684 wurde eine Durchführungsregelung erlassen, das Decreto del presidente della Repubblica n. 501 – Regolamento di esecuzione della legge 20 dicembre 1974, n. 684 (Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 501 über eine Verordnung zur Durchführung des Gesetzes Nr. 684) vom 1. Juni 1979 (GURI Nr. 285 vom 18. Oktober 1979, S. 8531); dieses sieht in Art. 7 vor, dass die Abschlagszahlungen im Sinne von Art. 19 des Gesetzes Nr. 684 bis zur Registrierung neuer Vereinbarungen durch den Rechnungshof an Unternehmen von herausragender nationaler Bedeutung gezahlt werden.

Ausgangsrechtsstreit, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

14. Wie aus den Urteilen vom 13. Juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), und vom 10. Juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), hervorgeht, die auf im Rahmen des Ausgangsrechtsstreits eingereichte Vorabentscheidungsersuchen ergangen sind und auf die für eine ausführlichere Darstellung des diesen Urteilen zugrunde liegenden Sachverhalts und des ihnen vorausgegangenen Verfahrens verwiesen wird, handelt es sich bei FTDM und Tirrenia um zwei Seeschifffahrtsunternehmen, die in den Siebzigerjahren regelmäßige Fährverbindungen zwischen dem italienischen Festland und den Inseln Sardinien und Sizilien unterhielten.

15. FTDM verklagte Tirrenia 1981 vor dem Tribunale di Napoli (Gericht Neapel, Italien) auf Ersatz des Schadens, den sie zwischen 1976 und 1980 aufgrund der von Tirrenia im Rahmen ihrer Seeverkehrsdienstleistungen angewandten Niedrigpreispolitik erlitten habe. Diese Niedrigpreispolitik sei u. a. dank der Zahlung öffentlicher Zuschüsse unter Verstoß gegen die Gemeinschaftsvorschriften über staatliche Beihilfen ermöglicht worden.

16. Die Klage von FTDM wurde mit Urteil vom 26. Mai 1993, das durch Urteil der Corte d'appello di Napoli (Appellationsgerichtshof Neapel, Italien) vom 13. Dezember 1996 bestätigt worden ist, abgewiesen.

17. Das gegen das letztgenannte Urteil eingelegte Rechtsmittel des Insolvenzverwalters von FTDM, die sich inzwischen in Liquidation befand, wurde mit Urteil der Corte suprema di cassazione (Kassationsgerichtshof, Italien) vom 19. April 2000 zurückgewiesen, die es insbesondere ablehnte, dem Antrag des Rechtsmittelführers nachzukommen, dem Gerichtshof Fragen nach der Auslegung des Unionsrechts vorzulegen, da die Entscheidung der Tatsachenrichter den Wortlaut der einschlägigen Vorschriften beachte und mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Einklang stehe.

18. Mit Schreiben vom 15. April 2002 verklagte der Insolvenzverwalter von FTDM die Italienische Republik vor dem Tribunale di Genova (Gericht Genua, Italien) und machte die Haftung dieses Staates unter verschiedenen Gesichtspunkten geltend: In seiner Gesetzgebungsfunktion, weil er nach Maßgabe des Gesetzes Nr. 684 mit dem EG-Vertrag unvereinbare Beihilfen gewährt habe, in seiner Rechtsprechungsfunktion, weil er mit dem Urteil der Corte suprema di cassazione

(Kassationsgerichtshof) vom 19. April 2000 der Verpflichtung, den Gerichtshof mit Vorlagefragen nach der Vereinbarkeit des Gesetzes Nr. 684 mit dem Unionsrecht zu befassen, nicht nachgekommen sei, und schließlich in seiner Verwaltungsfunktion, weil er es unterlassen habe, die Corte suprema di cassazione (Kassationsgerichtshof) über die Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens vor der Kommission in Bezug auf dieses Gesetz zu unterrichten, und damit die Verpflichtungen zur loyalen Zusammenarbeit mit den europäischen Institutionen verletzt habe.

19. Daher beantragte FTDM die Verurteilung der Italienischen Republik zum Ersatz des erlittenen Schadens, der mit 9 240 000 Euro veranschlagt wurde.

20. Am 14. April 2003 legte das Tribunale di Genova (Gericht Genua) dem Gerichtshof die Vorlagefrage vor, die zum Urteil vom 13. Juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), geführt hat.

21. Sodann stellte das Tribunale di Genova (Gericht Genua) mit Urteil vom 27. Februar 2009 fest, „dass der Staat in Ausübung der Gerichtsbarkeit eine Rechtsverletzung begangen [hat]“, und verfügte mit besonderem Beschluss die Fortsetzung des Verfahrens betreffend den Schadensersatz wegen dieser Rechtsverletzung. In diesem Verfahrensstadium legte das besagte Gericht, das Zweifel an der Auslegung des Unionsrechts über staatliche Beihilfen hatte, dem Gerichtshof erneut eine Frage vor, was zum Urteil vom 10. Juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), geführt hat, mit dem der Gerichtshof für Recht erkannt hat:

„Das Unionsrecht ist dahin auszulegen, dass Zuschüsse, die unter den das Ausgangsverfahren kennzeichnenden Umständen aufgrund nationaler Rechtsvorschriften gezahlt werden, die vor der Genehmigung einer Vereinbarung Abschlagszahlungen vorsehen, staatliche Beihilfen darstellen, wenn diese Zuschüsse geeignet sind, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, und den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen; dies zu prüfen ist Sache des nationalen Gerichts.“

22. Am 30. Juli 2012 verurteilte das Tribunale di Genova (Gericht Genua) die Italienische Republik zur Zahlung eines Betrags von 2 330 355,78 Euro zuzüglich des monetären Wertverlustausgleichs und der gesetzlichen Zinsen an FTDM als Ersatz für den aufgrund des rechtswidrigen Verhaltens des Staates in seiner Rechtsprechungsfunktion entstandenen Schadens.

23. Auch dieses Urteil wurde in der Hauptsache von der Italienischen Republik und inzident von FTDM angefochten.

24. Die Corte d’appello di Genova (Appellationsgerichtshof Genua, Italien) hob das im ersten Rechtszug ergangene Urteil mit Urteil vom 24. Juli 2014 auf und entschied in der Sache.

25. Dieses Gericht wies die auf die Haftung der Italienischen Republik in ihrer Rechtsprechungs- und Verwaltungsfunktion gestützten Schadensersatzanträge von FTDM zurück, gab gleichzeitig aber dem auf die Haftung dieses Mitgliedstaats in seiner Gesetzgebungsfunktion gestützten Schadensersatzantrag aufgrund der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 684 durch das italienische Parlament statt und verurteilte den genannten Mitgliedstaat daher zum Ersatz des FTDM entstandenen Schadens, der mit 2 330 355,78 Euro zuzüglich des monetären Wertverlustausgleichs und der gesetzlichen Zinsen veranschlagt wurde.

26. Die Corte d’appello di Genova (Appellationsgerichtshof Genua) vertrat u. a. die Auffassung, die betreffenden staatlichen Beihilfen seien, da sie nicht vor Inkrafttreten des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gewährt worden seien, als „neue Beihilfen“ anzusehen, die der Anmeldepflicht gemäß Art. 93 Abs. 3 des EG-Vertrags (später Art. 88 Abs. 3 EG, dann Art. 108 Abs. 3 AEUV) unterlägen, so dass mangels einer solchen Anmeldung ein Verstoß gegen das Unionsrecht festzustellen sei.

27. Das Urteil der Corte d'appello di Genova (Appellationsgerichtshof Genua) wurde von der Presidenza del Consiglio dei Ministri (Präsidentschaft des Ministerrates) vor dem vorlegenden Gericht angefochten. Die Presidenza del Consiglio dei Ministri trägt u. a. vor, die Tirrenia gewährten Beihilfen seien fälschlicherweise als neue Beihilfen und nicht als bestehende Beihilfen eingestuft worden.

28. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass bei der rechtlichen Qualifizierung einer im Kontext eines nicht liberalisierten Marktes gezahlten staatlichen Beihilfe wie der im Ausgangsverfahren fraglichen als bestehende oder neue Beihilfe zunächst die zeitliche Anwendbarkeit von Art. 1 Buchst. b Ziff. v der Verordnung Nr. 659/1999 sowie sein Anwendungsbereich zu prüfen sei.

29. Sodann hebt dieses Gericht die Bedeutung eines der Merkmale des relevanten Marktes hervor, nämlich seine fehlende Liberalisierung. So vertritt es die Ansicht, das Gericht habe in Rn. 143 seines Urteils vom 15. Juni 2000, Alzetta u. a./Kommission (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 bis T-607/97, T-1/98, T-3/98 bis T-6/98 und T-23/98, EU:T:2000:151) (im Folgenden: Urteil Alzetta), einen Grundsatz aufgestellt, wonach eine Beihilferegelung für einen Markt, der ursprünglich dem Wettbewerb entzogen gewesen sei, bei der Liberalisierung dieses Marktes als bereits bestehende Beihilferegelung anzusehen sei. Diese Feststellung des Gerichts sei in den Rn. 66 bis 69 des Urteils vom 29. April 2004, Italien/Kommission (C-298/00 P, EU:C:2004:240), bestätigt worden. Daher sei bei der rechtlichen Qualifizierung der im Ausgangsverfahren fraglichen staatlichen Beihilfen als bestehende oder neue Beihilfen auch der Anwendungsbereich des genannten Grundsatzes zu prüfen.

30. Schließlich hegt das vorlegende Gericht Zweifel an der Anwendbarkeit von Art. 1 Buchst. b Ziff. iv in Verbindung mit Art. 15 der Verordnung Nr. 659/1999 auf staatliche Beihilfen, die vor Inkrafttreten dieser Verordnung gewährt worden sind. Aus dem Urteil vom 16. April 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), gehe hervor, dass die besagten Vorschriften auf Sachverhalte anwendbar sein könnten, die vor Inkrafttreten der genannten Verordnung eingetreten seien.

31. Unter diesen Umständen hat die Corte suprema di cassazione (Kassationsgerichtshof) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Findet zur Einstufung dieser Beihilfen (als „bestehende" und daher nicht „neue") Art. 1 Buchst. b Ziff. v der Verordnung Nr. 659/1999 Anwendung (wo es heißt: „Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck ‚bestehende Beihilfen' … v] Beihilfen, die als bestehende Beihilfen gelten, weil nachgewiesen werden kann, dass sie zu dem Zeitpunkt, zu dem sie eingeführt wurden, keine Beihilfe waren und später aufgrund der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu Beihilfen wurden, ohne dass sie eine Änderung durch den betreffenden Mitgliedstaat erfahren haben. Werden bestimmte Maßnahmen im Anschluss an die Liberalisierung einer Tätigkeit durch gemeinschaftliche Rechtsvorschriften zu Beihilfen, so gelten derartige Maßnahmen nach dem für die Liberalisierung festgelegten Termin nicht als bestehende Beihilfen".), und falls ja, wie? Oder findet der Grundsatz (formal anderer Tragweite als der genannte positivrechtliche Grundsatz) Anwendung – und falls ja, wie –, den das Gericht in Rn. 143 des Urteils Alzetta aufgestellt hat, das – soweit für die hier zu erlassende Entscheidung relevant – vom Gerichtshof mit Urteil vom 29. April 2004, Italien/Kommission (C-298/00 P, EU:C:2004:240, Rn. 66 bis 69), bestätigt worden ist und dem zufolge „eine Beihilferegelung für einen Markt, der ursprünglich dem Wettbewerb entzogen war, bei der Liberalisierung dieses Marktes als bereits bestehende Beihilferegelung anzusehen [ist], weil sie zum Zeitpunkt ihrer Einführung nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 92 Absatz 1 des [EG-]Vertrages [später Art. 87 Abs. 1 EG] fiel, der wegen der in ihm genannten Voraussetzungen, nämlich der Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten und der Auswirkung auf den Wettbewerb, nur für die dem Wettbewerb geöffneten Wirtschaftszweige gilt"?

2. Findet zur Einstufung der genannten Beihilfen Art. 1 Buchst. b Ziff. iv der Verordnung Nr. 659/1999 Anwendung – und falls ja, wie –, nach dem diejenigen Beihilfen „bestehende" sind, „die gemäß Artikel 15 als bereits bestehende Beihilfen gelten", wobei dieser Art. 15 für die

Rückforderung rechtswidrig gewährter Beihilfen eine Verjährungsfrist von zehn Jahren bestimmt? Oder finden die vom Gerichtshof wiederholt bestätigten Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit Anwendung – und falls ja, wie (analog dem in der angeführten positivrechtlichen Vorschrift ausgedrückten Grundsatz oder nicht)?

32. FTDM, die italienische und die französische Regierung sowie die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Eine mündliche Verhandlung, an der diese Beteiligten teilgenommen haben, hat am 7. Juni 2018 stattgefunden.

Würdigung

33. Wie ich in der Einleitung der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt habe und aus der vorstehend wiedergegebenen Sachverhaltsdarstellung hervorgeht, haben die italienischen Behörden eine gewisse Trägheit an den Tag gelegt, um sich ihrer Haftung für die Gewährung der streitigen Zuschüsse zu entziehen, und dies nach meinem Dafürhalten unter Verstoß gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen.

34. Die Besonderheit der vorliegenden Rechtssache liegt in der Tatsache begründet, dass die italienischen Behörden trotz des Umstands, dass die Corte d'appello di Genova (Appellationsgerichtshof Genua) der Schadensersatzklage von FTDM u. a. mit der Begründung stattgegeben hat, dass die streitigen Beihilfen als rechtswidrig gewährte „neue" Beihilfen einzustufen seien, vor dem vorlegenden Gericht weiterhin geltend gemacht haben, diese Beihilfen müssten in Wirklichkeit als „bestehende" Beihilfen eingestuft werden. Die besagten Behörden tragen vor, die Beihilfen seien erstens zu einem Zeitpunkt gewährt worden, zu dem die Seekabotage noch nicht liberalisiert gewesen sei, und zweitens von der Kommission nicht innerhalb der in Art. 15 der Verordnung Nr. 659/1999 genannten Frist von zehn Jahren beanstandet worden (vgl. Art. 1 Buchst. b Ziff. iv dieser Verordnung).

35. Während die italienischen Behörden zur Stützung des ersten Grundes, der für eine Einstufung der betreffenden Beihilfen als bestehend vorgebracht worden ist, ausführen, die Definition in Art. 1 Buchst. b Ziff. v der Verordnung Nr. 659/1999 sei auszublenden, da sie nicht die zum Zeitpunkt der Gewährung der streitigen Maßnahmen geltende Rechtslage widerspiegle, machen sie zur Stützung des zweiten vorgebrachten Grundes hingegen geltend, die Beihilfen entsprächen der Definition in Art. 1 Buchst. b Ziff. iv dieser Verordnung [3].

36. Deshalb halte ich es vor der Prüfung der einzelnen Fragen des vorlegenden Gerichts für angebracht, einige elementare Gesichtspunkte zur Tragweite und Bedeutung der Unterscheidung bestehende/neue Beihilfen und – in diesem besonderen Kontext – zu den Auswirkungen in Erinnerung zu rufen, die die in der Verordnung Nr. 659/1999 enthaltenen Definitionen auf die Einstufung als neue oder bestehende Beihilfen haben können.

Einleitende Bemerkungen zur Unterscheidung bestehende/neue Beihilfen und zur diesbezüglichen Bedeutung der Verordnung Nr. 659/1999

37. Es besteht kein Zweifel darüber, dass die Einstufung einer staatlichen Maßnahme als „neue" oder „bestehende" Beihilfe gewisse bedeutende Rechtsfolgen, insbesondere auf dem Gebiet der verfahrenstechnischen Behandlung, nach sich zieht.

3 Die letztgenannte Vorschrift sei, so die italienischen Behörden, auf sämtliche Beihilfemaßnahmen einschließlich der vor Inkrafttreten gewährten anwendbar (vgl. Urteil vom 10. April 2003, Scott/Kommission, T-366/00, EU:T:2003:113, Rn. 53).

38. *Neue Beihilfen* müssen erstens von den Mitgliedstaaten bei der Kommission angemeldet und vor ihrer Durchführung von dieser genehmigt werden. Auch aus Art. 108 Abs. 2 und 3 AEUV ergibt sich, dass die Kommission – sei es im Stadium des vorläufigen Prüfverfahrens oder in dem des förmlichen Prüfverfahrens – für die Prüfung der Vereinbarkeit neuer Beihilfen mit dem Binnenmarkt zuständig ist. In den Art. 2 bis 7 der Verordnung Nr. 659/1999 (jetzt Art. 2 bis 7 der Verordnung 2015/1589) sind – u. a. aus Gründen der Rechtssicherheit – die Modalitäten für die Durchführung der Kontrolle über die beabsichtigten neuen Beihilfen durch die Kommission im Einzelnen festgelegt.

39. Zweitens besteht kein Zweifel darüber, dass sogenannte neue Beihilfen, sofern sie ohne Genehmigung der Kommission gewährt werden, rechtswidrig sind (vgl. Art. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 659/1999, jetzt Art. 1 Buchst. f der Verordnung 2015/1589). Aus dieser Einstufung als neue Beihilfen folgt zweierlei. Zum einen ist die Kommission verpflichtet, die betreffenden Maßnahmen zu prüfen, und hat – falls sie ihre Unvereinbarkeit feststellt – ihre Rückforderung anzuordnen. Zum anderen können die nationalen Gerichte, die zwar nicht befugt sind, sich zur Vereinbarkeit von Beihilfemaßnahmen zu äußern, unter bestimmten Bedingungen jedoch die Rückforderung dieser Maßnahmen anordnen [4].

40. Sogenannte *„bestehende" Beihilfen* werden nach dem Wortlaut von Art. 108 Abs. 1 AEUV verfahrenstechnisch anders behandelt. Diese Vorschrift sieht nämlich vor, dass die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die in diesen bestehenden Beihilferegelungen überprüft und sie ihnen nach einer – u. a. in den Art. 17 bis 19 der Verordnung Nr. 659/1999 (jetzt Art. 21 bis 23 der Verordnung 2015/1589) festgelegten – Regelung die zweckdienlichen Maßnahmen vorschlagen kann, welche die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des Binnenmarkts erfordern.

41. Nach dieser Regelung können bestehende Beihilfen durchgeführt werden, solange die Kommission nicht ihre Unvereinbarkeit festgestellt hat [5]. Im Unterschied zu neuen Beihilfen sind bestehende Beihilfen somit nicht bei der Kommission anzumelden und können nicht als rechtswidrig eingestuft werden. Außerdem kann mit den zweckdienlichen Maßnahmen, die die Kommission gegenüber bestehenden Beihilferegelungen zu ergreifen hat, nur eine Änderung oder Abschaffung solcher Regelungen für die Zukunft angestrebt und keinesfalls die Rückforderung der Beihilfen verlangt werden.

42. Obwohl sie bedeutende Rechtsfolgen nach sich zieht, ist die Unterscheidung bestehende/neue Beihilfe nicht immer leicht zu fassen.

43. Es ist nämlich darauf hinzuweisen, dass der Begriff der „bestehenden" (und – falls keine solche vorliegt – der „neuen") Beihilfe, der seinen Ursprung in den Verträgen findet, dort als solcher nicht definiert ist, was es u. a. erforderlich macht, auf die Definitionen in den Rechtsakten des abgeleiteten Rechts, konkret denjenigen mit Verfahrensvorschriften im Bereich der staatlichen Beihilfen, nämlich der im vorliegenden Fall in Frage gestellten Verordnung Nr. 659/1999 (und der ihr nachfolgenden Verordnung 2015/1589), und die Klarstellungen zurückzugreifen, die der Gerichtshof und das Gericht in den Rechtssachen liefern, mit denen sie befasst sind.

44. Mit diesen „Verfahrensordnungen" soll die Entscheidungspraxis der Kommission kodifiziert und präzisiert werden, und zwar nicht nur, um wirksame und effiziente Verfahren nach den Vertragsbestimmungen zu gewährleisten [6], sondern auch, um einem Bedürfnis nach Transparenz und Rechtssicherheit Rechnung zu tragen [7]. Ihr Hauptziel besteht darin, die Befugnisse und Handlungsmodalitäten der Kommission im Bereich der staatlichen Beihilfen zu klären und zu regeln.

4 Vgl. Urteil vom 12. Februar 2008, CELF und Ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79).

5 Vgl. z. B. Urteil vom 15. März 1994, Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, Rn. 20).

6 Vgl. zweiter Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 659/1999.

7 Vgl. u. a. Erwägungsgründe 3, 4, 7, 11, 14, 17 und 21 der Verordnung Nr. 659/1999.

45. Die genannten Ordnungen bringen daher wichtige Klarstellungen sowohl zu den Kategorien von Beihilfen, die als bestehend (und – falls keine solche vorliegt – neu) anzusehen sind, als auch zu der Regelung, der diese verschiedenen Kategorien staatlicher Beihilfen im Rahmen der zentralisierten Prüfung der Beihilfemaßnahmen durch die Kommission unterliegen.

46. Auch wenn diese Ordnungen Leitlinien übernehmen, die in weiten Teilen mit den Schlussfolgerungen übereinstimmen, die aus der Rechtsprechung der Unionsgerichte – einer Rechtsprechung, die in diesem Bereich stets der primäre Bezugspunkt für die Auslegung der Vertragsbestimmungen ist[8] – zu ziehen sind, können sie in einigen Aspekten auch innovativen Charakter haben.

47. Dies ist insbesondere der Fall bei den in der Verordnung Nr. 659/1999 genannten Kategorien bestehender Beihilfen.

48. Wie der Gerichtshof gerade in der Rechtsprechung aus der Zeit vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 659/1999 ausgeführt hat, ergibt sich sowohl aus dem Inhalt als auch aus den Zielsetzungen der Bestimmungen von Art. 93 des EG-Vertrags (jetzt Art. 108 AEUV), dass als bestehende Beihilfen im Sinne von Abs. 1 dieses Artikels die Beihilfen, die vor dem Inkrafttreten des Vertrags bestanden (sogenannte Vorbeitrittshilfen), und die Beihilfen anzusehen sind, die unter den Voraussetzungen des Art. 93 Abs. 3 des EG-Vertrags einschließlich derjenigen, die sich aus der Auslegung dieser Vorschrift durch den Gerichtshof im Urteil vom 11. Dezember 1973, Lorenz (120/73, EU:C:1973:152, Rn. 4 bis 6), ergeben, ordnungsgemäß durchgeführt werden durften[9].

49. Drei der in Art. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 659/1999 genannten fünf Kategorien bestehender Beihilfen übernehmen damit Kategorien, die bereits vom Unionsrichter identifiziert worden waren, nämlich vor Inkrafttreten des Vertrags in dem entsprechenden Mitgliedstaat eingeführte Beihilfen (Art. 1 Buchst. b Ziff. i) und die beiden Kategorien sogenannter genehmigter Beihilfen (Art. 1 Buchst. b Ziff. ii und iii).

50. Dagegen weisen die beiden verbleibenden Beihilfekategorien innovativen Charakter im Verhältnis zu dem auf, was aus den Vertragsbestimmungen, ausgelegt im Licht der Rechtsprechung des Gerichtshofs, ersichtlich werden konnte, nämlich Beihilfen, für die die Frist abgelaufen ist (Art. 1 Buchst. b Ziff. iv in Verbindung mit Art. 15 der Verordnung Nr. 659/1999), und Maßnahmen, in Bezug auf die nachgewiesen werden kann, dass sie zu dem Zeitpunkt, zu dem sie eingeführt wurden, keine Beihilfen waren, infolge der Entwicklung des Marktes aber dazu wurden (Art. 1 Buchst. b Ziff. v dieser Verordnung).

51. Die vorliegende Rechtssache bringt uns dazu, gerade auf die Tragweite dieser Fälle einzugehen. Die erste Frage bezieht sich nämlich auf die in Art. 1 Buchst. b Ziff. v der Verordnung Nr. 659/1999 genannte Kategorie bestehender Beihilfen. Die zweite Frage bezieht sich ihrerseits auf die Art der Beihilfen, für die davon ausgegangen werden kann, dass die Frist abgelaufen ist (vgl. Art. 1 Buchst. b Ziff. iv und Art. 15 der Verordnung Nr. 659/1999).

8 Vgl. in diesem Sinne Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV (ABl. 2016, C 262, S. 1, Nr. 3).

9 Vgl. Urteile vom 9. August 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, Rn. 13), und vom 17. Juni 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, Rn. 48).

52. Die zeitliche Anwendung der Verordnung Nr. 659/1999 – und damit die Frage, ob die in ihr enthaltenen innovativen Bestimmungen auf dem Gebiet der Definition der „bestehenden" Beihilfen in dem in der Ausgangsrechtssache in Rede stehenden Schadensersatzklageverfahren eingewendet werden können – gibt bei vor Inkrafttreten dieses Rechtsakts gezahlten Zuschüssen meines Erachtens jedoch eindeutig Anlass zu Diskussionen [10].

53. Auch wenn die Verordnung Nr. 659/1999 unbestreitbar weitgehend den Besitzstand der Gemeinschaft im Bereich der Modalitäten für die Anwendung der Vertragsbestimmungen über staatliche Beihilfen übernimmt und außerdem im Wesentlichen verfahrensrechtliche Bedeutung hat – was grundsätzlich bedeutet, dass sie ab dem Datum ihres Inkrafttretens Anwendung finden soll [11] –, erscheint die in Art. 1 Buchst. b dieser Verordnung enthaltene Definition der Umstände, unter denen eine Beihilfe als bestehend anzusehen ist, gleichwohl weiter als die Definition, die sich bis dahin aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergab [12].

54. Ich habe meine Zweifel, ob sich die italienischen Behörden vorliegend in jedem Fall auf die in Art. 1 Buchst. b Ziff. iv bzw. v der Verordnung Nr. 659/1999 genannten Kategorien bestehender Beihilfen berufen können, um sie der von FTDM erhobenen Schadensersatzklage entgegenzuhalten, die dazu dient, die Verletzung der Pflicht zur Anmeldung der streitigen Maßnahmen, die zum maßgeblichen Zeitpunkt allem Anschein nach neue Beihilfen darstellten, zu ahnden.

55. Diesbezüglich ist es sinnvoll, festzustellen, dass die italienischen Behörden es erst in einem bereits sehr fortgeschrittenen Stadium der – sich über mehrere Jahrzehnte erstreckenden – Prüfung der von FTDM erhobenen Schadensersatzklage durch die nationalen Gerichte für zweckmäßig erachtet haben, sich auf diese Bestimmungen zu berufen.

56. Schließlich erscheint mir der Hinweis wichtig, dass mit den Bestimmungen der Verordnung Nr. 659/1999 (und der ihr nachfolgenden Verordnung 2015/1589) in erster Linie geklärt werden soll, welcher Praxis und welchen Verfahrensvorschriften *die Kommission* in ihrer Prüfung der Beihilfemaßnahmen folgen wird. Der Zweck dieser Verordnungen besteht nicht von vornherein darin, zu regeln, in welcher Weise die nationalen Gerichte die Beihilfemaßnahmen, über die sie zu befinden haben, prüfen müssen [13], auch wenn sich der nationale Richter an den in den Verordnungen enthaltenen Definitionen orientieren kann [14].

57. Eingedenk all dieser Erwägungen, denen, sollte der Gerichtshof die Auffassung vertreten, dass die streitigen Beihilfen gemäß Art. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 659/1999 als bestehende Beihilfen eingestuft werden können – was meines Erachtens, wie ich im Folgenden erläutern werde, nicht der Fall ist –, allesamt Bedeutung zukommen wird, werde ich die Vorlagefragen prüfen.

10 Diese Frage ist insbesondere von FTDM erörtert worden, die im Wesentlichen vorträgt, die Bestimmungen der Verordnung Nr. 659/1999 könnten nicht rückwirkend angewandt werden, um Maßnahmen, die zum Zeitpunkt ihrer Einführung nicht als bestehende Beihilfen hätten eingestuft werden können, als solche einzustufen.

11 Vgl. u. a. Urteil vom 26. März 2015, Kommission/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

12 Vgl. u. a. das kurz vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 659/1999 ergangene Urteil vom 17. Juni 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, Rn. 48).

13 In diesem Sinne wird man feststellen, dass Art. 23a der Verordnung Nr. 659/1999 (jetzt Art. 29 der Verordnung 2015/1589) gerade Mechanismen der Zusammenarbeit mit Gerichten der Mitgliedstaaten vorsieht, die u. a. dazu bestimmt sind, eine kohärente Anwendung der Art. 107 und 108 AEUV sicherzustellen.

14 Vgl. in diesem Sinne – zur Einstufung als bestehende Beihilfe im Sinne von Art. 1 Buchst. b Ziff. i der Verordnung Nr. 659/1999 – u. a. Urteile vom 18. Juli 2013, P (C-6/12, EU:C:2013:525, Rn. 42 bis 44), und vom 19. März 2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, Rn. 61).

Erste Vorlagefrage: maßgebliches Kriterium für die Einstufung als neue oder bestehende Beihilfen im Fall eines noch nicht liberalisierten Marktes

58. Mit seiner ersten Frage fragt das vorlegende Gericht nach dem maßgeblichen Kriterium für die Einstufung der in der Ausgangsrechtssache angesprochenen staatlichen Beihilfen als „neue“ oder „bestehende“ Beihilfen im Fall eines noch nicht förmlich liberalisierten Marktes.

59. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts besteht ein Widerspruch zwischen dem in Art. 1 Buchst. b Ziff. v Satz 1 der Verordnung Nr. 659/1999 genannten und dem vom Gericht in Rn. 143 des Urteils Alzetta entwickelten Kriterium.

60. Nach meinem Dafürhalten beruht diese Frage – unabhängig davon, ob ein solcher Widerspruch wirklich besteht – auf einer falschen Prämisse [15].

61. Um die Tragweite der in Art. 1 Buchst. b Ziff. v der Verordnung Nr. 659/1999 genannten Kategorie einer bestehenden Beihilfe richtig zu verstehen, ist auf den Wortlaut des vierten Erwägungsgrundes dieser Verordnung Bezug zu nehmen, der bestimmt: „Die Vollendung und Vertiefung des Binnenmarkts ist ein schrittweiser Prozess, der sich in der ständigen Entwicklung der Politik im Bereich der staatlichen Beihilfen widerspiegelt. In der Folge dieser Entwicklungen können bestimmte *Maßnahmen, die zum Zeitpunkt ihrer Einführung keine staatlichen Beihilfen darstellten, zu Beihilfen geworden sein*.“ [16]

62. Gemäß Art. 1 Buchst. b Ziff. v der Verordnung Nr. 659/1999 muss das Datum der Liberalisierung einer Tätigkeit durch das Unionsrecht daher lediglich berücksichtigt werden, um auszuschließen, dass eine Maßnahme, die vor dieser Liberalisierung keine Beihilfe darstellte, später – nach besagtem Datum – als bestehende Beihilfe eingestuft wird. Allein das Vorhandensein eines Liberalisierungsdatums, das sich aus dem Inkrafttreten einer europäischen Regelung ergibt, genügt jedoch nicht, um auszuschließen, dass eine Maßnahme als neue Beihilfe eingestuft werden kann, wenn sich auf der Grundlage des Kriteriums der Marktentwicklung nachweisen lässt, dass die Maßnahme auf einem Markt erlassen worden war, der vor dem Termin für die Liberalisierung der betreffenden Tätigkeit durch das Unionsrecht bereits – vollständig oder teilweise – dem Wettbewerb geöffnet war [17].

63. Mit anderen Worten wird für die Anwendung dieser Vorschrift vorausgesetzt, dass die betreffenden staatlichen Maßnahmen zum Zeitpunkt ihres Erlasses gerade deshalb keine staatlichen Beihilfen darstellten, weil sie die Bedingungen einer Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten und einer Verfälschung des Wettbewerbs nicht erfüllten.

64. Diese Voraussetzung findet sich auch im Urteil Alzetta wieder. In diesem Urteil hatte das Gericht nämlich ausgeschlossen, dass die streitigen Maßnahmen als neue Beihilfen eingestuft werden konnten, und dabei berücksichtigt, dass „die streitigen Beihilfen … bei ihrer Einführung 1981 und 1985, soweit sie für den örtlichen, regionalen oder inländischen Güterkraftverkehr gewährt wurden, nicht unter Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages [jetzt Art. 107 Abs. 1 AEUV] [fielen]“ [18].

15 Insbesondere das hat die Französische Republik, die in diesem Punkt ursprünglich als Streithelferin zur Unterstützung der Italienischen Republik beigetreten war, in der mündlichen Verhandlung letztlich anerkannt.

16 Hervorhebung nur hier.

17 Vgl. zuletzt Urteil vom 16. Januar 2018, EDF/Kommission (T-747/15, EU:T:2018:6, Rn. 369), gegen das derzeit ein Rechtsmittel vor dem Gerichtshof anhängig ist (Rechtssache C-221/18 P).

18 Vgl. Rn. 146 des Urteils Alzetta.

65. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass eine Maßnahme, um als staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV eingestuft werden zu können, vier kumulative Voraussetzungen erfüllen muss: Erstens muss es sich um eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel handeln. Zweitens muss die Maßnahme geeignet sein, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Drittens muss dem Begünstigten durch sie ein selektiver Vorteil gewährt werden. Viertens muss sie den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen [19].

66. Obwohl staatliche Beihilfen auf Märkten, die noch nicht für den Wettbewerb geöffnet sind, grundsätzlich als bestehende Beihilfen gelten können, weil nachgewiesen werden kann, dass sie – u. a. aufgrund der fehlenden Liberalisierung in diesen Märkten – zu dem Zeitpunkt, zu dem sie eingeführt wurden, keine Beihilfe waren, hat der Gerichtshof bereits für Recht erkannt, dass eine solche fehlende Liberalisierung nicht zwingend ausschließt, dass staatliche Beihilfen geeignet sind, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, und den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen [20].

67. Aufgrund des Umstands, dass der in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehende Seekabotagemarkt erst nach Zahlung der streitigen Zuschüsse im Verordnungswege liberalisiert worden ist [21], lässt sich daher nicht ausschließen, dass diese Zuschüsse Beihilfen darstellten, die die vorstehend wiedergegebenen Voraussetzungen erfüllen.

68. Insbesondere kann, wie aus Rn. 50 des in der Rechtssache Fallimento Traghetti del Mediterraneo ergangenen Urteils hervorgeht, weder ausgeschlossen werden, dass Tirrenia auf den fraglichen Binnenlinien im Wettbewerb zu Unternehmen anderer Mitgliedstaaten stand, noch, dass sie auf internationalen Linien mit solchen Unternehmen konkurrierte. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass mangels einer getrennten Buchführung für ihre verschiedenen Tätigkeiten die Gefahr von Quersubventionierungen bestand, d. h. im vorliegenden Fall die Gefahr, dass die Einnahmen aus ihrer Kabotagetätigkeit, für die die fraglichen Zuschüsse vergeben worden sind, zugunsten ihrer Tätigkeit auf den internationalen Linien verwendet worden sind [22].

69. Wie das vorlegende Gericht im Übrigen erwähnt hat, geht aus einer Reihe die Unternehmen des Gruppo Tirrenia di Navigazione betreffender Rechtssachen, die zu den Urteilen vom 10. Mai 2005, Italien/Kommission (C-400/99, EU:C:2005:275), vom 20. Juni 2007, Tirrenia di Navigazione u. a./Kommission (T-246/99, nicht veröffentlicht, EU:T:2007:186), und vom 4. März 2009, Tirrenia di Navigazione u. a./Kommission (T-265/04, T-292/04 und T-504/04, nicht veröffentlicht, EU:T:2009:48), geführt haben, hervor, dass das Fehlen einer förmlichen Liberalisierung des Seekabotagemarktes für die Einstufung einiger in diesen Rechtssachen in Rede stehender staatlicher Maßnahmen als neue Beihilfen irrelevant war.

70. Daher würde der Umstand, dass die betreffenden staatlichen Beihilfen dazu bestimmt waren, Unternehmen in noch nicht liberalisierten Märkten zu unterstützen, die betreffenden staatlichen Behörden nicht von der Einhaltung der Vertragsbestimmungen über neue staatliche Beihilfen befreien.

19 Vgl. u. a. Urteile vom 21. Dezember 2016, Kommission/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, Rn. 40), vom 21. Dezember 2016, Kommission/World Duty Free Group u. a. (C-20/15 P und C-21/15 P, EU:C:2016:981, Rn. 53), sowie vom 27. Juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, Rn. 38).

20 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, Rn. 49).

21 Durch die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage) (ABl. 1992, L 364, S. 7) sind die Seeverkehrsdienstleistungen mit Wirkung vom 1. Januar 1993 liberalisiert worden. Art. 6 Abs. 2 dieser Verordnung sah u. a. vor, dass Inselkabotagedienste im Mittelmeerraum von der Anwendung der Verordnung zeitweilig bis zum 1. Januar 1999 ausgenommen wurden.

22 Urteil vom 10. Juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, Rn. 49 und 50).

71. Sofern eine nationale Maßnahme zum Zeitpunkt ihrer Einführung unter den Begriff der staatlichen Beihilfe fällt, weil sie alle weiter oben aufgeführten Voraussetzungen erfüllt, und insbesondere feststeht, dass sie geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, und den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht, kann diese Maßnahme grundsätzlich nicht allein deshalb als bestehende Beihilfe eingestuft werden, weil der relevante Markt nicht förmlich liberalisiert worden ist.

72. Im vorliegenden Fall geht aus den dem Gerichtshof unterbreiteten Akten hervor, dass das vorlegende Gericht durchaus überprüft hat, ob die Voraussetzungen für eine Einstufung der fraglichen Zuschüsse als staatliche Beihilfen erfüllt waren. Dieses Gericht hat sich aller Wahrscheinlichkeit nach die Beurteilung der Corte d'appello di Genova (Appellationsgerichtshof Genua) zu eigen gemacht, wonach der betreffende Markt zum maßgeblichen Zeitpunkt ein wettbewerbsorientierter Markt gewesen sei. Insbesondere geht aus den Rn. 22 und 54 der Vorlageentscheidung u. a. hervor, dass die Tirrenia gewährten Zuschüsse nach Auffassung des besagten Gerichts geeignet waren, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, und „dass sie den Handel und den freien Wettbewerb möglicherweise beeinträchtigten". Das vorlegende Gericht vertritt somit selbst die Ansicht, dass diese Zuschüsse den Wettbewerb verfälschten oder zu verfälschen drohten [23].

73. Für die Beantwortung der ersten Frage ist daher davon auszugehen, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Zuschüsse nicht allein aufgrund des Fehlens einer förmlichen Liberalisierung als bestehende staatliche Beihilfen eingestuft werden können, da zum einen feststeht, dass diese Beihilfen geeignet waren, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, und sie zum anderen den Wettbewerb verfälschten oder zu verfälschen drohten.

74. Daher ist meines Erachtens weder Art. 1 Buchst. b Ziff. v der Verordnung Nr. 659/1999 noch der Grundsatz, den das Gericht im Urteil Alzetta aufgestellt hat, auf den vorliegenden Fall anwendbar.

75. Ich teile somit voll und ganz die Position der Kommission, wonach für die Beantwortung der ersten Frage davon auszugehen ist, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Zuschüsse nicht allein aufgrund des Fehlens einer förmlichen Liberalisierung als bestehende staatliche Beihilfen eingestuft werden können, da zum einen feststeht, dass diese Beihilfen geeignet waren, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, und sie zum anderen den Wettbewerb verfälschten oder zu verfälschen drohten.

76. Nach alledem ist, ohne dass es einer genaueren Prüfung der Frage bedarf, ob die Bestimmungen der Verordnung Nr. 659/1999 zeitlich anwendbar sind, auf die erste Frage zu antworten, dass für die Einstufung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden staatlichen Beihilfen als bestehende oder neue Beihilfen weder Art. 1 Buchst. b Ziff. v der Verordnung Nr. 659/1999 noch der im Urteil Alzetta aufgestellte Grundsatz anzuwenden ist, wonach Beihilfen, die an in einem noch nicht liberalisierten Markt tätige Unternehmen gezahlt worden sind, als bestehende Beihilfen angesehen werden sollten.

Zweite Vorlagefrage: Anwendbarkeit von Art. 1 Buchst. b Ziff. iv der Verordnung Nr. 659/1999 bzw. der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit

77. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob es sich in der Ausgangsrechtssache für die Einstufung der streitigen Beihilfen als bestehende oder neue Beihilfen auf Art. 1 Buchst. b Ziff. iv der Verordnung Nr. 659/1999 stützen kann, der bestehende Beihilfen als „Beihilfen [definiert], die gemäß Artikel 15 [dieser Verordnung] als bereits bestehende Beihilfen gelten", oder ob eher auf die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit Bezug zu nehmen ist.

23 In der mündlichen Verhandlung hat die Italienische Republik jedoch darauf bestanden, dass von einer Wettbewerbsverzerrung auf dem fraglichen Markt keine Rede sein könne, während sie dies mit verschiedenen Rügen vor dem vorlegenden Gericht gerade in Abrede gestellt hat.

Mögliche Bezugnahme auf Art. 1 Buchst. b Ziff. iv der Verordnung Nr. 659/1999

78. Festzustellen ist, dass die Ausgangsrechtssache eine Klage auf Heranziehung des Staates zur Haftung für einen Verstoß gegen die geltenden Vorschriften über staatliche Beihilfen, insbesondere für eine Verletzung seiner Verpflichtung zur vorherigen Anmeldung von Beihilfemaßnahmen unter Verstoß gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV, zum Gegenstand hat. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, ein mit dem Beihilfeempfänger im Wettbewerb stehendes Unternehmen, begehrt Ersatz des Schadens, den sie aufgrund der rechtswidrigen Gewährung der streitigen Zuschüsse erlitten haben will.

79. Aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten geht ferner hervor, dass die Kommission keine Entscheidung über die Rechtmäßigkeit und Vereinbarkeit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden staatlichen Beihilfen erlassen hat (Fall eines „stand-alone private enforcement").

80. Wie der Gerichtshof im Urteil Transalpine Ölleitung in Österreich jedoch bereits entschieden hat, enthält die Verordnung Nr. 659/1999, auch wenn die in ihr enthaltenen Vorschriften verfahrensrechtlicher Art auf alle staatliche Beihilfen betreffenden Verwaltungsverfahren anwendbar sind, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung, d. h. am 16. April 1999, bei der Kommission anhängig waren, keine Vorschrift über die Befugnisse und Verpflichtungen der nationalen Gerichte, für die weiter die Bestimmungen des EG-Vertrags in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof gelten [24].

81. Nach gefestigter Rechtsprechung fallen den nationalen Gerichten und der Kommission im Rahmen der Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus den Art. 107 und 108 AEUV nämlich einander ergänzende und unterschiedliche Rollen zu. Während für die Beurteilung der Vereinbarkeit von Beihilfemaßnahmen mit dem Gemeinsamen Markt ausschließlich die Kommission zuständig ist, die dabei der Kontrolle der Gemeinschaftsgerichte unterliegt, wachen die nationalen Gerichte über die Wahrung der Rechte des Einzelnen bei Verstößen gegen die nunmehr in Art. 108 Abs. 3 AEUV vorgesehene Verpflichtung, staatliche Beihilfen der Kommission im Voraus zu melden [25].

82. Bei der Ausübung ihrer Funktionen der Wahrung der Rechte des Einzelnen genießen die nationalen Gerichte eine gewisse Unabhängigkeit und Autonomie im Verhältnis zu Maßnahmen der Kommission.

83. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sie über Schadensersatzklagen von Wettbewerbern der durch Beihilfemaßnahmen begünstigten Unternehmen und damit über Schäden zu entscheiden haben, die angeblich durch die rechtswidrige Gewährung dieser Maßnahmen entstanden sind.

84. Schadensersatzklagen können daher grundsätzlich unabhängig davon erhoben werden, ob die betreffende Beihilfemaßnahme zugleich Gegenstand einer Untersuchung der Kommission ist.

85. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof bereits mehrfach die Auffassung vertreten, dass die Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens für staatliche Beihilfen durch die Kommission die nationalen Gerichte nicht von ihrer Verpflichtung entbinden kann, die Rechte der Einzelnen gegenüber einem eventuellen Verstoß gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV zu schützen [26].

24 Urteil vom 5. Oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, Rn. 34 und 35).

25 Vgl. Urteil vom 5. Oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, Rn. 37 und 38 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

26 Vgl. u. a. Urteile vom 11. Juli 1996, SFEI u. a. (C-39/94, EU:C:1996:285, Rn. 44), und vom 21. November 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, Rn. 32).

86. Darüber hinaus ist bezüglich des Grades der Autonomie der nationalen Gerichte darauf hinzuweisen, dass eine Entscheidung der Kommission, mit der eine nicht angemeldete Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt wird, nicht die Heilung der unter Verstoß gegen das Verbot des Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV ergangenen und deshalb ungültigen Durchführungsmaßnahmen zur Folge hat, da sie andernfalls die unmittelbare Wirkung dieser Vorschrift beeinträchtigen und die Interessen der Einzelnen, deren Wahrung Aufgabe der besagten Gerichte ist, verletzen würde. Jede andere Auslegung würde die Missachtung dieser Vorschrift durch den betreffenden Mitgliedstaat begünstigen und der Vorschrift ihre praktische Wirksamkeit nehmen [27].

87. Gelingt einem Kläger vor dem nationalen Gericht der Nachweis, dass er einen Schaden erlitten hat, der durch die vorzeitige Durchführung der Beihilfemaßnahme, konkret durch den rechtswidrigen Wettbewerbsvorteil, den der Empfänger durch sie erlangt hat, verursacht worden ist, kann der Schadensersatzklage folglich selbst dann stattgegeben werden, wenn die Kommission die betreffende Beihilfemaßnahme zum Zeitpunkt der Entscheidung des nationalen Gerichts über die Klage möglicherweise bereits gebilligt hat.

88. Diese Schlussfolgerung gilt entsprechend für den Fall, dass die Kommission – wie hier – keine ausdrückliche Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der fraglichen Beihilfemaßnahmen erlassen hat. Hat eine Entscheidung, mit der nach Gewährung rechtswidriger Beihilfen deren Vereinbarkeit anerkannt wird, nicht die Heilung der zur Durchführung dieser Beihilfen ergangenen Maßnahmen – die ursprünglich ungültig waren, da sie unter Verletzung der im Vertrag vorgesehenen Unterrichtungs- und Aussetzungs- bzw. Standstill-Verpflichtungen erlassen worden waren – zur Folge, kann die Tatsache, dass die Kommission keine Entscheidung über Beihilfemaßnahmen trifft, erst recht nicht zur Heilung solcher Maßnahmen durch den Zeiteffekt führen.

89. In diesem Kontext scheint der Begriff der bestehenden Beihilfen im Sinne von Art. 1 Buchst. b Ziff. iv der Verordnung Nr. 659/1999 – insbesondere angesichts der Rolle, die den nationalen Gerichten zufällt, wenn sie in einer „Stand-alone"-Situation mit solchen Schadensersatzklagen befasst werden, sowie des Grades der Unabhängigkeit dieser Gerichte im Verhältnis zur Kommission – eng mit den in Art. 15 der Verordnung festgelegten Verjährungsvorschriften verknüpft zu sein, die sich, wie aus Abs. 1 des letztgenannten Artikels hervorgeht, auf die „Befugnisse der Kommission zur Rückforderung von Beihilfen" beziehen.

90. Der genannte Begriff, so wie er in Art. 1 Buchst. b Ziff. iv der Verordnung Nr. 659/1999 definiert ist, bezeichnet Beihilfen, für die die Frist von zehn Jahren, der die spezifischen Befugnisse der Kommission zur Rückforderung von Beihilfen unterliegen, ausgelaufen ist. Diese Verjährungsvorschrift soll sicherstellen, dass Entscheidungen der Kommission innerhalb einer angemessenen Frist getroffen werden, da sie andernfalls geeignet sind, bei den betreffenden Personen ein berechtigtes Vertrauen zu wecken [28].

91. Der Ablauf der zehnjährigen Verjährungsfrist des Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 begrenzt die Befugnisse der Kommission zur Rückforderung rechtswidriger Beihilfen nur in zeitlicher Hinsicht. Wie aus der in Abs. 2 dieses Artikels vorgesehenen subjektiven Beschränkung der Aussetzungsbefugnis in meinen Augen ganz klar hervorgeht, werden mit der fraglichen Frist lediglich die zeitlichen Grenzen der Befugnisse der Kommission zur Rückforderung rechtswidriger Beihilfen festgelegt [29].

27 Vgl. Urteile vom 21. November 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires und Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, EU:C:1991:440, Rn. 16), vom 21. Oktober 2003, van Calster u. a. (C-261/01 und C-262/01, EU:C:2003:571, Rn. 63), und vom 5. Oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, Rn. 41).

28 Vgl. u. a. Urteil vom 24. November 1987, RSV/Kommission (223/85, EU:C:1987:502, Rn. 17).

29 Vgl. u. a. Urteil vom 30. April 2002, Government of Gibraltar/Kommission (T-195/01 und T-207/01, EU:T:2002:111, Rn. 130).

92. Diese zeitliche Begrenzung der Befugnisse der Kommission beeinträchtigt jedoch nicht die Möglichkeit der nationalen Gerichte, die Rechtswidrigkeit einer Beihilfe festzustellen. Die Tatsache, dass die Beihilfe gemäß Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 659/1999 zu einer bestehenden Beihilfe werden kann, beseitigt nicht den Rechtsverstoß, den der Staat durch die unterlassene Notifizierung begangen hat.

93. Mit anderen Worten kann der Ablauf der Verjährungsfrist nicht zur vollständigen und rückwirkenden Heilung der Rechtswidrigkeit der betreffenden staatlichen Beihilfen durch ihre Umwandlung in bestehende Beihilfen führen, mit der Folge, dass einer Klage, die von der Gewährung der rechtswidrigen Beihilfen betroffene Privatpersonen und Wettbewerber gegen den betreffenden Mitgliedstaat erhoben haben, nachträglich die Rechtsgrundlage entzogen wird.

94. Jede andere Auslegung würde darauf hinauslaufen, den Umfang der den Mitgliedstaaten obliegenden Verpflichtung zur Notifizierung von Beihilfemaßnahmen zu verringern [30] und damit Art. 108 Abs. 3 AEUV seine praktische Wirksamkeit zu nehmen.

95. Dies würde außerdem eine Beeinträchtigung der Rechte von Privatpersonen mit sich bringen, die ebenfalls unmittelbare Begünstigte und Adressaten des durch die Vorschrift gewährten Schutzes sind. Es besteht nach meinem Dafürhalten kein Grund, weshalb Privatpersonen, die durch die Gewährung rechtswidriger Beihilfen möglicherweise insofern geschädigt worden sind, als diese Beihilfen eine Wettbewerbsverzerrung zu ihrem Nachteil verursacht haben, mit ihren Schadensersatzklagen scheitern sollten, weil die Kommission untätig geblieben ist oder in Bezug auf die fraglichen Maßnahmen keine Entscheidung getroffen hat.

96. Würden die fraglichen Maßnahmen gemäß Art. 1 Buchst. b Ziff. iv der Verordnung Nr. 659/1999 als bestehende Beihilfen eingestuft, hätte dies im vorliegenden Fall eine Verringerung der Wirksamkeit der richterlichen Kontrolle über die Tirrenia rechtswidrig gewährten staatlichen Beihilfemaßnahmen zur Folge, was die berechtigten Erwartungen von FTDM beeinträchtigen würde, die eine Schadensersatzklage gegen den italienischen Staat erhoben und dabei auf die Grundsätze und Leitlinien vertraut hat, die zum Zeitpunkt der Gewährung der staatlichen Beihilfen den Besitzstand der Gemeinschaft darstellten.

97. Vorliegend handelte es sich bei den jährlichen Zuschüssen, die Tirrenia von 1976 bis 1980 erhalten hat, um staatliche Beihilfen, die als neue Beihilfen einzustufen sind. Als neue Beihilfen hätte die Italienische Republik sie gemäß Art. 93 Abs. 3 des EG-Vertrags (jetzt Art. 108 Abs. 3 AEUV) vor ihrer Durchführung anmelden müssen. Da dies nicht geschehen ist, waren die Beihilfen, die Tirrenia von 1976 bis 1980 erhalten hat, als rechtswidrige staatliche Beihilfen einzustufen.

98. Der Umstand, dass Beihilfen gemäß Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 659/1999 zu bestehenden Beihilfen werden können, würde den bei der Durchführung der Beihilfen begangenen Rechtsverstoß nicht beseitigen.

99. Vor dem nationalen Richter finden gegebenenfalls lediglich die Verjährungsvorschriften Anwendung, die sich aus dem nationalen Recht, ausgelegt im Licht der Grundsätze der Effektivität und der Gleichwertigkeit, ergeben [31].

100. In diesem Zusammenhang ist eine letzte Klarstellung zu der Möglichkeit geboten, sich vor dem nationalen Richter auf die Bestimmungen der Verordnung Nr. 659/1999 zu berufen.

30 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Oktober 2003, van Calster u. a. (C-261/01 und C-262/01, EU:C:2003:571, Rn. 60), vom 5. Oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, Rn. 41 und 42), und vom 12. Februar 2008, CELF und Ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, Rn. 40).

31 Vgl. entsprechend Urteil vom 24. März 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, Rn. 31 bis 46).

101. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 16. April 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), nämlich bereits die Auffassung vertreten, die Verordnung Nr. 659/1999 finde u. a. Anwendung, wenn ein nationales Gericht die Frage zu prüfen habe, ob die betreffenden staatlichen Beihilfen tatsächlich bereits bestehende Beihilfen gewesen seien, und zwar auch dann, wenn die Beihilfen vor Inkrafttreten dieser Verordnung gewährt worden seien.

102. Diesbezüglich sei darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof in jener Rechtssache u. a. dazu befragt worden ist, ob, wenn Vorrechte wie die in besagter Rechtssache in Rede stehenden in den Anwendungsbereich von Art. 87 Abs. 1 EG fallen, der Mitgliedstaat, der sie eingeführt hat, das Verfahren der vorherigen Kontrolle gemäß Art. 88 Abs. 3 EG (jetzt Art. 108 Abs. 3 AEUV), das sich auf neue Beihilfen bezieht, einzuhalten hat. Die Rechtssache, die zu jenem Urteil geführt hat, betraf keine Schadensersatzklage, sondern die mögliche Nichtanwendung der nationalen Vorschriften, mit denen Vorrechte eingeführt worden waren, die mit den Rechtsvorschriften über staatliche Beihilfen möglicherweise unvereinbar sind.

103. Aus dieser Rechtsprechung lässt sich daher nichts dafür herleiten, dass die Definition in Art. 1 Buchst. b Ziff. iv der Verordnung Nr. 659/1999 im Rahmen der Prüfung der Schadensersatzklage eingewendet werden könnte, um die es im vorliegenden Fall geht.

104. Nach alledem ist die in Art. 1 Buchst. b Ziff. iv der Verordnung Nr. 659/1999 enthaltene Definition einer bestehenden Beihilfe auf einen Fall wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nicht anwendbar. Mit anderen Worten schließen die Bestimmungen des AEU-Vertrags über staatliche Beihilfen aus, dass der Staat nur deshalb nicht vor den nationalen Gerichten wegen Verletzung der in Art. 108 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Pflicht zur vorherigen Notifizierung haftbar gemacht werden kann, weil die in Art. 15 der Verordnung Nr. 659/1999 genannte Frist für die Rückforderung von Beihilfen ausgelaufen ist.

105. Es bleibt noch zu prüfen, wozu uns das vorlegende Gericht im zweiten Teil seiner zweiten Frage auffordert, ob und gegebenenfalls inwieweit sich die italienischen Behörden im Rahmen der gegen sie gerichteten Schadensersatzklage auf die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit berufen können.

Möglichkeit einer Berufung auf die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit

106. Im vorliegenden Fall wird es mangels einer Entscheidung der Kommission über die streitigen Zuschüsse Sache des vorlegenden Gerichts sein, festzustellen, ob die fraglichen Beihilfen allein aufgrund der Umstände der Ausgangsrechtssache als bestehende oder neue Beihilfen einzustufen sind – wobei auf den Zeitpunkt abzustellen sein wird, zu dem der Staat beschlossen hat, die Zuschüsse zu gewähren –, und im letztgenannten Fall zu entscheiden, ob diese Beihilfen rechtswidrig sind oder nicht.

107. Sollte bestätigt werden, dass die streitigen Beihilfemaßnahmen unter Verletzung der – grundsätzlich absoluten und unbedingten – Verpflichtung zur vorherigen Notifizierung gewährt worden sind, können sich die betreffenden staatlichen Behörden meiner Meinung nach nicht auf die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit berufen, um sich ihren Verpflichtungen im Rahmen einer Schadensersatzklage zu entziehen, die von einem mit dem Beihilfeempfänger im Wettbewerb stehenden Unternehmen erhoben worden ist.

108. Was zunächst den Grundsatz des Vertrauensschutzes angeht, genügt der Hinweis, dass das Recht, sich auf diesen Grundsatz, der grundsätzlich allen Personen offensteht, bei denen *ein Organ* begründete Erwartungen geweckt hat, zu berufen, im vorliegenden Fall nicht in Rede steht, da kein Organ bestimmte Zusicherungen gegeben hat.

109. Eine Person, die das geltende Recht verletzt hat, kann sich nach ständiger Rechtsprechung jedenfalls nicht auf Vertrauensschutz berufen [32]. So ist mittlerweile anerkannt, dass die von einer Beihilfe begünstigten Unternehmen auf deren Ordnungsmäßigkeit grundsätzlich nur dann vertrauen dürfen, wenn sie unter Einhaltung des in Art. 108 AEUV vorgesehenen Verfahrens gewährt worden ist. Diese Schlussfolgerung gilt umso mehr für Beihilfen gewährende staatliche Stellen, die aus der Tatsache, dass die Kommission untätig geblieben ist oder keine Entscheidung über die besagten Beihilfen getroffen hat, in keinem Fall Nutzen ziehen dürfen [33].

110. Diese Behörden können sich auch nicht auf den Grundsatz der Rechtssicherheit berufen.

111. Der Gerichtshof hat zwar entschieden, dass die Kommission, auch wenn der Unionsgesetzgeber keine Verjährungsfrist festgelegt hat, durch das grundlegende Erfordernis der Rechtssicherheit daran gehindert ist, unbegrenzt lange zu warten, ehe sie von ihren Befugnissen Gebrauch macht [34]. In diesem Zusammenhang ist ein säumiges Verhalten, das die Kommission an den Tag legt, bis sie entscheidet, dass eine Beihilfe rechtswidrig ist und von einem Mitgliedstaat aufgehoben und zurückgefordert werden muss, unter bestimmten Umständen geeignet, bei den *Empfängern* der Beihilfe ein berechtigtes Vertrauen zu wecken, das es der Kommission verwehrt, dem Mitgliedstaat die Rückforderung der Beihilfe aufzugeben [35].

112. Diese Rechtsprechung sollte jedoch das berechtigte Vertrauen des Beihilfeempfängers – das im Rahmen einer Schadensersatzklage gegen die die Beihilfe gewährenden staatlichen Behörden grundsätzlich irrelevant ist – schützen und bezog sich zudem auf außergewöhnliche Umstände [36], die meines Erachtens keine Ähnlichkeit mit dem in der Ausgangsrechtssache in Rede stehenden Fall aufweisen.

113. Auch wenn dem Grundsatz der Rechtssicherheit gegebenenfalls eine Rolle zufallen könnte, wenn der betreffende Mitgliedstaat die Beihilfemaßnahmen, die er durchzuführen beabsichtigt, ordnungsgemäß angemeldet hat, ist das nach meinem Dafürhalten letztlich nicht der Fall, wenn dieser Staat der Verpflichtung zur vorherigen Anmeldung gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV nicht nachgekommen ist, obwohl begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen im Hinblick auf das Recht der staatlichen Beihilfen bestanden.

114. Daher stützt weder der Grundsatz des Vertrauensschutzes – der jedenfalls nicht von einer Person geltend gemacht werden kann, die geltendes Recht verletzt hat – noch der Grundsatz der Rechtssicherheit – der im Fall einer Nichtanmeldung neuer Beihilfemaßnahmen durch die zuständigen nationalen Behörden keine Anwendung finden kann – die von den italienischen Behörden vertretene Position.

115. Somit wird vorgeschlagen, auf die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 1 Buchst. b Ziff. iv der Verordnung Nr. 659/1999 auf einen Fall wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nicht anwendbar ist. Da die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Beihilfen nicht unter Einhaltung der Verpflichtung gewährt worden sind, staatliche Beihilfen bei der Kommission anzumelden, kann sich der Mitgliedstaat darüber hinaus nicht auf die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit berufen, um sich der Rückzahlungsverpflichtung im Rahmen einer Schadensersatzklage zu entziehen.

32 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Juli 2005, ThyssenKrupp/Kommission (C-65/02 P und C-73/02 P, EU:C:2005:454, Rn. 41).

33 Vgl. u. a. Urteil vom 15. Dezember 2005, Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, Rn. 104 und die dort angeführte Rechtsprechung).

34 Vgl. Urteile vom 14. Juli 1972, Geigy/Kommission (52/69, EU:C:1972:73, Rn. 20 und 21), vom 24. September 2002, Falck und Acciaierie di Bolzano/Kommission (C-74/00 P und C-75/00 P, EU:C:2002:524, Rn. 140 und 141), und vom 22. April 2008, Kommission/Salzgitter (C-408/04 P, EU:C:2008:236, Rn. 100).

35 Vgl. Urteil vom 24. November 1987, RSV/Kommission (223/85, EU:C:1987:502, Rn. 17).

36 Die fragliche Maßnahme betraf einen Sektor, für den seit mehreren Jahren mit Genehmigung der Kommission staatliche Beihilfen gewährt worden waren, und diente dazu, die Mehrkosten eines Vorgangs aufzufangen, der bereits mit einer genehmigten Beihilfe bezuschusst worden war (Urteil vom 28. Januar 2003, Deutschland/Kommission, C-334/99, EU:C:2003:55, Rn. 44).

Ergebnis

116. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Fragen der Corte suprema di cassazione (Kassationsgerichtshof, Italien) wie folgt zu beantworten:

1. Auf eine nationale Maßnahme, die eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellt, finden weder Art. 1 Buchst. b Ziff. v der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [108 AEUV] noch die in Rn. 143 des Urteils vom 15. Juni 2000, Alzetta u. a./Kommission (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 bis T-607/97, T-1/98, T-3/98 bis T-6/98 und T-23/98, EU:T:2000:151), aufgestellte Regel Anwendung, wenn eine solche Maßnahme zum Zeitpunkt ihrer Durchführung geeignet war, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und den Wettbewerb zu beeinflussen.

2. Art. 1 Buchst. b Ziff. iv der Verordnung Nr. 659/1999 ist auf einen Fall wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nicht anwendbar. Mit anderen Worten schließen die Bestimmungen des AEU-Vertrags über staatliche Beihilfen aus, dass der Staat nur deshalb nicht vor den nationalen Gerichten wegen Verletzung der in Art. 108 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Pflicht zur vorherigen Notifizierung haftbar gemacht werden kann, weil die in Art. 15 der Verordnung Nr. 659/1999 genannte Frist für die Rückforderung von Beihilfen ausgelaufen ist. Da die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Beihilfen nicht unter Einhaltung der in Art. 108 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Verpflichtung gewährt worden sind, staatliche Beihilfen bei der Kommission anzumelden, kann sich der Mitgliedstaat darüber hinaus nicht auf die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit berufen, um sich der Haftung im Rahmen einer von Privatpersonen erhobenen Schadensersatzklage wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht zu entziehen.