

Mål C-313/22

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

11 maj 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Elegktiko Synedrio (Revisionsrätten, Grekland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

28 januari 2022

Klagande:

ACHILLEION (hotellföretag)

Motpart:

Elliniko Dimosio

Saken i det nationella målet

Överklagande av ett beslut meddelat av en avdelning vid Elegktiko Synedrio, om ogillande av det överklagande som ett företag ingett mot ett beslut om finansiell korrigerings som har utfärdats av undersekreteraren för ekonomi, konkurrens och sjöfart.

Föremål och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF avser en nationell lagstiftning som föreskriver ett absolut och långsiktigt förbud mot överlåtelse av anläggningstillgångar tillhörande ett företag som har erhållit stöd.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

Första frågan:

Innebär bestämmelserna i i) artiklarna 30.1, 30.3 och 30.4 i förordning nr 1260/1999 och regel 1 punkt 1.9 i förordning nr 1685/2000, ii) artikel 4.3 i förordning nr 70/2001 och iii) artiklarna 38 och 39.1 i förordning nr 1260/1999, artikel 4 i förordning nr 438/2001, artikel 2.2 i förordning nr 448/2001, artikel 1.2 i förordning nr 2988/1995 och artikel 14 i förordning nr 659/1999 att försäljningen av det stödmottagande företaget, tillsammans med dess anläggningstillgångar, automatiskt utgör en så pass betydande förändring av genomförandevillkoren för den samfinansierade investeringen i det företaget som i sig motiverar en nationell bestämmelse som den i artikel 18.5 i interministeriellt dekret nr 192249/EYS 4057/19.8.2002 (ministerdekret nr 9216/EYS 916/12.2-18.2.2004), som föreskriver ett absolut långtidsförbud mot att överlåta anläggningstillgångar tillhörande ett företag som har erhållit stöd och att beslutet om beviljande stödet i annat fall ska upphävas helt eller delvis och det utbetalda statliga stödet återbetalas helt eller delvis?

Andra frågan:

Ska bestämmelserna i i) artikel 30.4 i förordning nr 1260/1999, ii) artikel 4.3 i förordning nr 70/2001 och punkt 4.12 i riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål när det gäller principen om varaktighet vid stödmottagande små och medelstora företag, iii) artiklarna 38 och 39 i förordning nr 1260/1999, artikel 2.2 i förordning nr 448/2001, artiklarna 1.2, 2 och 4 i förordning nr 2988/1995 och artikel 14 i förordning nr 659/1999 tolkas så, att försäljningen av anläggningstillgångarna och av det stödmottagande företaget som sådant, inom ramen för ett internt avtal inom företaget mellan dess aktieägare för att säkerställa företagets lönsamhet, inte medför en betydande förändring av medfinansieringsinsatsen eller en otillbörlig förmån för någon av parterna och därför inte utgör någon oegentlighet eller grund för återkrav av stödet, förutsatt att villkoren gör genomförandet av investeringen inte ändras och att överlåtelsen är föremål för en lagstiftning enligt vilken överlåtaren och förvärvaren är solidariskt ansvariga för de skulder och underskott som fanns vid tidpunkten för överlåtelsen?

Tredje frågan:

Innebär bestämmelserna i artiklarna 17, 52 och 53 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och rättssäkerhetsprincipen, jämförda med artikel 1 i (det första) tilläggsprotokollet till Europakonventionen, att de åtgärder för finansiell korrigerings och återkrav av stöd som avses i artiklarna 38[.1] h och 39.1 i förordning nr 1260/1999, artikel 2.2 i förordning nr 448/2001, artikel 4 i förordning nr 2988/1995 och artikel 14 i förordning nr 659/1999, måste medföra en lämplig avvägning med rätten till skydd av stödmottagarens "egendom", genom att leda till att stödmottagaren delvis eller helt undantas från villkoren, även när det har konstaterats en betydande förändring i den finansierade verksamheten eller en otillbörlig förmån i samband med verksamhetsöverlåtelsen?

Anförda unionsbestämmelser

Artiklarna 108.3, 108.4 och 109 FEUF.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan): artiklarna 16, 17, 52.1, 52.3 och 53.

Första tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europakonventionen): artikel 1.1.

Rådets förordning (EG) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, 1995, s. 1): artiklarna 1.2, 2, 4 och 5.

Rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna (EGT L 161, 1999, s. 1): skälen 4, 5, 7, 26, 27, 41, 43 och 57 samt artiklarna 8, 30.1, 30.3, 30.4, 38 och 39.1.

Kommissionens förordning (EG) 1685/2000 av den 28 juli 2000 om närmare bestämmelser för genomförandet av rådets förordning (EG) nr 1260/1999 avseende stödberättigande utgifter i samband med insatser som medfinansieras av strukturfonderna (EGT L 193, 2000, s. 39), ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 448/2004 av den 10 mars 2004: regel 1 i bilagan.

Kommissionens förordning (EG) nr 438/2001 av den 2 mars 2001 om genomförandebestämmelser till rådets förordning (EG) nr 1260/1999 beträffande förvaltnings- och kontrollsystemen för stöd som beviljas inom ramen för strukturfonderna (EGT L 63, 2001, s. 21): artiklarna 4 och 7.3.

Kommissionens förordning (EG) nr 448/2001 av den 2 mars 2001 om genomförandebestämmelser till rådets förordning (EG) nr 1260/1999 beträffande förfarandet för finansiella korrigeringar av stöd som beviljas inom ramen för strukturfonderna (EGT L 64, 2001, s. 13): artikel 2.2.

Rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EUT L 210, 2006, s. 25): artiklarna 105.1 och 107.

Europaparlamentets och rådets förordning nr 1783/1999 av den 12 juli 1999 om Europeiska regionala utvecklingsfonden (EGT L 213, 1999, s. 1).

Kommissionens förordning (EG) nr 70/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd till små och medelstora företag (EGT L 10, 2001, s. 33): artikel 4.3.

Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (tidigare artikel 108 FEUF) (EGT L 83, 1999, s. 1): artiklarna 1 och 14.

Riktlinjer för statligt stöd för regionala ändamål (EGT C 74, 1998, s. 9): punkterna 4.12 och 4.14.

Anförda nationella bestämmelser

Grekiska konstitutionen: artiklarna 5.1, 17.1 och 25.1 d.

Lag nr 3016/2002 om företagsledning, ersättning och andra bestämmelser (FEK A' 110): artikel 35.

Dekret nr 179846/EYS.2830/26.6.2002 utfärdat av ekonomi- och finansministern (FEK B' 999).

Interministeriellt dekret (KYA) nr 192249/EYS 4057/19.8.2002 utfärdat av ekonomi-, finans- och utvecklingsministrarna (FEK B' 1079), ändrat genom ministerdekret nr 9216/EYS 916/12.02.–18.02.2004: artiklarna 1–5, 8–14 och 18.

Artiklarna 477 och 479 i civillagen.

Presidentdekret nr 178/2002 om åtgärder för skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter i enlighet med rådets direktiv 98/50/EG (FEK A' 162): artiklarna 1, 2.1 a och b, 3.1, 4.1 och 4.2.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Genom beslut nr 4334/14.7.2004 utfärdat av generalsekreteraren för regionen Västra Makedonien infördes insatsen ”Stöd till små och medelstora företag inom turistsektorn i regionen Västra Makedonien, meddelande II” inom ramen för åtgärd 4.2 – ”Stöd – Subventionering av mikroföretag samt små och medelstora företag och främjande av lokala produkter” i det operativa programmet för regionen Västra Makedonien 2000–2006, som regleras av förordningarna nr 1260/1999 och 70/2001.
- 2 Företaget Gousios V. - Ntagkoumas G. AXE ingav i detta sammanhang en ansökan till regionen Västra Makedonien den 10 maj 2004 om att få omfattas av ovannämnda investeringsinsats för renovering och modernisering av en hotellenhet i kommunen Grevena.
- 3 Investeringen i ovannämnda företag för att renovera och modernisera dess hotellenhet, betecknad AIGLI, godkändes genom beslut nr 529/27.1.2005 utfärdat av generalsekreteraren för regionen Västra Makedonien och införlivades i

stötdordningen för små och medelstora företag och i den tematiska delen ”Turism”. Investeringen omfattade ett sammanlagt belopp av 201 900 euro, med en total stödnivå på motsvarande 90 000 euro. Startdatumet för finansieringen av utgifterna fastställdes till den 10 maj 2004, och tidsfristen för slutförande fastställdes till 18 månader från den dag då investeringen godkändes.

- 4 Investeringen avsåg uppförande, förbättring och renovering av byggnader vid ett befintligt hotell och tillhandahållande av hotellutrustning samt ett energisparssystem. Genom projektet skapades tre nya arbetstillfällen.
- 5 Ovannämnda beslut nr 529/27.1.2005 ändrades vad gäller aktieinnehavet i det stödmottagande företaget till följd av en ansökan från detta den 20 september 2006, och i beslutet om slutförande nr 60654/2797/8.6.2006 konstaterades det att den godkända materiella egendomen hade uppförts inom tidsfristen och att tre nya arbetstillfällen hade skapats.
- 6 Efter en kontroll av det ovannämnda projektet upprättade arbetsgruppen en kontrollrapport den 5 november 2009, där det förslogs att det totala beloppet av det offentliga stödet på 90 000 euro skulle återkrävas från den slutliga stödmottagaren. Beloppet ansågs inte vara korrekt, eftersom det till följd av en granskning av bokföringen och drifttillstånden för den subventionerade hotellenheten AIGLI hade konstaterats att klaganden hade överlåtit hotellenheten till aktiebolaget Gousios Vaios – S.r.l. den 9 november 2006 och att ett åsidosättande därför hade gjorts av skyldigheten att inte överlåta det subventionerade företags anläggningstillgångar under en period på fem år från dagen för beslutet om slutförande av investeringen, i strid med artikel 7.7 i ovannämnda beslut nr 529/27.1.2005 (som innehåller en bestämmelse som är identisk med artikel 18.5 i interministeriellt dekret nr 192249/EYS 4057/2002).
- 7 Nämnda kontrollrapport överlämnades till klaganden, som gjorde invändningar som avvisades genom beslut utfärdat av generalsekreteraren för regionen Västra Makedonien.
- 8 I promemoria 222/19.7.2010, som behörig tjänsteman skickade till undersekreteraren för ekonomi, konkurrens och sjöfart som svar på klagandens begäran om ändring av den slutliga stödmottagaren för investeringsprogrammet, så att företaget Gousios Vaios S.r.l. skulle vara den nya enhet som skulle överta investeringsprogrammet, informerades klaganden om skyldigheten att bibehålla anläggningstillgångarna fram till den 8 juni 2011.
- 9 I samma promemoria föreslogs även en proportionell återbetalning av det offentliga stödbeloppet, det vill säga återbetalning av 82 500 euro i ersättning, eftersom det totala stödbelopp på 90 000 euro som klaganden har erhållit bör minskas med beloppet motsvarande den femmånadersperiod under vilken klaganden har förvaltat hotellenheten i enlighet med skyldigheten att bibehålla anläggningstillgången.

- 10 Undersekreteraren för ekonomi, konkurrens och sjöfart utfärdade därefter dekret nr 3411/A.PI.3704/3.8.2010, där klaganden ålades en finansiell korrigerings på 82 500 euro, som motsvarade 75 procent av medlen från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och 25 procent av de nationella medlen genom det offentliga investeringsprogrammet, på grund av att artikel 18 i ovan nämnda interministeriella dekret nr 192249/EYS 4057/2002 hade åsidosatts.
- 11 Klaganden överklagade detta dekret, först genom att väcka talan vid Elegktiko Synedrio (första avdelningen), vilken avvisades genom den överklagade domen.

Parternas huvudargument

- 12 Klaganden har anfört tre grunder till stöd för sin talan. Den första rör en felaktig tolkning och tillämpning av artikel 30.4 i förordning nr 1260/1999 och artikel 18.5 i interministeriellt dekret nr 192249/EYS 4057/2002, som har antagits med stöd av den förordningen, jämförda med proportionalitetsprincipen, eftersom det i det överklagade beslutet ansågs att överlåtelsen av den finansierade verksamheten utgjorde en automatisk grund för återkrav av det utbetalda stödet, utan att det kontrollerades huruvida investeringen faktiskt hade ändrats väsentligt vad gäller genomförandevillkoren och huruvida en otillbörlig förmån hade erhållits.
- 13 I sin andra grund har klaganden gjort gällande att väsentliga formföreskrifter har åsidosatts, i synnerhet bristande motivering och ett åsidosättande av bevisreglerna, eftersom grunderna avslogs i den överklagade domen utan att någon sakprövning gjordes av klagandens yrkanden i det avseendet, nämligen att klaganden inte har erhållit någon otillbörlig förmån av den aktuella överlåtelsen. Överlåtelsen gjordes till ett företag i en av dess två delägares intresse och visade sig vara nödvändig av ekonomiska och tekniska skäl för att företaget skulle vara lönsamt. Dessutom garanterades det i vart fall genom själva överlåtelsen att det efterträdande företaget iakttog sina skyldigheter på lång sikt, även med tanke på den automatiska tillämpningen av artikel 479 i civillagen, som är en allmän nationell bestämmelse som reglerar företagsöverlåtelser och föreskriver att överlåtaren ska förbli solidariskt ansvarig tillsammans med förvärvaren för det överlåtna företags skulder upp till det företags värde.
- 14 Slutligen avser den tredje grunden ett åsidosättande av artiklarna 5.1, 17.1 och 25.1 d i konstitutionen, som garanterar näringsfrihet respektive äganderätt, jämförda med proportionalitetsprincipen. Klaganden har hävdade att det felaktigt ansågs i den överklagade domen att klaganden rätteligen påförts en finansiell korrigerings på nämnda belopp, trots att klaganden har fullgjort alla sina åtaganden på lång sikt och syftet med det utbetalda stödet har uppnåtts.
- 15 Grekiska staten har yrkat att överklagandet ska ogillas.

Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

- 16 Vad den första grunden beträffar har Elliniko Dimosio (stora avdelningen) påpekat följande: För det första gäller att i EU-domstolens dom av den 14 november 2013, Comune di Ancona (C-388/12, EU:C:2013:734) prövades frågan om innebörden av artikel 30.4 i förordning nr 1260/1999 och principen om varaktighet vid en offentlig tjänstekoncession från ett offentligt organ som är slutlig stödmottagare till en tredje part som även den är ett offentligt organ, och inte vid en företagsöverlåtelse, det vill säga en fullständig avyttring av den slutliga stödmottagarens egendom och en fullständig överlåtelse av denna till en tredje part, såsom i förevarande fall.
- 17 För det andra har EU-domstolen, i domen av den 8 maj 2019, Järvelaev (C-580/17, EU:C:2019:391), tolkat de relevanta, men inte identiska, bestämmelserna i artikel 72 i förordning nr 1698/2005 i ett fall som inte handlade om en överlåtelse utan om uthyrning av finansierad utrustning, det vill säga en koncession enligt avtal som inte avsåg egendom utan användning och nyttjande av utrustning.
- 18 För det tredje kopplas finansiering av verksamhet, i skäl 41 i förordning nr 1260/1999 samt i rubriken till och ordalydelsen i artikel 30 i denna, till principen om varaktighet, och på grundval av regel 1 i förordning nr 1685/2000 är relevanta nationella bestämmelser, i princip, tillämpliga på tillgång till finansiering.
- 19 För det fjärde innehåller artikel 38.1 i förordning nr 1260/1999, såsom EU-domstolen slog fast i domen av den 3 september 2014, Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134, punkterna 38 och 39), en icke fullständig förteckning över åtgärder som medlemsstaterna ska vidta för att skydda unionens ekonomiska intressen, inbegripet organisationen av förvaltnings- och kontrollsystem (förordning nr 438/2001), för att förebygga, upptäcka och korrigera oegentligheter. Samtidigt föreskrivs det uttryckligen i artikel 39 i förordning nr 1260/1999 att medlemsstaterna ska ha det huvudsakliga ansvaret för att utreda oegentligheter genom att agera vid alla uppenbara betydande ändringar som bland annat även påverkar villkoren för utformning eller övervakning av stöd och genomföra de nödvändiga finansiella korrigeringsåtgärderna.
- 20 För det femte omfattar begreppet oegentligheter i den mening som avses i artiklarna 38.1 och 39.1 i förordning nr 1260/1999, artikel 2 i förordning nr 448/2001 och artikel 1.2 i förordning 2988/1995 varje åsidosättande av unionsrätten och tillhörande nationell rätt som inte bara har orsakat skada för unionens budget utan som kan göra detta, utan att införandet av återkrav eller sanktioner (artiklarna 4 och 5 i förordning nr 2988/1995) nödvändigtvis måste medföra att det föreligger en specifik ekonomisk inverkan (se dom av den 1 oktober 2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, punkt 67).
- 21 För det sjätte innehåller förordning nr 70/2001 och riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål även varaktighetsrelaterade bestämmelser för stödmottagande

små och medelstora företag som ett villkor för att statliga stödordningar ska undantas från anmälningsskyldigheten gentemot Europeiska kommissionen. Om dessa bestämmelser inte följs är staterna skyldiga att återkräva stödet på grundval av artikel 108.3 FEUF och artikel 14 i förordning nr 659/1999.

- 22 Slutligen föreskriver de mer specifika bestämmelserna i nationell rätt som ligger till grund för klagandens ansvar, det vill säga kraven i interministeriellt dekret 192249/EYS 4057/2002, i princip ett absolut förbud mot överlåtelse av stödmottagarens anläggningstillgångar under en period på fem år från det att investeringen slutfördes, vilket den ekonomiska aktör som ansöker om stödet måste godta för att dess infrastruktur ska kunna omfattas av den aktuella stödordningen.
- 23 Elliniko Dimosio (stora avdelningen) anser att ovannämnda lagstiftning ska tolkas mot bakgrund av artiklarna 16, 17, 52 och 53 i stadgan, jämförda med artikel 1 i (det första) tilläggsprotokollet till Europakonventionen, vilka tillåter inskränkningar av näringsfriheten och äganderätten i syfte att uppnå legitima offentliga mål, samtidigt som proportionalitetsprincipen iakttas. Den hänskjutande domstolen har ställt den första tolkningsfrågan av ovannämnda skäl.
- 24 Vad gäller den andra grunden för överklagandet har Elliniko Dimosio (stora avdelningen) påpekat att klaganden anser att de omständigheter under vilka den aktuella verksamhetsöverlåtelsen skedde är av avgörande betydelse. Klaganden har hävdat a) att överlåtelsen skedde genom ett avtal mellan dess delägare och att klaganden genomförde denna, i egenskap av slutlig stödmottagare, till ett företag i en av dess aktieägares intressen för att säkerställa företagets ekonomiska lönsamhet och fullgörandet av skyldigheterna på lång sikt, b) att överlåtelsen genomfördes i enlighet med artiklarna 477 och 479 i civillagen och presidentdekret nr 178/2002, som i princip garanterar skydd för och bevarande av arbetstillfällena i det efterträdande företaget, genom fastställandet av att den efterträdande arbetsgivaren ska ha obegränsat ansvar och c) att de driftsmässiga och ekonomiska villkoren för genomförandet av insatsen inte har förändrats i förhållande till stödets syften enligt förordning nr 70/2001 och Europeiska kommissionens riktlinjer för statligt stöd för regionala ändamål, eftersom såväl företagets syfte, i egenskap av en hotellenhet, som arbetstillfällena vid detta har bevarats.
- 25 Elliniko Dimosio (stora avdelningen) anser att klagandens argument i föregående punkt måste prövas mot bakgrund av artiklarna 16, 17, 52 och 53 i stadgan, jämförda med artikel 1 i (det första) tilläggsprotokollet till Europakonventionen, såsom tidigare har nämnts. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra tolkningsfrågan av dessa skäl.
- 26 Avslutningsvis har Elliniko Dimosio (stora avdelningen) påpekat, vad den tredje grunden beträffar, att följande omständigheter föreligger i förevarande fall: i) de relevanta bestämmelserna i förordning nr 1260/1999 innehåller vaga och oklara rättsliga begrepp som ”betydande förändring” och ”otillbörlig förmån” som

tolkades för första gången så sent som år 2013 i domen *Commune di Ancona* och sedan år 2019 i domen *Järvelaev* inom ramen för en annan förordning, ii) de aktuella bestämmelserna i nationell rätt är formulerade så, att de innehåller ett absolut förbud mot överlåtelse av ett företag som erhåller stöd, iii) den aktuella överlåtelsen följer av ett företagsavtal mellan företagets ursprungliga aktieägare av lönsamhetsskäl, vilket i princip motiverar ett undantag från de normala överlåtelsevillkoren på den relevanta marknaden, iv) nämnda överlåtelse omfattas av villkoren i artiklarna 477 och 479 i civillagen och presidentdekret nr 178/2002, utan att någon förändring har skett vad gäller syftet med och de arbetstillfällen som har skapats för anläggningen, v) stödmottagaren ingav i god tro en förhandsanmälan av överlåtelsen till den behöriga nationella myndigheten, som hade möjlighet att i god tid undersöka och förhindra eventuella oegentligheter och vi) återkravet av stödet förefaller inte motsvara ersättningen för en specifik och uppskattningsbar skada för unionens budget. *Elliniko Dimosio* (stora avdelningen) har dessutom påpekat att i domen av den 26 maj 2016, *Ezernieki* (C-273/15, EU:C:2016:364), som rörde en relaterad stödordning för jordbruket men mot bakgrund av en rättslig ram som inte avsåg stödmottagarens fullgörande av skyldigheter på lång sikt, slog EU-domstolen fast att stödmottagaren i princip inte omfattas av skyddet i artikel 17 i stadgan, i den mån som denne inte uppfyller villkoren för utbetalning av stödet (finansieringsvillkoren).

- 27 *Elliniko Dimosio* (stora avdelningen) anser att de särskilda omständigheterna i det aktuella fallet och de relevanta bestämmelserna i unionens och landets sekundärrätt ska prövas mot bakgrund av artiklarna 17, 52 och 53 i stadgan, jämförda med artikel 1 i (det första) tilläggsprotokollet till Europakonventionen, och mot bakgrund av rättssäkerhetsprincipen. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje tolkningsfrågan av ovanstående skäl.