

**Cauza C-588/23****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

25 septembrie 2023

**Instanța de trimitere:**

Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Tribunalul Administrativ Regional din Campania, Italia)

**Data deciziei de trimitere:**

18 septembrie 2023

**Recurentă:**

Scai Srl

**Intimată:**

Regione Campania

**Obiectul procedurii principale**

Acțiune în anularea unei decizii din 7 februarie 2023 a Regione Campania (Regiunea Campania) de extindere la societatea recurentă a domeniului de aplicare personal al Deciziei (UE) 2015/1075 din 19 ianuarie 2015 privind ajutorul de stat SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) [notificată cu numărul C(2015) 75], prin care Comisia Europeană a dispus ca Republica Italiană să recupereze, în măsura în care au fost declarate incompatibile cu normele de concurență, compensațiile suplimentare pentru obligațiile de serviciu public care au fost plătite unei alte societăți, între timp intrată în faliment, și a cărei activitate a fost transferată, după mai multe etape, societății recurente.

**Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare**

În temeiul articolului 267 al doilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare TFUE), se solicită interpretarea Regulamentului (UE) 2015/1589 și a principiilor consacrate în TFUE și în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în ceea ce privește repartizarea competențelor între Comisie și autoritățile naționale cu privire la identificarea

beneficiarilor ajutorului de stat, dreptul părților interesate de a fi ascultate, dreptul la apărare și protecția jurisdicțională. Mai precis, instanța de trimitere ridică problema dacă aceste dispoziții ale Uniunii se opun unei legislații naționale care conferă autorităților naționale competența:

- pe de o parte, de a constata raportul de continuitate economică dintre societatea beneficiară menționată expres de Comisie în decizia privind recuperarea ajutoarelor de stat ilegale și o a treia societate, care nu a participat la procedura desfășurată de Comisie;

- pe de altă parte, de a extinde la această din urmă societate domeniul de aplicare personal al deciziei Comisiei, declarând, așadar, că aceasta este obligată să ramburseze suma primită în mod nejustificat de prima întreprindere.

### **Întrebările preliminare**

„A) Articolele 108 și 288 TFUE și articolele 16 și 31 din Regulamentul (UE) 2015/1589 se opun unei reglementări naționale precum articolul 48 din Legea nr. 234 din 24 decembrie 2012, care permite autorității naționale, în faza de punere în aplicare a recuperării, să extindă sfera entităților obligate să restituie ajutoarele ilegale prin intermediul unei aprecieri a continuității economice între întreprinderi, fără a exclude această posibilitate atunci când Comisia a identificat deja destinatarii direcți, excluzând astfel competența Comisiei în materie de ajutoare de stat?

B) Articolele 263 și 288 TFUE, articolele 41 și 47 din Carta de la Nisa și articolele 16 și 31 din Regulamentul (UE) 2015/1589 se opun unei reglementări naționale precum articolul 48 din Legea nr. 234 din 24 decembrie 2012 privind ajutoarele de stat, în măsura în care, prevăzând că statul, cu ocazia punerii în aplicare a unei decizii de recuperare, identifică, dacă este cazul, entitățile obligate la restituire, permite punerea în aplicare a deciziei și împotriva altei entități decât destinatarii deciziei, care dispune de autonomie, nu a participat la procedura în fața Comisiei, nu a beneficiat de garanțiile privind dreptul de a fi ascultată și, în consecință, nu poate ataca decizia menționată în fața Tribunalului Uniunii Europene?”

### **Dreptul Uniunii invocat**

TFUE: articolul 263 al patrulea paragraf privind acțiunea în anulare; articolul 288 al patrulea paragraf privind caracterul obligatoriu al unei decizii în privința destinatariilor; articolul 108 alineatul (2) privind competența Comisiei în materie de ajutoare de stat.

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene: articolul 41, referitor la dreptul de a fi ascultat; articolul 47, referitor la dreptul la o cale de atac eficientă.

Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene: articolul 16, referitor la recuperarea ajutorului, și articolul 31, referitor la destinatarul deciziilor de recuperare.

### **Dreptul național invocat**

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” (Legea nr. 234 privind normele generale legate de participarea Republicii Italiene la formarea și la aplicarea reglementării și politicilor Uniunii Europene) din 24 decembrie 2012 (denumită în continuare „Legea nr. 234/20”), articolul 48: în urma notificării unei decizii de recuperare de către Comisie, autoritatea națională competentă (ministerul, regiunea, provincia sau organismul teritorial, după caz) identifică, dacă este cazul, entitățile obligate să ramburseze ajutorul, constată sumele datorate și stabilește modalitățile și condițiile de plată.

### **Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii**

- 1 Prin două hotărâri, pronunțate în anii 2009 și 2012, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) a recunoscut o compensație suplimentară pentru obligațiile de serviciu public în favoarea societății Buonotourist S.r.l. pentru prestarea de servicii de transport de călători cu autocarul, pe baza concesiunilor acordate de Regione Campania. Această compensație, în cuantum de 1 111 572,00 euro, a fost plătită societății.
- 2 Ulterior, Comisia Europeană, prin Decizia (UE) 2015/1075 din 19 ianuarie 2015 privind ajutorul de stat SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) [notificată cu numărul C (2015) 75] (denumită în continuare „decizia de recuperare”), a declarat această compensație suplimentară incompatibilă cu piața internă, dispunând ca Republica Italiană să recupereze suma de la beneficiar.
- 3 Societatea Buonotourist Srl a atacat ulterior această decizie mai întâi în fața Tribunalului (cauza T-185/2015) și, în recurs, în fața Curții de Justiție (cauza C-586/18 P), însă acțiunea sa în anulare a fost respinsă de ambele instanțe.
- 4 Între timp, bunurile societății Buonotourist Srl au făcut obiectul mai multor transferuri.
- 5 Mai întâi, în urma unor acte de divizare a unei societăți din 21 iulie 2011 de la Buonotourist Srl la Buonotourist TPL Srl și, respectiv, din 21 octombrie 2013, de la aceasta din urmă la Autolinee Buonotourist Srl, cele două societăți cesionare s-au substituit, una după cealaltă, în concesiunile regionale menționate privind furnizarea anumitor servicii de transport de călători.

- 6 În sfârșit, la 10 mai 2019, Autolinee Buonotourist Srl a închiriat actualei recurente, SCAI srl, ramura de activitate cuprinzând, printre altele, contractele de servicii, personalul și autobuzele pentru exploatarea anumitor servicii minime de transport public local. Acest contract de închiriere a încetat la 1 iulie 2021.
- 7 Societățile Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl și Autolinee Buonotourist TPL Srl au fost declarate în faliment prin hotărârile tribunalelor competente pronunțate între anii 2018 și 2020.
- 8 În consecință, pentru a continua serviciul de transport public local, Regione a încredințat serviciul societății deținute de A.I.R. Campania, care, întrucât nu dispunea de mijloacele necesare pentru efectuarea serviciului, le-a achiziționat chiar de la SCAI.
- 9 În paralel, Regione Campania a încercat să obțină restituirea compensației suplimentare acordate în mod nejustificat intervenind în procedurile de faliment respective și invocând propria datorie în raport cu societățile Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl și Autolinee Buonotourist Srl, fără a reuși totuși să primească nicio sumă.
- 10 În sfârșit, printr-o decizie din 7 februarie 2023, Regione Campania, pe baza deciziei de recuperare a Comisiei referitoare la Buonotourist Srl (decizie confirmată în prezent de organele judiciare ale Uniunii, astfel cum s-a menționat la punctul 3 de mai sus), prin care s-a constatat existența continuității economice între Buonotourist Srl și SCAI Srl, a extins domeniul personal al deciziei de recuperare și a dispus ca SCAI să restituie ajutorul de stat în cauză.
- 11 Această decizie a fost atacată de societatea SCAI în fața instanței de trimitere.

### **Argumentele esențiale ale părților din procedura principală**

#### *Argumentele SCAI, societatea recurentă*

- 12 În primul rând, recurenta contestă premisa care stă la baza deciziei regionale atacate, potrivit căreia ar exista o continuitate economică între ea și Buonotourist Srl.
- 13 Astfel, în opinia sa, din închirierea ramurii de activitate pe care a obținut-o de la Autolinee Buonotourist Srl nu s-ar putea deduce că și ajutorul de stat i-a fost, de asemenea, transferat. În special, acest contract de închiriere, care a fost încheiat în anul 2019 și încetase deja în 2021, prevedea o chirie adecvată, iar la încetarea acestuia, SCAI nu a păstrat niciun bun de la locator.
- 14 În plus, în contextul procedurii de faliment a Buonotourist Srl, două hotărâri, a Corte di Appello di Salerno (Curtea de Apel din Salerno) din 2021 și, respectiv, a Tribunale di Napoli (Tribunalul din Napoli) din 2022 au exclus existența unui grup de societăți „de facto” care ar fi acționat ca o singură entitate juridică.

- 15 În al doilea rând, recurenta invocă încălcarea articolelor 108, 288 și 299 TFUE, în măsura în care decizia regională atacată extinde în privința sa domeniul de aplicare personal al deciziei prin care Comisia Europeană a dispus ca Republica Italiană să recupereze ajutorul de stat acordat ilegal în favoarea Buonotourist Srl și a identificat, astfel, un destinatar precis.
- 16 În această privință, ea apreciază că, în această materie, competența administrației naționale este de natură pur executivă și nu include competența de a stabili o extindere a domeniului de aplicare personal al deciziei Comisiei. Aceasta ar rezulta în special din Comunicarea Comisiei privind recuperarea ajutoarelor de stat ilegale și incompatibile (2019/C 247/01), potrivit căreia revine Comisiei atât sarcina de a identifica beneficiarii de la care trebuie recuperat ajutorul (capitolul 4.3), cât și eventuala extindere ulterioară a deciziei la alți beneficiari.
- 17 În al treilea rând, recurenta invocă încălcarea dreptului său de a fi ascultată, întrucât nu a putut participa la procedura în urma căreia Comisia a adoptat decizia de recuperare a cărei punere în aplicare în privința sa o solicită Regione Campania.
- 18 În al patrulea rând, recurenta susține că a fost privată de dreptul său la protecție jurisdicțională, deoarece decizia de recuperare a ajutorului de stat nu poate fi atacată decât în fața Tribunalului Uniunii Europene, iar calitatea procesuală activă este recunoscută exclusiv destinatarilor acesteia, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. În plus, ea nu poate nici să atace în fața organului jurisdicțional al Uniunii menționat decizia Regione Campania prin care se dispune extinderea acestei recuperări pe baza unei constatări (continuitatea economică cu societatea destinatară a deciziei Uniunii) care, în opinia sa, era de competența Comisiei.

*Argumentele Regione Campania, intimată*

- 19 Regione Campania susține, în primul rând, că este competentă să extindă la societatea recurentă procedura de recuperare, în temeiul articolului 48 alineatul 2 din Legea nr. 234/2012, potrivit căruia, în urma notificării unei decizii de recuperare de către Comisie, autoritatea națională competentă (ministerul, regiunea, provincia sau autoritatea teritorială, după caz) identifică, dacă este necesar, entitățile obligate să restituie ajutorul, constată sumele datorate și stabilește modalitățile de plată.
- 20 Această competență a autorităților naționale ar fi confirmată de Comisia Europeană, în special la punctul 32 din Comunicarea 2007/C 272/05, intitulată „Pentru o punere în aplicare eficientă a deciziilor Comisiei de obligare a statelor membre să recupereze ajutorul de stat ilegal și incompatibil”, în temeiul căruia, „dacă, în stadiul punerii în aplicare, se observă că ajutorul a fost transferat către alte entități, statul membru poate fi obligat să extindă recuperarea pentru a-i include pe toți beneficiarii efectivi, în scopul de a garanta că obligația de recuperare nu este eludată”.

- 21 În al doilea rând, Regione Campania apreciază că există toate indiciile obiective și subiective care permit să se concluzioneze, în cursul diferitor transferuri (a se vedea punctele 4-6 de mai sus), în sensul unei continuități economice între Buonotourist Srl și recurentă, cu dobândirea, în fapt, a ajutorului de stat de către aceasta din urmă.
- 22 Această apreciere ar fi, de asemenea, confirmată de contactele dintre aceeași administrație națională și Comisia Europeană, care, mai întâi, în nota COMP/H4/MC/psD\*2020/078587, apoi în nota COMP/H4/FM/ng/comp (2023) 1978386 din 22 februarie 2023, a constatat existența unui avantaj anticoncurențial prin faptul că, în temeiul contractului de închiriere comercială, societatea SCAI obținuse dreptul de a utiliza toate bunurile corporale și necorporale necesare exercitării activității societății care beneficiase inițial de ajutorul în cauză, continuând astfel să obțină un avantaj economic din activitatea subvenționată în mod nejustificat. În plus, SCAI obținuse un drept de preempțiune care i-ar fi garantat preferința în cazul vânzării societății Autolinee Buonotourist.

#### **Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare**

- 23 Reglementarea națională prevăzută la articolul 48 din Legea nr. 234/2012 permite în mod expres autorităților naționale să extindă domeniul de aplicare personal al deciziei de recuperare, extinzând sfera beneficiarilor ajutorului care face obiectul deciziei Comisiei, chiar și atunci când Comisia a identificat în mod expres în aceasta întreprinderea destinatară.
- 24 Instanța de trimitere ridică problema dacă dreptul Uniunii admite o reglementare de acest tip, în special din două perspective distincte, care se reflectă în cele două întrebări preliminare adresate Curții.
- 25 **În primul rând**, trebuie să se stabilească dacă aprecierea existenței condiției referitoare la continuitatea economică între societatea beneficiară a ajutorului ilegal și eventuale societăți terțe revine exclusiv Comisiei sau poate fi, de asemenea, efectuată de autoritatea națională care pune în aplicare o decizie de recuperare, astfel cum prevede în mod expres reglementarea națională menționată mai sus.
- 26 În această privință, în primul rând, instanța de trimitere amintește că articolul 108 TFUE, potrivit căruia, atunci când constată că un ajutor acordat de un stat nu este compatibil cu piața internă, Comisia hotărăște că statul în cauză trebuie să desființeze ajutorul, precum și să ia toate măsurile necesare pentru recuperarea ajutorului de la beneficiar [așa-numita „decizie de recuperare” în sensul articolului 16 din Regulamentul (UE) 2015/1589], aceasta organizează o procedură „compusă”, respectiv în care intervin autoritățile Uniunii și autoritățile naționale.
- 27 În ceea ce privește repartizarea competențelor între autoritățile menționate în procedurile de acest tip, în jurisprudența Curții s-a afirmat că, dacă beneficiarii

ajutorului nu sunt identificați de Comisie în decizia de recuperare, statul membru trebuie să verifice situația individuală a fiecărei întreprinderi în cauză (Hotărârea din 13 februarie 2014, C-69/13, Mediaset, EU:C:2014:71, punctul 22).

- 28 În plus, în faza de punere în aplicare a deciziei de recuperare, în cazul în care ajutorul nu poate fi recuperat de la beneficiar și a fost transferat unei alte întreprinderi, statul membru ar trebui să extindă recuperarea la întreprinderea care beneficiază efectiv de avantaj ca urmare a transferului activității, garantând astfel că obligația de recuperare nu este eludată (Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 13 septembrie 2010, T-415/05 și T-416/05, Grecia/Comisia, EU:2010:386, punctele 143-146).
- 29 De asemenea, Curtea a statuat că, dacă beneficiarul ajutorului aparține unui grup de întreprinderi, revine Comisiei, în decizia de recuperare, sarcina de a aprecia dacă întreprinderile care aparțin unui grup, chiar dacă sunt considerate în dreptul național subiecte de drept distincte, constituie o unitate economică în sensul dreptului concurenței și trebuie, așadar, să fie considerate o singură întreprindere (Hotărârea din 12 iulie 1984, Hydrotherm, C-170/83, EU:C:1984:271, punctul 11).
- 30 În al doilea rând, în cazul transferului ajutorului prin intermediul transferului activității prin vânzare sau închiriere, mai multe decizii ale Comisiei arată că, în cazul în care se invocă continuitatea economică, Comisia evaluează cazul concret și stabilește dacă aceasta există (instanța de trimitere citează, de exemplu, Decizia 2916/51 a Comisiei din 1 octombrie 2014 privind ajutorul de stat SA 31550 pus în aplicare de Germania pentru Nürburgring).
- 31 Cu toate acestea, jurisprudența Curții nu a analizat niciodată autoritatea – națională sau a Uniunii – competentă să se pronunțe cu privire la continuitatea economică, limitându-se să declare că ajutoarele ilegale trebuie recuperate de la societatea care continuă activitatea economică a întreprinderii care a beneficiat de aceste ajutoare, atunci când este stabilit că această societate păstrează beneficiul efectiv al avantajului concurențial legat de acordarea ajutoarelor în cauză (Hotărârea din 7 martie 2018, C-127/16 P, SNCF Mobilités, EU:C:2018:165).
- 32 Potrivit instanței de trimitere, din jurisprudența Curții ar rezulta că, atunci când însăși Comisia a emis decizia de recuperare în privința unei entități determinate, competența de a extinde domeniul de aplicare al deciziei rămâne rezervată Comisiei, iar rolul statului membru trebuie să fie doar de punere în aplicare. Prin urmare, reglementarea națională în cauză, deși are intenția apreciabilă de a evita eludarea punerii în aplicare a deciziilor Comisiei, ar încălca competențele Comisiei. Singurul caz în care ar putea fi admisă decizia autorităților naționale de a proceda la punerea în aplicare împotriva unei altei entități decât cea identificată deja de Comisie ar fi cel în care este vorba despre o entitate care prezintă un grad suficient de legătură cu întreprinderea beneficiară a ajutorului, astfel încât să nu existe o marjă de apreciere a autorităților naționale, și ca aceasta să se mențină în cadrul punerii în aplicare a deciziei Comisiei.

- 33 **În al doilea rând**, se ridică problema dacă, prin extinderea de către autoritatea națională de punere în aplicare a domeniului de aplicare personal al unei decizii de recuperare adoptate de Comisie, noul destinatar al acesteia este privat atât de dreptul de a fi ascultat în procedura inițială în fața Comisiei, consacrat la articolele 41 și 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, cât și de dreptul de a exercita o acțiune în justiție împotriva deciziei de recuperare în sensul articolului 263 TFUE.
- 34 În ceea ce privește dreptul de a fi ascultat, instanța de trimitere amintește mai multe hotărâri ale Curții potrivit cărora respectarea dreptului la apărare constituie un principiu general al dreptului comunitar care își găsește aplicarea atunci când administrația își propune să adopte în privința unei persoane un act care îi cauzează un prejudiciu. În temeiul acestui principiu, destinatarilor deciziilor care le afectează în mod sensibil interesele trebuie să li se dea posibilitatea de a-și face cunoscut în mod util punctul de vedere cu privire la elementele pe care administrația intenționează să își întemeieze decizia (Hotărârea din 18 decembrie 2008, C-349/07, Sopropè).
- 35 La rândul său, jurisprudența instanțelor administrative italiene a afirmat că, în cazul în care administrația națională procedează la recuperarea ajutoarelor de stat nejustificate de la o altă entitate decât beneficiarul deciziei Comisiei, dreptul de a fi ascultat este garantat suficient de apărările efectuate de societatea care este destinatară directă a deciziei Comisiei.
- 36 Cu toate acestea, potrivit instanței de trimitere, astfel de decizii ale instanțelor naționale au intervenit în privința unor întreprinderi care fuseseră considerate ca făcând parte dintr-un grup de societăți „de facto”, în timp ce acest lucru ar fi fost exclus în cazul recurenței (a se vedea punctul 14 de mai sus).
- 37 În ceea ce privește dreptul de a exercita o acțiune în justiție, instanța de trimitere amintește că decizia de extindere de către autoritatea națională a domeniului de aplicare personal al deciziei de recuperare a ajutoarelor incompatibile nu poate fi atacată la Tribunalul Uniunii și că numai decizia de recuperare poate fi contestată în fața acesteia din urmă, însă calitatea procesuală le este recunoscută numai destinatarilor acesteia, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.
- 38 Din acest punct de vedere, o astfel de încălcare a dreptului la protecție jurisdicțională nu ar putea fi depășită de posibilitatea de a contesta decizia de extindere în fața instanțelor naționale, întrucât ar implica pentru acestea din urmă necesitatea de a aprecia pe fond existența continuității economice între întreprinderi, apreciere care, potrivit instanței de trimitere, este exclusiv de competența Comisiei.
- 39 În sfârșit, instanța de trimitere solicită Curții să judece prezenta cauză potrivit procedurii accelerate prevăzute la articolul 105 din Regulamentul de procedură al Curții, pentru motivul că ar fi vorba despre probleme de interpretare noi și de importanță majoră pentru toate statele membre.