

**Predmet C-588/23****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

25. rujna 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Okružni  
upravni sud za Kampaniju, Italija)**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

18. rujna 2023.

**Tužitelj:**

Scai Srl

**Tuženik:**

Regione Campania

**Predmet glavnog postupka**

Tužba za poništenje odluke Regionea Campania (Regija Kampanija, Italija) od 7. veljače 2023., kojom se na društvo tužitelja proširuje subjektivan doseg Odluke (EU) 2015/1075 od 19. siječnja 2015. o državnoj potpori SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) (priopćeno pod brojem dokumenta C(2015)75), kojom je Europska komisija naložila Talijanskoj Republici da ishodi povrat dodatne naknade za obavljanje javne usluge koja je isplaćena drugom društvu nad kojim je u međuvremenu otvoren stečaj i čije je poduzeće nakon više prijenosa preneseno na društvo tužitelja, zato što je ta naknada proglašena nespojivom s pravilima o tržišnom natjecanju.

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

U skladu s člankom 267. drugim stavkom Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU) traži se tumačenje Uredbe (EU) 2015/1589 i načela u području podjele nadležnosti između Komisije i nacionalnih tijela u pogledu određivanja korisnikâ državne potpore, prava zainteresiranih osoba na kontradiktorni postupak, prava obrane i prava na sudsku zaštitu utvrđenih UFEU-

om i Poveljom Europske unije o temeljnim pravima. Konkretnije, sud koji je uputio zahtjev pita protivi li se tim odredbama Unije nacionalna odredba kojom se nacionalnim tijelima dodjeljuje ovlast:

– s jedne strane, utvrđivanja postojanja odnosa gospodarskog kontinuiteta između društva korisnika koje je izričito odredila Komisija u odluci koja se odnosi na povrat nezakonitih državnih potpora i drugog društva koje nije sudjelovalo u postupku koji je provela Komisija;

– s druge strane, proširenja subjektivnog dosega Komisijine odluke na drugonavedeno društvo, pri čemu ta tijela stoga utvrđuju da je ono obvezno izvršiti povrat iznosa koji je neopravdano primio prvonavedeni poduzetnik.

### **Prethodna pitanja**

„(A) Protivi li se člancima 108. i 288. UFEU-a te člancima 16. i 31. Uredbe (EU) 2015/1589 nacionalna odredba, kao što je odredba članka 48. Leggea 24 dicembre 2012 n. 234 (Zakon br. 234 od 24. prosinca 2012.), kojom se nacionalnom tijelu u fazi provedbe povrata dopušta da proširi krug subjekata koji imaju obvezu povrata nezakonitih potpora na temelju ocjene postojanja gospodarskog kontinuiteta između poduzetnika a da ta ovlast nije isključena u slučaju kad je Komisija već odredila izravne primatelje odluka, čime se isključuje nadležnost Komisije u području državnih potpora?”

(B) Protivi li se člancima 263. i 288. UFEU-a, člancima 41. i 47. Povelje te člancima 16. i 31. Uredbe (EU) 2015/1589 nacionalna odredba, kao što je odredba članka 48. Zakona br. 234 od 24. prosinca 2012. u području državnih potpora, u dijelu u kojem se tom odredbom – kada se predviđa da država prilikom provedbe odluke o povratu potpore, ako je to potrebno, određuje subjekte koji imaju obvezu povrata – dopušta provedba odluke i u odnosu na subjekt koji nije adresat odluke i koji je samostalan, koji nije sudjelovao u postupku pred Komisijom, kojem nisu bila osigurana jamstva kontradiktornog postupka te koji, stoga, nije ovlašten pobijati navedenu odluku pred Općim sudom Europske unije?”

### **Navedeno pravo Unije**

UFEU: članak 263. četvrti stavak o tužbi za poništenje; članak 288. četvrti stavak o obvezatnosti odluke za osobe kojima je upućena; članak 108. stavak 2. o nadležnosti Komisije u području državnih potpora.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima: članak 41. o pravu na saslušanje; članak 47. o pravu na djelotvoran pravni lijek.

Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije: članak 16. o povratu potpore i članak 31. o primatelju odlukâ o povratu potpore.

## Navedeno nacionalno pravo

Legge del 24 dicembre 2012, n. 234 – „Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea” (Zakon br. 234 od 24. prosinca 2012. o općim pravilima o sudjelovanju Italije u donošenju i provođenju propisa i politika Europske unije) (u daljnjem tekstu: Zakon br. 234/2012), članak 48.: nakon što Komisija dostavi odluku o povratu potpore, nadležno nacionalno tijelo (ministarstvo, regija, pokrajina ili teritorijalno tijelo, ovisno o slučaju), ako je to potrebno, određuje subjekte koji imaju obvezu povrata potpore, utvrđuje dugovane iznose i određuje načine i rokove plaćanja.

## Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Dvjesto presudama donesenima 2009. i 2012. Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) priznao je društvu Buonotourist S.r.l. dodatnu naknadu za obavljanje javne usluge, odnosno za obavljanje usluga prijevoza putnika autobusom na temelju koncesija koje je dodijelila Regija Kampanija. Društvu je isplaćena ta naknada u iznosu od 1 111 572,00 eura.
- 2 Odlukom (EU) 2015/1075 od 19. siječnja 2015. o državnoj potpori SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) (priopćeno pod brojem dokumenta C(2015)75) (u daljnjem tekstu: odluka o povratu potpore) Europska komisija utvrdila je zatim da ta dodatna naknada nije spojiva s unutarnjim tržištem, pri čemu je Talijanskoj Republici naložila da od korisnika ostvari povrat iznosa te naknade.
- 3 Društvo Buonotourist S.r.l. naknadno je pobijalo tu odluku najprije pred Općim sudom (predmet T-185/2015) te u drugom stupnju pred Sudom (predmet C-586/18 P), ali njegova tužba za poništenje odbijena je u obama postupcima.
- 4 U međuvremenu je izvršeno više prijenosa imovine društva Buonotourist S.r.l.
- 5 Najprije su, slijedom akata o podjeli poduzeća od 21. srpnja 2011. na temelju kojih je Buonotourist S.r.l. preuzeo društvo Buonotourist TPL S.r.l. odnosno od 21. listopada 2013. na temelju kojih je potomje društvo preuzelo društvo Autolinee Buonotourist S.r.l., dva društva preuzimatelja jedno za drugim preuzela navedene regionalne koncesije za obavljanje određenih usluga prijevoza putnika.
- 6 Naposljetku, 10. svibnja 2019. društvo Autolinee Buonotourist S.r.l. dalo je u zakup tužitelju iz ovog predmeta, društvu Scai S.r.l., dio poduzeća koji je obuhvaćao, među ostalim, ugovore o uslugama, osoblje i autobuse za obavljanje određenih minimalnih usluga lokalnog javnog prijevoza. Taj ugovor o zakupu prestao je 1. srpnja 2021.
- 7 Nadležni sudovi otvorili su stečajeve nad društvima Buonotourist S.r.l., Buonotourist TPL S.r.l. i Autolinee Buonotourist TPL S.r.l. presudama donesenima od 2018. do 2020.

- 8 Slijedom toga, kako bi se nastavila obavljati usluga lokalnog javnog prijevoza, Regija Kampanija povjerila je obavljanje usluge društvu A.I.R. Campania, koje je u njezinu vlasništvu i koje je, s obzirom na to da nije raspolagalo sredstvima potrebnima za pružanje usluge, kupilo ta sredstva upravo od društva Scai S.r.l.
- 9 Regija Kampanija istodobno je pokušala ishoditi povrat neopravdano dodijeljene dodatne naknade intervencijom u odgovarajuće stečajne postupke i isticanjem postojanja vlastitog potraživanja prema društvima Buonotourist S.r.l., Buonotourist TPL S.r.l. i Autolinee Buonotourist TPL S.r.l., ali nije uspjela naplatiti nijedan iznos.
- 10 Naposljetku, odlukom od 7. veljače 2023. Regija Kampanija je na temelju Komisijine odluke o povratu potpore donesene u odnosu na društvo Buonotourist S.r.l. (što je odluka koju su sudovi Unije sad već potvrdili, kao što je navedeno u točki 3. ovog sažetka zahtjeva) proširila subjektivno područje primjene odluke o povratu potpore i naložila društvu Scai S.r.l. povrat predmetne državne potpore, s obzirom na to da je smatrala da postoji gospodarski kontinuitet između društava Buonotourist S.r.l. i Scai S.r.l.
- 11 Društvo Scai S.r.l. pobijalo je tu odluku pred sudom koji je uputio zahtjev.

### **Glavni argumenti stranaka glavnog postupka**

#### *Argumenti društva tužitelja Scai S.r.l.*

- 12 Kao prvo, tužitelj osporava pretpostavku na kojoj se temelji pobijana odluka Regije Kampanije, u skladu s kojom između njega i društva Buonotourist S.r.l. postoji gospodarski kontinuitet.
- 13 Naime, smatra da se iz zakupa dijela poduzeća koji je ugovorio s društvom Autolinee Buonotourist S.r.l. ne može zaključiti da je na njega prenesena i državna potpora. Konkretno, taj ugovor o zakupu sklopljen je 2019. i prestao već 2021., njime se predviđala odgovarajuća naknada i društvo Scai S.r.l. nakon njegovog prestanka nije zadržalo nikakvu imovinu zakupodavca.
- 14 Osim toga, u okviru stečajnog postupka nad društvom Buonotourist S.r.l. dvjema presudama, i to presudom Cortea di Appello di Salerno (Žalbeni sud u Salernu, Italija) iz 2021. odnosno presudom Tribunalea di Napoli (Sud u Napulju, Italija) iz 2022., isključeno je postojanje „faktične” grupe društava koja djeluje kao jedinstveni pravni subjekt.
- 15 Kao drugo, tužitelj ističe povredu članaka 108., 288. i 299. UFEU-a u dijelu u kojem je pobijanom odlukom Regije Kampanije na njega proširen subjektivan doseg odluke kojom je Europska komisija naložila Talijanskoj Republici da isходи povrat državne potpore koja je nezakonito dodijeljena društvu Buonotourist S.r.l., čime je konkretno odredila primatelja odluke.

- 16 U tom pogledu smatra da je ovlast nacionalnog upravnog tijela u tom području isključivo provedbena i ne obuhvaća ovlast utvrđivanja proširenja subjektivnog dosega Komisijine odluke. To konkretno proizlazi iz Obavijesti Komisije o povratu nezakonite i nespojive državne potpore (2019/C 247/01), u skladu s kojom je na Komisiji i identifikacija korisnika koji moraju vratiti potporu (poglavlje 4.3.) i eventualno naknadno proširenje odluke na daljnje korisnike.
- 17 Kao treće, tužitelj ističe povredu njegova prava na kontradiktorni postupak jer nije mogao sudjelovati u postupku nakon čijeg je okončanja Komisija donijela odluku o povratu potpore koju Regija Kampanija namjerava provesti u odnosu na njega.
- 18 Kao četvrto, tužitelj tvrdi da mu je uskraćeno pravo na sudsku zaštitu, s obzirom na to da se odluka o povratu državne potpore može pobijati samo pred Općim sudom Europske unije te da se procesna legitimacija u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a priznaje samo primateljima te odluke. Osim toga, tužitelj pred navedenim sudom Unije ne može pobijati ni odluku kojom je Regija Kampanija odredila proširenje tog povrata na temelju utvrđenja (gospodarski kontinuitet s društvom primateljem odluke Unije) koje je, prema njegovu mišljenju, bilo u nadležnosti Komisije.

#### *Argumenti tužene Regije Kampanije*

- 19 Regija Kampanija tvrdi, kao prvo, da je nadležna za to da na društvo tužitelja proširi postupak povrata na temelju članka 48. stavka 2. Zakona br. 234/2012, u skladu s kojim, nakon što Komisija dostavi odluku o povratu potpore, nadležno nacionalno tijelo (ministarstvo, regija, pokrajina ili teritorijalno tijelo, ovisno o slučaju), ako je to potrebno, određuje subjekte koji imaju obvezu povrata potpore, utvrđuje dugovane iznose i određuje načine plaćanja.
- 20 Europska komisija potvrdila je tu nadležnost nacionalnih tijela, konkretno, u točki 32. Obavijesti 2007/C 272/05 naslovljenoj „Ususret učinkovitoj provedbi odluka Komisije kojima se državama članicama nalaže povrat nezakonitih i nespojivih državnih potpora”, na temelju koje „[a]ko se u fazi provedbe utvrdi da je potpora prenesena na druge subjekte, država članica treba moći proširiti povrat potpore kako bi bili uključeni svi stvarni korisnici tako da se ne može izbjeći obveza povrata”.
- 21 Kao drugo, Regija Kampanija smatra da postoje svi objektivni i subjektivni pokazatelji koji omogućuju da se tijekom raznih prijenosa (vidjeti točke 4. do 6. ovog sažetka zahtjeva) utvrdi postojanje gospodarskog kontinuiteta između društva Buonotourist S.r.l. i tužitelja, što je zapravo dovelo do toga da tužitelj stekne državnu potporu.
- 22 Tu ocjenu potvrđuju i kontakti između samog nacionalnog upravnog tijela i Europske komisije koja je, najprije u bilješci COMP/H4/MC/psD\*2020/078587, a nakon toga u bilješci COMP/H4/FM/ng/comp (2023)1978386 od 22. veljače 2023., utvrdila postojanje protutržišne prednosti u činjenici da je na temelju

ugovora o zakupu poduzeća društvo Scai S.r.l. steklo pravo uporabe sve materijalne i nematerijalne imovine potrebne za obavljanje djelatnosti društva koje je izvorno bilo korisnik predmetne potpore, čime je nastavilo ostvarivati ekonomsku prednost od neopravdano subvencionirane djelatnosti. Osim toga, društvo Scai S.r.l. steklo je pravo prvokupa koje bi mu osiguralo prednost u slučaju prodaje društva Autolinee Buonotourist S.r.l.

### Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 23 Nacionalnim pravilom iz članka 48. Zakona br. 234/2012 izričito se dopušta nacionalnim tijelima da prošire subjektivan doseg odluke o povratu potpore na način da prošire krug korisnika potpore na koju se odnosi Komisijina odluka, i to također u slučaju kad je Komisija u toj odluci izričito odredila poduzetnika primatelja odluke.
- 24 Konkretno, sud koji je uputio zahtjev pita dopušta li se pravom Unije takva odredba, i to s obzirom na dva različita aspekta koji se odražavaju u dvama prethodnim pitanjima upućenima Sudu.
- 25 **Kao prvo**, valja pojasniti treba li isključivo Komisija ocijeniti jesu li ispunjeni uvjeti za postojanje gospodarskog kontinuiteta između društva korisnika nezakonite potpore i eventualnih drugih društava ili tu ocjenu može izvršiti i nacionalno tijelo koje provodi odluku o povratu potpore, kao što se to izričito predviđa navedenom nacionalnom odredbom.
- 26 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev s obzirom na prvi aspekt podsjeća da se člankom 108. UFEU-a, u skladu s kojim Komisija, ako utvrdi da potpora koju je dodijelila neka država nije spojiva s unutarnjem tržištem, donosi odluku da dotična država mora ukinuti potporu te poduzeti sve potrebne mjere za povrat sredstava potpore od korisnika [takozvana „odluka o povratu potpore” u smislu članka 16. Uredbe (EU) 2015/1589], utvrđuje provedba „složenog” postupka, odnosno postupka u kojem interveniraju tijela Unije i nacionalna tijela.
- 27 Kad je riječ o podjeli nadležnosti između navedenih tijela u takvim postupcima, u sudskoj praksi Suda utvrđeno je da ako Komisija u odluci o povratu potpore ne odredi korisnike potpore, država članica treba provjeriti pojedinačnu situaciju svakog predmetnog poduzetnika (presuda od 13. veljače 2014., C-69/13, Mediaset, ECLI:EU:C:2014:71, t. 22.).
- 28 Osim toga, ako povrat potpore nije moguće ostvariti od korisnika i ako je potpora prenesena na drugog poduzetnika, država članica treba u fazi provedbe odluke o povratu potpore proširiti povrat na poduzetnika koji stvarno koristi prednost nakon prijenosa djelatnosti, pri čemu se na taj način osigurava da se ne izbjegne obveza povrata (presuda Općeg suda od 13. rujna 2010., T-415/05 i T-416/05, Grčka/Komisija, ECLI:EU:2010:386, t. 143. do 146.).



- 29 Nadalje, Sud je utvrdio da ako korisnik potpore pripada grupi poduzetnika, Komisija treba u odluci o povratu potpore ocijeniti predstavljaju li poduzetnici koji pripadaju određenoj grupi gospodarsku jedinicu za potrebe prava tržišnog natjecanja te treba li ih stoga smatrati samo jednim poduzetnikom, čak i ako se u skladu s nacionalnim pravom smatraju zasebnim pravnim subjektima (presuda od 12. srpnja 1984., C-170/83, Hydrotherm, ECLI:EU:C:1984:271, t. 11.).
- 30 S obzirom na drugi aspekt, u slučaju prijenosa potpore na temelju prijenosa poduzeća zbog prodaje ili zakupa, razne Komisijine odluke ukazuju na to da u slučaju pozivanja na postojanje gospodarskog kontinuiteta Komisija ocjenjuje konkretan slučaj i utvrđuje postoji li taj kontinuitet (sud koji je uputio zahtjev navodi primjerice Odluku Komisije 2016/151 od 1. listopada 2014. o državnoj potpori Njemačke SA.31550 u korist Nürburgringa).
- 31 Međutim, u sudskoj praksi Suda nikad se nije razmatrao slučaj tijela, ni nacionalnog tijela ni tijela Unije, koje je nadležno odlučivati o postojanju gospodarskog kontinuiteta te je samo utvrđeno da se nezakonite potpore moraju povratiti od društva koje obavlja gospodarsku djelatnost poduzetnika koji se koristio tim potporama ako je utvrđeno da to društvo stvarno nastavlja uživati konkurentsku prednost povezanu s tim potporama (presuda od 7. ožujka 2018., C-127/16 P, SNCF Mobilités, ECLI:EU:C:2018:165).
- 32 Sud koji je uputio zahtjev smatra da iz sudske prakse Suda proizlazi da kada je sama Komisija donijela odluku o povratu potpore u odnosu na određeni subjekt, nadležnost za proširenje dosega odluke ostaje na Komisiji, a država članica treba imati samo provedbenu ulogu. Stoga se nacionalnom odredbom o kojoj je riječ povređuje nadležnost Komisije, iako treba cijeniti namjeru iz te odredbe da se spriječi izbjegavanje provedbe Komisijinih odluka. Jedini slučaj u kojem bi bila dopuštena odluka nacionalnih tijela da se Komisijina odluka provede u odnosu na subjekt koji se razlikuje od onog kojeg je već odredila Komisija slučaj je u kojem je riječ o subjektu koji je dovoljno povezan s poduzetnikom korisnikom potpore, tako da nacionalna tijela u tom pogledu ne raspolažu marginom prosudbe i ostaje se u okviru provedbe Komisijine odluke.
- 33 **Kao drugo**, postavlja se pitanje dolazi li zbog činjenice da je nacionalno provedbeno tijelo proširilo subjektivan doseg odluke o povratu potpore koju je donijela Komisija do toga da se novom primatelju navedene odluke uskraćuje i pravo na kontradiktornu raspravu u prvotnom postupku pred Komisijom, koje je utvrđeno člancima 41. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, i pravo da pokrene sudski postupak protiv odluke o povratu potpore u skladu s člankom 263. UFEU-a.
- 34 U pogledu prava na kontradiktorni postupak sud koji je uputio zahtjev podsjeća na brojne presude Suda u skladu s kojima poštovanje prava obrane predstavlja opće načelo prava Zajednice koje se primjenjuje kada uprava predloži protiv osobe donošenje akta koji na nju negativno utječe. Na temelju tog načela primatelji odluka koje znatno utječu na njihove interese trebaju imati mogućnost da

učinkovito izraze svoje stajalište o elementima na kojima uprava namjerava temeljiti svoju odluku (presuda od 18. prosinca 2008., C-349/07, Sopropè).

- 35 U sudskoj praksi talijanskih upravnih sudova utvrđeno je pak da ako nacionalno upravno tijelo izvršava povrat neopravdanih državnih potpora od subjekta koji nije primatelj Komisijine odluke, pravo na kontradiktorni postupak dovoljno se osigurava obranom koju je iznijelo društvo koje je izravni primatelj Komisijine odluke.
- 36 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da su takve odluke nacionalnih sudova donesene u odnosu na poduzetnike za koje se smatralo da pripadaju „faktičnoj” grupi društava, što je isključeno u tužiteljevu slučaju (vidjeti točku 14. ovog sažetka zahtjeva).
- 37 U pogledu prava na pokretanje sudskog postupka sud koji je uputio zahtjev podsjeća na to da se odluka kojom je nacionalno tijelo proširilo subjektivan doseg odluke o povratu nespojivih potpora ne može pobijati pred Općim sudom Unije te da se pred tim sudom može pobijati samo odluka o povratu potpore, ali da se aktivna legitimacija u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a priznaje samo primateljima te odluke.
- 38 U tom pogledu, takva povreda prava na sudsku zaštitu ne može se ukloniti mogućnošću da se odluka o proširenju subjektivnog dosega pobija pred nacionalnim sudovima jer to znači da bi ti sudovi trebali meritorno ocijeniti postojanje gospodarskog kontinuiteta između poduzetnika, što je ocjena koja je prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev u isključivoj nadležnosti Komisije.
- 39 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da u ovom predmetu odluči u ubrzanom postupku u skladu s člankom 105. Poslovnika Suda jer je riječ o novim pitanjima tumačenja koja su osobito važna za sve države članice.