



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

23 januari 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Staatssteun – Bestaande steun en nieuwe steun – Kwalificatie – Verordening (EG) nr. 659/1999 – Artikel 1, onder b), iv) en v) – Rechtszekerheidsbeginsel en beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen – Toepasselijkheid – Subsidies toegekend vóór de liberalisering van een markt die aanvankelijk niet openstond voor mededinging – Door een concurrent van de begunstigde onderneming tegen de lidstaat ingestelde schadevordering”

In zaak C-387/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) bij beslissing van 10 april 2017, ingekomen bij het Hof op 28 juni 2017, in de procedure

Presidenza del Consiglio dei Ministri

tegen

Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, vicepresident van het Hof, waarnemend voor de president van de Eerste kamer, A. Arabadjiev (rapporteur), E. Regan, C. G. Fernlund en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 juni 2018,

gelet op de opmerkingen van:

- Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA, vertegenwoordigd door M. Contaldi, P. Canepa, V. Roppo en S. Sardano, avvocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. De Bellis, avvocato dello Stato,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door J. Bousin, P. Dodeller, D. Colas en R. Coesme als gemachtigden,

* Procestaal: Italiaans.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Stancanelli en D. Recchia als gemachtigden, gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 september 2018, het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 1, onder b), iv) en v), van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB 1999, L 83, blz. 1), van artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag (vervolgens, na wijziging, artikel 88, lid 3, EG-Verdrag, later *artikel 108, lid 3*, VWEU), en van de beginselen van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Presidenza del Consiglio dei Ministri (voorzitterschap van de ministerraad, Italië) en Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA (hierna: „FTDM”) betreffende een vordering tot vergoeding van de schade die deze vennootschap stelt te hebben geleden omdat in de jaren 1976-1980 subsidies zijn toegekend aan Tirrenia di Navigazione SpA (hierna: „Tirrenia”), een met FTDM concurrerende onderneming.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Artikel 1 van verordening nr. 659/1999, met als opschrift „Definities”, bepaalde:

„Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities:

[...]

- b) ‚bestaande steun’:

[...]

- iv) steun die overeenkomstig artikel 15 als bestaande steun wordt beschouwd;
- v) steun die als bestaande steun wordt beschouwd, omdat kan worden vastgesteld dat hij op het moment van inwerkingtreding geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, zonder dat de betrokken lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht; maatregelen die vanwege de liberalisering van een activiteit door het gemeenschapsrecht steun zijn geworden, worden na de voor de liberalisering voorgeschreven datum niet als bestaande steun beschouwd;

[...]”

- 4 Artikel 15 van deze verordening, met als opschrift „Verjaring”, luidde als volgt:

„1. De bevoegdheden van de Commissie om steun terug te vorderen verjaren na een termijn van tien jaar.

2. Deze termijn gaat in op de dag waarop de onrechtmatige steun als individuele steun of in het kader van een steunregeling aan de begunstigde is verleend. Door elke maatregel van de Commissie of een op haar verzoek optredende lidstaat ten aanzien van de onrechtmatige steun wordt de verjaring gestuit. Na elke stuiting begint de termijn van voren af aan te lopen. De verjaring wordt geschorst, zolang over de beschikking van de Commissie een beroep aanhangig is bij het Hof van Justitie van de Europese [Unie].

3. Steun ten aanzien waarvan de verjaringstermijn is verstreken, wordt als bestaande steun beschouwd.”

Italiaans recht

5 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde subsidies zijn aan Tirrenia, een met FTDM concurrerende scheepvaartmaatschappij, toegekend krachtens legge n. 684 – Ristrutturazione dei servizi maritimi di preminente interesse nazionale (wet nr. 684 betreffende de herstructurering van zeevervoersdiensten van groot nationaal belang) van 20 december 1974 (GURI nr. 336 van 24 december 1974; hierna: „wet nr. 684”).

6 Artikel 7 van wet nr. 684 bepaalt het volgende:

„De minister van Koopvaardij wordt gemachtigd subsidies voor het verzorgen van de in het voorgaande artikel bedoelde diensten toe te kennen, door middel van daartoe strekkende jaarlijkse overeenkomsten, te sluiten in overleg met de ministers van Financiën en Staatsparticipaties.

De in de vorige alinea bedoelde subsidies moeten gedurende een periode van drie jaar het beheer van de diensten onder economisch evenwichtige voorwaarden waarborgen. Deze subsidies worden vooraf bepaald op basis van de netto-inkomsten, de afschrijvingen op de investeringen en de exploitatiekosten, met inbegrip van de bedrijfskosten en financiële lasten.

[...]”

7 Artikel 8 van wet nr. 684 bepaalt:

„De in artikel 1, onder c), bedoelde diensten naar de kleine en grote eilanden, en de eventuele technisch en economisch noodzakelijke verlengingen, moeten verzekeren dat de vereisten inzake de economische en sociale ontwikkeling van de betrokken regio's en met name van de Mezzogiorno worden nageleefd.

De minister van Koopvaardij wordt derhalve gemachtigd subsidies voor het verzorgen van de vorenbedoelde diensten toe te kennen, door middel van een daartoe strekkende overeenkomst, te sluiten in overleg met de ministers van Financiën en Staatsparticipaties voor een periode van twintig jaar.”

8 Artikel 9 van wet nr. 684 luidt:

„De in het voorgaande artikel bedoelde overeenkomst moet melding maken van:

- 1) de lijst van de te verzekeren verbindingen;
- 2) de frequentie van iedere verbinding;
- 3) het scheepstype dat op iedere afzonderlijke verbinding zal worden ingezet;

- 4) de subsidie, die moet worden bepaald op basis van de netto-inkomsten, de afschrijvingen op de investeringen, de exploitatiekosten, de bedrijfskosten en de financiële lasten.

Vóór 30 juni van ieder jaar wordt de voor dat jaar te betalen subsidie herzien indien in de loop van het voorgaande jaar ten minste één van de in de overeenkomst vermelde economische componenten een wijziging heeft ondergaan van meer dan een twintigste van de waarde die bij de vaststelling van de voorgaande subsidie voor diezelfde post in aanmerking was genomen.”

- 9 Artikel 18 van wet nr. 684 bepaalt:

„De financiële last die voortvloeit uit de toepassing van de onderhavige wet wordt voor 93 miljard lire gedekt door de bedragen die reeds zijn opgevoerd in hoofdstuk 3061 van de raming van de uitgaven van het ministerie van Koopvaardij voor begrotingsjaar 1975 en door de bedragen die zullen worden opgevoerd in de overeenkomstige hoofdstukken van de volgende begrotingsjaren.”

- 10 Artikel 19 van wet nr. 684 luidt als volgt:

„Tot de datum van goedkeuring van de in de onderhavige wet bedoelde overeenkomsten betaalt de minister van Koopvaardij, in overleg met de minister van Financiën, in uitgestelde maandelijks termijnen, voorschotten waarvan het gecumuleerde bedrag niet hoger mag zijn dan [negentig] procent van het in artikel 18 vermelde totaalbedrag.”

- 11 Decreet nr. 501 van de president van de Republiek van 1 juni 1979 (GURI nr. 285 van 18 oktober 1979), dat is vastgesteld ter uitvoering van wet nr. 684, preciseert in artikel 7 dat de in artikel 19 van genoemde wet bedoelde voorschotten worden betaald aan vennootschappen die diensten van groot nationaal belang verzorgen, tot de datum waarop de akten betreffende het sluiten van de nieuwe overeenkomsten door de Corte dei conti (Rekenkamer, Italië) worden geregistreerd.

Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 12 Zoals blijkt uit de arresten van 13 juni 2006, *Traghetti del Mediterraneo* (C-173/03, EU:C:2006:391), en 10 juni 2010, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo* (C-140/09, EU:C:2010:335), zijn FTDM en Tirrenia twee zeevervoersondernemingen die in de jaren zeventig reguliere scheepvaartverbindingen verzorgden tussen het Italiaanse vasteland en de eilanden Sardinië en Sicilië.
- 13 FTDM heeft Tirrenia in 1981 voor de Tribunale di Napoli (rechter in eerste aanleg Napels, Italië) gedagvaard ter vergoeding van de schade die zij stelde te hebben geleden door het beleid van lage prijzen dat Tirrenia had gevoerd van 1976 tot 1980. FTDM stelde dat Tirrenia haar machtspositie op de betrokken markt had misbruikt door tarieven te hanteren die ver onder de kostprijs lagen. Dat beleid was volgens FTDM mogelijk gemaakt door de overheidssubsidies die in strijd met het Unierecht waren uitgekeerd aan Tirrenia.
- 14 De vordering van FTDM is afgewezen bij vonnis van de Tribunale di Napoli van 26 mei 1993. Deze uitspraak is bevestigd bij arrest van de Corte d'appello di Napoli (rechter in tweede aanleg Napels, Italië) van 13 december 1996.
- 15 Het cassatieberoep dat de faillissementscurator van de inmiddels in liquidatie verkerende FTDM tegen dat arrest heeft ingesteld, is door de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) verworpen bij arrest van 19 april 2000. Die rechter heeft met name geweigerd in te gaan op het verzoek van eiseres tot cassatie om het Hof prejudiciële vragen te stellen over de verenigbaarheid van wet nr. 684 met het Unierecht, op grond dat de door de rechters ten gronde gekozen oplossing in overeenstemming was met de ter zake geldende bepalingen en met de rechtspraak van het Hof.

- 16 Op 15 april 2002 heeft de faillissementscurator van FTDM de Italiaanse Staat voor de Tribunale di Genova (rechter in eerste aanleg Genua, Italië) gedaagd om deze Staat aansprakelijk te zien worden gesteld in diverse hoedanigheden: als wetgever, door bij wet nr. 684 steun te hebben toegekend die onverenigbaar is met het EEG-Verdrag; als rechter, door bij arrest van de Corte suprema di cassazione van 19 april 2000 niet te hebben voldaan aan zijn verplichting het Hof prejudiciële vragen te stellen over de verenigbaarheid van wet nr. 684 met het Unierecht en, ten slotte, als bestuurder, door de Corte suprema di cassazione niet te hebben ingelicht over het feit dat er bij de Europese Commissie een inbreukprocedure met betrekking tot die wet was ingeleid, en derhalve niet te hebben voldaan aan de verplichting tot loyale samenwerking met de Europese instellingen.
- 17 Daarbij heeft FTDM verzocht om de Italiaanse Staat te veroordelen tot betaling van 9 240 000 EUR ter vergoeding van de door haar geleden schade.
- 18 Op 14 april 2003 heeft de Tribunale di Genova zich tot het Hof gewend met een verzoek om een prejudiciële beslissing, wat heeft geleid tot het arrest van 13 juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391).
- 19 Na dat arrest heeft de Tribunale di Genova bij vonnis van 27 februari 2009 vastgesteld dat „de Staat een onrechtmatigheid heeft begaan in verband met de uitoefening van de rechterlijke macht” en bij afzonderlijke beschikking de voortzetting van het geding gelast om uitspraak te doen over de vordering tot vergoeding van de uit die onrechtmatigheid voortvloeiende schade. Het is in dit stadium van die procedure dat de betrokken rechter zich opnieuw tot het Hof heeft gewend met een prejudiciële vraag over de uitlegging van het Unierecht inzake staatssteun.
- 20 Bij arrest van 10 juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), heeft het Hof geoordeeld dat „[h]et recht van de Unie [...] aldus [moet] worden uitgelegd dat subsidies die in de omstandigheden van het hoofdging worden uitgekeerd krachtens een nationale wettelijke regeling die voorziet in de betaling van voorschotten vóór de goedkeuring van een overeenkomst, staatssteun vormen indien die subsidies het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen, hetgeen de nationale rechter dient na te gaan”.
- 21 Bij beslissing van 30 juli 2012 heeft de Tribunale di Genova het voorzitterschap van de ministerraad veroordeeld tot betaling aan FTDM van het bedrag van 2 330 355,78 EUR, vermeerderd met inflatiecorrectie en wettelijke rente, ter vergoeding van de schade die zij had geleden wegens het onrechtmatige gedrag van de Staat bij de uitoefening van de rechterlijke macht.
- 22 Tegen die beslissing heeft het voorzitterschap van de ministerraad principaal hoger beroep ingesteld, en FTDM incidenteel hoger beroep.
- 23 Bij arrest van 24 juli 2014 heeft de Corte di appello di Genova (rechter in tweede aanleg Genua, Italië) die beslissing vernietigd en de zaak zelf ten gronde afgedaan.
- 24 Hoewel die rechter de schadevorderingen van FTDM heeft afgewezen voor zover die betrekking hadden op de aansprakelijkheid van de Italiaanse Staat als rechter en als bestuurder, heeft hij de vordering die was gebaseerd op de aansprakelijkheid van de Staat als wetgever toegewezen, wegens de vaststelling door het Italiaanse parlement van wet nr. 684. Hij heeft die Staat bijgevolg veroordeeld tot betaling aan FTDM van een bedrag van 2 330 355,78 EUR, vermeerderd met inflatiecorrectie en wettelijke rente, ter vergoeding van de door deze onderneming geleden schade.
- 25 De Corte di appello di Genova heeft met name geoordeeld dat de aan Tirrenia toegekende subsidies het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig konden beïnvloeden omdat „de door Tirrenia verzorgde routes gezien hun geografische nabijheid hadden kunnen worden geëxploiteerd door ondernemingen uit andere lidstaten (met name [het Koninkrijk Spanje] en de [Franse Republiek]), die zich dan evenwel in een ongunstigere situatie dan eerstgenoemde zouden hebben bevonden”.

- 26 Die rechter heeft er bovendien rekening mee gehouden dat de Commissie in beschikking 2001/851/EG van 21 juni 2001 betreffende staatssteun van Italië aan de scheepvaartmaatschappij Tirrenia di Navigazione (PB 2001, L 318, blz. 9) had vastgesteld dat er op de door Tirrenia geëxploiteerde routes ondernemingen van andere lidstaten aanwezig waren.
- 27 Verder heeft die rechter geconstateerd dat er gedurende de betrokken jaren een aanzienlijk bedrag aan subsidies was uitgekeerd – namelijk ongeveer 400 miljard Italiaanse lire (ITL) – en dat Tirrenia ook internationale verbindingen verzorgde, waardoor die subsidies tevens onder de verboden regeling van de zogenoemde kruissubsidiëring vielen.
- 28 In die omstandigheden heeft de Corte di appello di Genova geoordeeld dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde subsidies niet van vóór de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag dateerden en derhalve dienden te worden beschouwd als nieuwe steunmaatregelen die moesten worden aangemeld overeenkomstig artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag, zodat er, bij gebreke van een dergelijke aanmelding, sprake was van schending van het Unierecht.
- 29 Het voorzitterschap van de ministerraad heeft tegen dat arrest cassatieberoep ingesteld bij de verwijzende rechter, met name op grond dat de aan Tirrenia verleende subsidies ten onrechte waren gekwalificeerd als nieuwe steunmaatregelen, terwijl het om bestaande steunmaatregelen ging.
- 30 De verwijzende rechter merkt om te beginnen op dat voor de juridische kwalificatie als bestaande of nieuwe steun van staatssteun die is verleend in een niet-geliberaliseerde markt als die in het hoofdgeding, moet worden onderzocht of artikel 1, onder b), v), van verordening nr. 659/1999 *ratione temporis* en *ratione materiae* van toepassing is.
- 31 Vervolgens benadrukt die rechter het belang van een van de kenmerken van de betrokken markt, namelijk dat die niet was geliberaliseerd. Zo is hij van oordeel dat het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen in punt 143 van zijn arrest van 15 juni 2000, *Alzetta e.a./Commissie* (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 en T-23/98, EU:T:2000:151), het beginsel heeft geformuleerd dat een steunregeling op een markt die aanvankelijk niet openstond voor concurrentie, bij de liberalisering van die markt als een bestaande steunregeling moet worden aangemerkt. Hij voegt daaraan toe dat het Hof dit beginsel heeft bevestigd in de punten 66 tot en met 69 van het arrest van 29 april 2004, *Italië/Commissie* (C-298/00 P, EU:C:2004:240). Bijgevolg moet voor de juridische kwalificatie van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde subsidies als bestaande of nieuwe steun, ook de werkingssfeer van dat beginsel worden onderzocht.
- 32 De verwijzende rechter merkt niettemin ook op dat in een reeks zaken betreffende de ondernemingen van Gruppo Tirrenia di Navigazione, die hebben geleid tot het arrest van het Hof van 10 mei 2005, *Italië/Commissie* (C-400/99, EU:C:2005:275), en tot de arresten van het Gerecht van 20 juni 2007, *Tirrenia di Navigazione e.a./Commissie* (T-246/99, niet gepubliceerd, EU:T:2007:186), en 4 maart 2009, *Tirrenia di Navigazione e.a./Commissie* (T-265/04, T-292/04 en T-504/04, niet gepubliceerd, EU:T:2009:48), de omstandigheid dat de markt van cabotage in het zeevervoer niet was geliberaliseerd, geen invloed heeft gehad op de kwalificatie van een aantal van de in die zaken aan de orde zijnde maatregelen als bestaande steun.
- 33 Tot slot vraagt de verwijzende rechter zich af of artikel 1, onder b), iv), van verordening nr. 659/1999, gelezen in samenhang met artikel 15 ervan, van toepassing is op subsidies die vóór de inwerkingtreding van deze verordening zijn verleend. Volgens die rechter blijkt uit het arrest van 16 april 2015, *Trapeza Eurobank Ergasias* (C-690/13, EU:C:2015:235), dat deze bepalingen van toepassing zouden kunnen zijn op feiten die vóór de inwerkingtreding van de verordening hebben plaatsgevonden.

34 In die omstandigheden heeft de Corte suprema di cassazione de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Is voor de kwalificatie van de betrokken steun (als ‚bestaande’ en dus niet ‚nieuwe’ steun) artikel 1, onder b), v), van verordening [nr. 659/1999] van toepassing, en zo ja in hoeverre, waarin is bepaald dat ‚bestaande’ steun is: ‚v) steun die als bestaande steun wordt beschouwd, omdat kan worden vastgesteld dat hij op het moment van inwerkingtreding geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, zonder dat de betrokken lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht; maatregelen die vanwege de liberalisering van een activiteit door het gemeenschapsrecht steun zijn geworden, worden na de voor de liberalisering voorgeschreven datum niet als bestaande steun beschouwd’; ofwel is van toepassing, en zo ja in hoeverre, het beginsel (dat qua strekking formeel verschilt van dat rechtsvoorschrift) – dat is geformuleerd door het Gerecht in het arrest van 15 juni 2000, Alzetta e.a./Commissie (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 en T-23/98, EU:T:2000:151, punt 143) en is bevestigd, voor zover hier van belang, door het arrest van het Hof van 29 april 2004, Italië/Commissie (C-298/00 P, EU:C:2004:240, punten 66-69) – volgens hetwelk ‚[...] een steunregeling op een markt die aanvankelijk niet openstond voor concurrentie, [...] bij de liberalisering van die markt als een bestaande steunregeling [moet] worden aangemerkt, aangezien zij ten tijde van de instelling ervan niet viel binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag [vervolgens artikel 87, lid 1, EG-Verdrag, later artikel 107, lid 1, VWEU], dat gelet op de in die tekst gestelde voorwaarden betreffende de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten en de weerslag op de mededinging, enkel van toepassing is op sectoren die openstaan voor concurrentie’?
- 2) Is, nog steeds voor de kwalificatie van de betrokken steun, artikel 1, onder b), iv), van diezelfde verordening [nr. 659/1999] van toepassing, en zo ja in hoeverre, waarin is bepaald dat ‚bestaande steun’ is: ‚steun die overeenkomstig artikel 15 als bestaande steun wordt beschouwd’ – welke bepaling een verjaringstermijn van tien jaar stelt voor de terugvordering van onrechtmatig verleende steun –, ofwel zijn van toepassing, en zo ja in hoeverre, de herhaaldelijk door het Hof bevestigde beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van rechtszekerheid (al dan niet analoog aan het in dat rechtsvoorschrift tot uitdrukking gebrachte beginsel)?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 35 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of subsidies die een onderneming worden toegekend vóórdát de betrokken markt wordt geliberaliseerd, zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde subsidies, als bestaande steun kunnen worden aangemerkt louter omdat die markt ten tijde van de toekenning niet formeel was geliberaliseerd.
- 36 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak van het Hof, een nationale maatregel pas kan worden aangemerkt als een steunmaatregel van de staat wanneer is voldaan aan alle hierna genoemde voorwaarden. Ten eerste moet het gaan om een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd. Ten tweede moet die maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. Ten derde moet de maatregel de begunstigde een selectief voordeel verschaffen. Ten vierde moet de maatregel de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen (zie arrest van 21 december 2016, Commissie/World Duty Free Group e.a., C-20/15 P en C-21/15 P, EU:C:2016:981, punt 53).

- 37 Tegen deze achtergrond moet in een situatie als die in het hoofdgeding, waarin de betrokken markt nog niet formeel openstond voor mededinging, worden nagegaan of de betrokken subsidies ten tijde van hun toekenning staatssteun vormden doordat zij voldeden aan de voorwaarden inzake ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten en verstoring van de mededinging.
- 38 Dienaangaande zij erop gewezen dat staatssteun weliswaar in beginsel als bestaande steun kan worden beschouwd wanneer blijkt dat deze op het moment van inwerkingtreding ervan geen steun vormde, met name omdat de betrokken markt niet was geliberaliseerd, maar dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het feit dat een markt niet is geliberaliseerd, niet per se uitsluit dat een steunmaatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen (zie in die zin arrest van 10 juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, punt 49).
- 39 Staatssteun kan immers het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen, ook al staat de betrokken markt nog maar gedeeltelijk open voor mededinging.
- 40 Het is voldoende dat er op het moment van inwerkingtreding van een steunmaatregel op de betrokken markt daadwerkelijk een situatie van concurrentie bestaat om te kunnen spreken van een maatregel van de staat of een met staatsmiddelen bekostigde maatregel die het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging kan vervalsen of dreigen te vervalsen.
- 41 Zoals de advocaat-generaal in punt 67 van zijn conclusies heeft opgemerkt, is het in casu niet omdat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde markt van cabotage in het zeevervoer pas bij verordening is geliberaliseerd lang nadat de betrokken subsidies werden toegekend, dat kan worden uitgesloten dat die subsidies vóór de liberalisering staatssteun vormden die voldeed aan de in punt 36 van dit arrest genoemde voorwaarden.
- 42 In dit verband zij eraan herinnerd dat, zoals uit punt 50 van het arrest van 10 juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335) blijkt, niet valt uit te sluiten dat Tirrenia op de betrokken interne lijnen concurreerde met ondernemingen uit andere lidstaten, noch dat zij met deze ondernemingen concurreerde op internationale lijnen en dat er, wegens het ontbreken van een gescheiden boekhouding voor haar verschillende activiteiten, een gevaar voor kruissubsidiëring bestond, dat wil zeggen het gevaar dat de inkomsten uit haar cabotageactiviteit, waarvoor de in het hoofdgeding aan de orde zijnde subsidies werden toegekend, werden gebruikt ten gunste van haar activiteit op die internationale lijnen.
- 43 Zo blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de betrokken markt dan wel niet formeel was geliberaliseerd, maar dat zij ten tijde van de feiten in het hoofdgeding een concurrerende markt leek te zijn en dat de aan Tirrenia verleende subsidies kennelijk het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig konden beïnvloeden en de mededinging konden vervalsen of dreigen te vervalsen.
- 44 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat, voor zover de in het hoofdgeding aan de orde zijnde subsidies ten tijde van hun toekenning onder het begrip „staatssteun” vielen omdat zij aan alle noodzakelijke voorwaarden ter zake voldeden, met name omdat zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig konden beïnvloeden en de mededinging konden vervalsen of dreigen te vervalsen, waarbij het aan de verwijzende rechter staat om dit na te gaan, die maatregelen in beginsel niet als bestaande steun kunnen worden aangemerkt louter omdat de betrokken markt niet formeel was geliberaliseerd.
- 45 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat subsidies die aan een onderneming worden toegekend vóórdat de betrokken markt wordt geliberaliseerd, zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde subsidies, niet als bestaande steun kunnen worden aangemerkt louter omdat die markt ten tijde van de toekenning niet formeel was geliberaliseerd, wanneer de betrokken

subsidies het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig konden beïnvloeden en de mededinging konden vervalsen of dreigen te vervalsen, waarbij het aan de verwijzende rechter staat om dit te verifiëren.

Tweede vraag

- 46 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of in een situatie als die in het hoofdgeding, teneinde de betrokken subsidies als bestaande of als nieuwe steun te kwalificeren, artikel 1, onder b), iv), van verordening nr. 659/1999 dient te worden toegepast dan wel het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel in aanmerking moeten worden genomen.
- 47 Wat allereerst de toepasselijkheid van artikel 1, onder b), iv), van deze verordening betreft, moet er in een situatie als die in het hoofdgeding in de eerste plaats op worden gewezen dat het in deze bepaling omschreven begrip „bestaande steun” nauw verbonden blijkt te zijn met de rol, de taken en de specifieke bevoegdheden waarover de Commissie beschikt in het kader van de toezichtregeling voor staatssteun.
- 48 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat luidens voormelde bepaling onder bestaande steun wordt verstaan, steun die als bestaande steun wordt beschouwd volgens artikel 15 van die verordening.
- 49 Artikel 15, lid 3, van diezelfde verordening bepaalt dat steun ten aanzien waarvan de verjaringstermijn van tien jaar is verstreken, als bestaande steun wordt beschouwd.
- 50 Artikel 15, lid 2, van de betrokken verordening bepaalt dat die termijn wordt gestuit door elke maatregel van de Commissie of een op haar verzoek optredende lidstaat ten aanzien van de onrechtmatige steun, en dat die termijn na elke stuiting van voren af aan begint te lopen.
- 51 Uit de bewoordingen van deze bepalingen blijkt dat de kwalificatie van staatssteun als bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), iv), van die verordening in beginsel afhangt van de vraag of de Commissie binnen de verjaringstermijn maatregelen ten aanzien van die steun heeft genomen.
- 52 Verder zijn het volgens artikel 15, lid 1, van verordening nr. 659/1999 de bevoegdheden van de Commissie om staatssteun terug te vorderen waarvoor de verjaringstermijn van tien jaar geldt.
- 53 In de tweede plaats moet worden benadrukt dat de nationale rechterlijke instanties in het kader van de toezichtregeling voor staatssteun een bijzondere rol spelen en een zekere mate van onafhankelijkheid genieten ten aanzien van de Commissie, met name wanneer zij uitspraak moeten doen over een schadevordering zonder dat de Commissie een besluit heeft vastgesteld.
- 54 In dit verband is de toepassing van de toezichtregeling voor staatssteun volgens vaste rechtspraak van het Hof een taak van de Commissie én van de nationale rechterlijke instanties, waarbij zij aanvullende en onderscheiden taken vervullen (arrest van 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 Het behoort inzonderheid tot de exclusieve bevoegdheid van de Commissie – die daarbij onder toezicht staat van de Unierechters – om te beoordelen of steunmaatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, terwijl de nationale rechterlijke instanties erop toezien dat de rechten van de justitiabelen worden gehandhaafd in geval van schending van de bij artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag opgelegde verplichting om de steunmaatregelen vooraf aan te melden bij de Commissie (zie in die zin arrest van 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, EU:C:2006:644, punt 38).

- 56 De nationale rechterlijke instanties zijn er bij de vervulling van hun taak in voorkomend geval mee belast, schadevorderingen toe te wijzen ter vergoeding van de schade die onrechtmatige staatssteun heeft berokkend aan concurrenten van de begunstigde.
- 57 Bij dergelijke schadevorderingen genieten die rechterlijke instanties immers, zoals de advocaat-generaal in de punten 82 en 84 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, een zekere onafhankelijkheid ten aanzien van de Commissie inzake de uitoefening van hun taak om de rechten van de justitiabelen te handhaven. Zo staat de mogelijkheid om schadevergoeding te eisen in beginsel los van een eventueel gelijktijdig onderzoek dat de Commissie met betrekking tot de aan de orde zijnde steunmaatregel heeft ingesteld.
- 58 Het is dienaangaande vaste rechtspraak van het Hof dat het feit dat de Commissie de formele onderzoeksprocedure inzake staatssteun heeft geopend, de nationale rechterlijke instanties niet kan ontheffen van hun verplichting om de rechten van de justitiabelen te beschermen ten aanzien van een eventuele schending van artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag (arrest van 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punt 32).
- 59 Evenzo moet in verband met de mate van onafhankelijkheid van de nationale rechters in herinnering worden gebracht dat, om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de rechtstreekse werking van artikel 93, lid 3, laatste volzin, EEG-Verdrag en aan de belangen van de justitiabelen, die voornoemde rechterlijke instanties dienen te beschermen, een besluit van de Commissie waarbij niet-aangemelde steun verenigbaar met de interne markt wordt verklaard, niet tot gevolg heeft dat de ongeldigheid van uitvoeringsmaatregelen die in strijd met het in deze bepaling neergelegde verbod zijn vastgesteld, achteraf wordt gedekt. Iedere andere uitlegging zou in de hand werken dat de betrokken lidstaat deze bepaling niet in acht neemt en zou deze bepaling van haar nuttig effect beroven (arrest van 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, EU:C:2006:644, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 60 Wanneer een verzoeker voor de nationale rechter kan aantonen dat hij schade heeft geleden door de vroegtijdige tenuitvoerlegging van staatssteun, en meer specifiek door het onrechtmatige tijdelijke voordeel dat de begunstigde daaruit heeft gehaald, kan de schadevordering in beginsel dan ook worden toegewezen, ook al heeft de Commissie de betrokken steun reeds goedgekeurd op het ogenblik dat de nationale rechter uitspraak doet over de vordering.
- 61 Uit de overwegingen in de punten 47 tot en met 60 van het onderhavige arrest volgt dat, gezien de rol die de nationale rechters in de toezichtregeling voor staatssteun spelen en de mate van onafhankelijkheid die zij ten aanzien van de Commissie genieten, met name wanneer zij zich over een schadevordering dienen uit te spreken zonder dat er een Commissiebesluit is, moet worden geoordeeld dat, zoals de advocaat-generaal in punt 91 van zijn conclusie heeft aangegeven, de tienjarige verjaringstermijn van artikel 15, lid 1, van verordening nr. 659/1999 alleen de bevoegdheden van de Commissie inzake terugvordering van staatssteun beperkt in de tijd.
- 62 Bijgevolg kan het verstrijken van de in artikel 15, lid 1, van verordening nr. 659/1999 bepaalde verjaringstermijn niet tot gevolg hebben dat onrechtmatige staatssteun met terugwerkende kracht wordt geregulariseerd wegens de enkele omstandigheid dat deze steun bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), v), wordt, en dus evenmin dat daardoor de rechtsgrondslag verdwijnt van schadeberoepen die tegen de betrokken lidstaat worden ingesteld door particulieren en concurrenten die werden getroffen door de onrechtmatig verleende steun.
- 63 Iedere andere uitlegging zou erop neerkomen dat de omvang van de op de lidstaten rustende plicht tot aanmelding van steunmaatregelen wordt beperkt en dat artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag aldus van zijn nuttig effect wordt beroofd, met name aangezien deze bepaling niets vermeldt over de rol, de taken en de specifieke bevoegdheden van de Commissie.

- 64 Wat de uit het arrest van 16 april 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), voortvloeiende twijfels van de verwijzende rechter betreft aangaande de vraag of artikel 1, onder b), iv), van verordening nr. 659/1999 relevant is voor de kwalificatie van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde subsidies als bestaande of nieuwe steun, moet worden benadrukt dat, zoals de advocaat-generaal in punt 102 van zijn conclusie aangeeft, de zaak die tot dat arrest heeft geleid, geen schadevordering betrof maar de vraag of de nationale bepalingen, die voorrechten invoerden die mogelijk onverenigbaar waren met het Unierecht inzake staatssteun, moesten worden aangemeld in de zin van artikel 88, lid 3, EG-Verdrag en, zo ja, of zij buiten toepassing moesten worden gelaten.
- 65 Die rechtspraak kan derhalve niet als argument worden gebruikt om te stellen dat de definitie van het begrip „bestaande steun” in artikel 1, onder b), iv), van verordening nr. 659/1999 van toepassing is bij een schadevordering als die welke aan de orde is in het hoofdgeding.
- 66 Bovendien zij eraan herinnerd dat, voor zover verordening nr. 659/1999 procedurele voorschriften bevat die van toepassing zijn op alle bij de Commissie aanhangige administratieve procedures inzake staatssteun, deze verordening de praktijk van de Commissie inzake het onderzoek van staatssteun codificeert en versterkt doch geen voorschriften bevat over de bevoegdheden en de verplichtingen van de nationale rechterlijke instanties, die geregeld blijven door de Verdragsbepalingen, zoals die door het Hof zijn uitgelegd (zie in die zin arrest van 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, EU:C:2006:644, punten 34 en 35).
- 67 Uit bovenstaande overwegingen volgt dat de definitie van het begrip „bestaande steun” in artikel 1, onder b), iv), van verordening nr. 659/1999 niet van toepassing is op een situatie als die in het hoofdgeding.
- 68 Wat voorts de vraag betreft of het vertrouwensbeginsel kan worden ingeroepen, zij erop gewezen dat op dit beginsel geen beroep kan worden gedaan door een persoon die het geldende recht heeft geschonden (zie in die zin arrest van 14 juli 2005, ThyssenKrupp/Commissie, C-65/02 P en C-73/02 P, EU:C:2005:454, punt 41).
- 69 Zoals de advocaat-generaal in punt 109 van zijn conclusie heeft opgemerkt, geldt die vaststelling nog meer voor overheidsentiteiten die staatssteun hebben toegekend zonder dat zij de in artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag voorgeschreven procedure hebben gevolgd.
- 70 Wanneer subsidies worden toegekend zonder de bij artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag opgelegde voorafgaande aanmeldingsplicht na te leven, kunnen overheidsentiteiten zich dus niet beroepen op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen (zie in die zin arrest van 15 december 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, punt 104).
- 71 Wat tot slot de toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel in een situatie als die in het hoofdgeding betreft, zij eraan herinnerd dat verjaringstermijnen in het algemeen dienen ter bevordering van de rechtszekerheid (arrest van 13 juni 2013, Unanimes e.a., C-671/11–C-676/11, EU:C:2013:388, punt 31). Om de rechtszekerheid te kunnen verzekeren, moeten die termijnen echter op voorhand zijn vastgesteld en moet elke toepassing „naar analogie” van een verjaringstermijn voldoende voorzienbaar zijn voor de justitiabele (zie in die zin arrest van 5 mei 2011, Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, C-201/10 en C-202/10, EU:C:2011:282, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 72 In dat verband is het bij gebreke van een gemeenschapsregeling ter zake een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te bepalen voor de rechtsvorderingen ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontlenen, voor zover die regels niet ongunstiger zijn dan die welke gelden voor rechten die op de interne rechtsorde zijn gebaseerd (gelijkwaardigheidsbeginsel) en bovendien niet van

dien aard zijn dat zij de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (arrest van 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, EU:C:2006:644, punt 45).

- 73 Aldus zijn de enige verjaringsregels die in casu van toepassing zijn, de nationaalrechtelijke verjaringsregels, uitgelegd in het licht van het doeltreffendheids- en het gelijkwaardigheidsbeginsel.
- 74 In die context zou het in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel om de tienjarige termijn van artikel 15, lid 1, van verordening nr. 659/1999 naar analogie toe te passen op een schadevordering die tegen de betrokken lidstaat wordt ingesteld door een concurrent van de onderneming die de staatssteun heeft ontvangen.
- 75 Een verjaringstermijn die wordt voorgeschreven bij een bepaling die er alleen toe strekt de terugvorderingsbevoegdheden van de Commissie inzake staatssteun te beperken in de tijd, is immers niet bindend voor een particulier. Het verstrijken van een dergelijke termijn belet niet dat de nationale rechter vaststelt dat de betrokken staat aansprakelijk is wegens niet-nakoming van de voorafgaande aanmeldingsplicht waarin artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag voorziet.
- 76 Gelet op het voorgaande dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 1, onder b), iv), van verordening nr. 659/1999 aldus moet worden uitgelegd dat het niet van toepassing is op een situatie als die in het hoofdgeding. Voor zover de in het hoofdgeding aan de orde zijnde subsidies werden toegekend zonder dat de bij artikel 93 EEG-Verdrag opgelegde voorafgaande aanmeldingsplicht werd nageleefd, kunnen de overheidsentiteiten zich niet beroepen op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen. In een situatie als die in het hoofdgeding, waarin tegen de lidstaat een schadevordering is ingesteld door een concurrent van de begunstigde onderneming, staat het rechtszekerheidsbeginsel eraan in de weg dat aan die verzoekende partij naar analogie een verjaringstermijn als die van artikel 15, lid 1, van die verordening wordt opgelegd.

Kosten

- 77 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Subsidies die aan een onderneming worden toegekend vóórdat de betrokken markt wordt geliberaliseerd, zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde subsidies, kunnen niet als bestaande steun worden aangemerkt louter omdat die markt ten tijde van de toekenning niet formeel was geliberaliseerd, wanneer de betrokken subsidies het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig konden beïnvloeden en de mededinging konden vervalsen of dreigen te vervalsen, waarbij het aan de verwijzende rechter staat om dit te verifiëren.**
- 2) **Artikel 1, onder b), iv), van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] moet aldus worden uitgelegd dat het niet van toepassing is op een situatie als die in het hoofdgeding. Voor zover de in het hoofdgeding aan de orde zijnde subsidies werden toegekend zonder dat de bij artikel 93 EEG-Verdrag opgelegde voorafgaande aanmeldingsplicht werd nageleefd, kunnen de overheidsentiteiten zich niet beroepen op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen. In een situatie als die in het hoofdgeding, waarin tegen de lidstaat een schadevordering wordt ingesteld door een concurrent van de begunstigde onderneming,**

staat het rechtszekerheidsbeginsel eraan in de weg dat aan die verzoekende partij naar analogie een verjaringstermijn als die van artikel 15, lid 1, van die verordening wordt opgelegd.

ondertekeningen