

**Sag C-588/23****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

25. september 2023

**Forelæggende ret:**

Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Italien)

**Afgørelse af:**

18. september 2023

**Sagsøger:**

Scai Srl

**Sagsøgt:**

Regione Campania

**Hovedsagens genstand**

Påstand om annullation af forvaltningsretsakt vedtaget af Regione Campanias (regionen Campanien) af 7. februar 2023, hvorved det subjektive anvendelsesområde for afgørelse (EU) 2015/1075 af 19. januar 2015 om statsstøtte SA.35843 (2014/C) (tidligere 2012/NN) (meddelt under nummer K(2015) 75) blev udvidet til at omfatte det sagsøgende selskab, idet Europa-Kommissionen med den nævnte afgørelse har pålagt Den Italienske Republik at tilbagesøge den yderligere kompensation for offentlig tjeneste, som var blevet udbetalt til et andet selskab, der i mellemtiden var gået konkurs, og hvis virksomhed efter forskellige trin var blevet overdraget til det sagsøgende selskab, eftersom denne kompensation var blevet erklæret uforenelig med konkurrencereglerne.

**Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse**

I henhold til artikel 267, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter »TEUF«), ønskes en fortolkning af forordning (EU) 2015/1589 og af de principper, der er fastsat i TEUF og i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, vedrørende kompetencefordelingen

mellem Kommissionen og de nationale myndigheder for så vidt angår identifikationen af modtagerne af statsstøtte, de berørte personers ret til at blive hørt, retten til forsvar og retsbeskyttelse. Mere specifikt har den forelæggende ret, rejst spørgsmålet, om disse EU-bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, der giver de nationale myndigheder beføjelse til:

- på den ene side at fastslå det økonomiske kontinuitetsforhold mellem den støttemodtagende virksomhed, som Kommissionen udtrykkeligt har henvist til i afgørelsen om tilbagebetaling af ulovlig statsstøtte, og en tredje virksomhed, som ikke deltog i den af Kommissionen gennemførte procedure;

- på den anden side at udvide den subjektive rækkevidde af Kommissionens afgørelse til også at omfatte det sidstnævnte selskab og dermed erklære det forpligtet til at tilbagebetale det beløb, som det førstnævnte selskab uretmæssigt havde modtaget fra den første virksomhed.

### **Præjudicielle spørgsmål**

»1) Er artikel 108 TEUF, artikel 288 TEUF og artikel 16 og 31 i forordning (EU) 1589/2015 til hinder for en national lovgivning, såsom artikel 48 i lov nr. 234 af 24. december 2012, der giver den nationale myndighed mulighed for i tilbagesøgningsfasen at udvide kredsen af personer, der skal tilbagebetale ulovlig støtte, ved hjælp af en vurdering af den økonomiske kontinuitet mellem virksomheder, uden at udelukke denne beføjelse når Kommissionen allerede har identificeret de direkte modtagere, hvorved Kommissionens kompetence i forhold til statsstøtte udelukkes?

2) Er artikel 263 TEUF og artikel 288 TEUF, chartrets artikel 41 og 47 samt artikel 16 og 31 i forordning (EU) nr. 1589/2015 til hinder for en national lovgivning som artikel 48 i lov nr. 234 af 24. december 2012 om statsstøtte, for så vidt som den, idet den bestemmer, at staten ved gennemførelsen af en afgørelse om tilbagebetaling om nødvendigt skal identificere de subjekter, der er forpligtet til at tilbagebetale støtten, tillader, at afgørelsen også gennemføres over for et andet subjekt end afgørelsens adressater, som er et selvstændigt subjekt, der ikke har deltaget i proceduren for Kommissionen, ikke er blevet indrømmet en ret til at blive hørt og derfor ikke er beføjet til at anfægte den nævnte afgørelse for Den Europæiske Unions Ret«.

### **Anførte EU-retlige forskrifter**

Artikel 263, stk. 4, TEUF om annullationssøgsmål; artikel 288, stk. 4, TEUF om en afgørelses bindende karakter i forhold til adressaterne; artikel 108, stk. 2, TEUF om Kommissionens kompetence i statsstøttesager.

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 41 om retten til at blive hørt, artikel 47 om adgang til effektive retsmidler.

Rådets forordning (EU) nr. 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, artikel 16 om tilbagebetaling af støtte og artikel 31 om adressaternes for afgørelserne om tilbagebetaling.

### **Anførte nationale forskrifter**

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« (lov nr. 234 af 24. december 2012, Generelle regler for Den Italienske Republiks deltagelse i udformning og gennemførelse af Den Europæiske Unions lovgivning og politikker, herefter »lov nr. 234/2012«), artikel 48: efter Kommissionens meddelelse af en afgørelse om tilbagebetaling skal den kompetente nationale myndighed (ministerium, region, provins eller lokal forvaltning alt efter omstændighederne), når det er nødvendigt, identificere de subjekter, der skal tilbagebetale støtte, fastslå de skyldige beløb og fastsætte fremgangsmåden og fristen for denne betaling.

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne**

- 1 Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) tilkendte i to domme, der blev afsagt i 2009 og 2012, yderligere kompensation for forpligtelser til levering af offentlige tjenester til fordel for selskabet Buonotourist S.r.l. for levering af personbefordring med bus i henhold til koncessioner udstedt af regionen. Denne kompensation på 1 111 572,00 EUR er blevet udbetalt til selskabet.
- 2 Efterfølgende fastslog Europa-Kommissionen ved afgørelse (EU) 2015/1075 af 19. januar 2015 om statsstøtteforanstaltning SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) (meddelt under nummer C(2015) 75) (herefter: »afgørelsen om tilbagebetaling«) at denne yderligere kompensation ikke var forenelig med det indre marked og pålagde Den Italienske Republik at tilbagesøge beløbet hos støttemodtageren.
- 3 Selskabet Buonotourist Srl anfægtede efterfølgende denne afgørelse først ved Retten (sag T-185/2015) og i anden instans ved Domstolen (sag C-586/18 P), men Kommissionen blev frifundet i begge instanser.
- 4 I mellemtiden har Buonotourist Srl's aktiver været genstand for forskellige overdragelser.
- 5 For det første, og efter at der var blevet foretaget en virksomhedsspaltning henholdsvis den 21. juli 2011 fra Buonotourist Srl til Buonotourist TPL Srl og den 21. oktober 2013 fra denne sidstnævnte til Autolinee Buonotourist Srl., overtog de to erhvervende selskaber det ene efter det andet de førnævnte regionale koncessioner på levering af visse former for personbefordring.

- 6 Endelig leasede Autolinee Buonotourist Srl den 10. maj 2019 til sagsøgeren i den foreliggende sag, SCAI Srl, den gren af virksomheden, der bl.a. omfatter servicekontrakter, personale og busser til drift af visse minimumstjenester inden for lokal offentlig personbefordring. Denne leasingaftale udløb den 1. juli 2021.
- 7 Selskaberne Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl og Autolinee Buonotourist TPL Srl blev erklæret konkurs ved domme afsagt af de kompetente domstole mellem 2018 og 2020.
- 8 Følgelig fik A.I.R. Campania med henblik på en fortsat levering af tjenester inden for lokal offentlig personbefordring af Regione Campania til opgave at udføre denne tjeneste, og idet dette selskab ikke rådede over de aktiver, som var nødvendige for udførelsen af tjenesten, erhvervede den disse af netop SCAI.
- 9 Samtidigt forsøgte Regione Campania at opnå tilbagebetaling af den uretmæssigt tildelte yderligere kompensation ved at intervenere i de respektive konkursager og gøre sin gæld gældende over for selskaberne Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl og Autolinee Buonotourist Srl, dog uden at opnå noget beløb.
- 10 Endelig udviderede Regione Campania ved en foranstaltning af 7. februar 2023 på grundlag af Kommissionens afgørelse om tilbagebetaling af støtten fra Buonotourist Srl (en afgørelse, der nu er stadfæstet af EU-Domstolen, som nævnt i punkt 3 ovenfor), efter at have fastslået, at der forelå økonomisk kontinuitet mellem Buonotourist Srl og SCAI Srl, det subjektive anvendelsesområde for afgørelsen om tilbagebetaling og pålagde SCAI at tilbagebetale den pågældende statsstøtte.
- 11 Denne foranstaltning blev anfægtet af selskabet SCAI ved den forelæggende ret.

### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

#### *Argumenter fra SCAI, det sagsøgende selskab*

- 12 For det første har sagsøgeren bestridt den antagelse, der ligger til grund for den anfægtede regionale foranstaltning, i henhold til hvilken der foreligger økonomisk kontinuitet mellem sagsøgeren og Bonotourist Srl.
- 13 Efter selskabets opfattelse kunne det ikke udledes af leasingen af den virksomhedsgren, som det havde erhvervet fra Autolinee Buonotourist Srl, at der også blev overført statsstøtte til selskabet. Navnlig var denne leasingaftale blevet indgået i 2019 og var allerede udløbet i 2021, den indeholdt en passende leasingafgift, og SCAI havde ved udløbet ikke beholdt nogen af leasinggivers aktiver.
- 14 I forbindelse med konkursbehandlingen af Buonotourist Srl havde to domme fra henholdsvis appelretten i Salerno i 2021 og retten i Napoli i 2022 endvidere

udelukket, at der forelå en »de facto« koncern af selskaber, der handlede som en enkelt juridisk enhed.

- 15 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at der er sket tilsidesættelse af artikel 108 TEUF, 288 TEUF og 299 TEUF, for så vidt som den anfægtede regionale foranstaltning udvider det subjektive anvendelsesområde for afgørelsen, hvorved Europa-Kommissionen pålagde Den Italienske Republik at tilbagesøge den statsstøtte, der ulovligt var ydet til Buonotourist Srl, og derved havde identificeret en bestemt adressat, til at omfatte sagsøgeren.
- 16 I denne henseende finder Kommissionen, at den nationale forvaltnings beføjelser i denne sag udelukkende er udøvende og ikke omfatter beføjelser til at udvide det subjektive anvendelsesområde for Kommissionens afgørelse. Dette kan navnlig udledes af Kommissionens meddelelse om tilbagebetaling af ulovlig og uforenelig statsstøtte (EUT 2019 C 247, s. 1), hvorefter det tilkommer Kommissionen både at identificere de støttemodtagere, som støtten skal kræves tilbagebetalt hos (kapitel 4.3), og om fornødent at udvide afgørelsen til at omfatte yderligere støttemodtagere.
- 17 For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at der er sket tilsidesættelse af sagsøgerens ret til at blive hørt, idet sagsøgeren ikke har kunnet deltage i den procedure, ved hvis afslutning Kommissionen vedtog den afgørelse om tilbagebetaling, som Regione Campania hævder at gennemføre over for sagsøgeren.
- 18 For det fjerde har sagsøgeren gjort gældende, at selskabet er blevet frataget sin ret til domstolsbeskyttelse, eftersom afgørelsen om tilbagebetaling af statsstøtten kun kan anfægtes ved Den Europæiske Unions Ret, og søgsmålskompetence udelukkende tilkommer den, som afgørelsen er rettet til, jf. artikel 263, stk. 4, TEUF. Selskabet kan heller ikke for en af Unionens retsinstanser anfægte Regione Campanias foranstaltning, der foreskriver en udvidelse af denne tilbagebetaling på grundlag af en konstatering (økonomisk kontinuitet med det selskab, som EU-afgørelsen var rettet til), som efter dets opfattelse henhører under Kommissionens kompetence.

*Argumenter fra Regione Campania, sagsøgte*

- 19 Regione Campania har for det første gjort gældende, at den har kompetence til at udvide tilbagesøgningsproceduren i henhold til artikel 48, stk. 2, i lov nr. 234/2012 til også at omfatte det sagsøgende selskab, hvorefter den kompetente nationale myndighed (ministerium, region, provins eller lokal forvaltning alt efter omstændighederne) efter Kommissionens meddelelse af en afgørelse om tilbagebetaling, når det er nødvendigt skal identificere de subjekter, der skal tilbagebetale støtte, fastslå de skyldige beløb og fastsætte fremgangsmåden for betalingen.

- 20 Denne kompetence hos de nationale myndigheder bekræftes af Europa-Kommissionen, navnlig i punkt 32 i dens meddelelse 2007/C 272/05 med titlen »Mod en effektiv gennemførelse af Kommissionens beslutninger, som pålægger en medlemsstat at tilbagesøge ulovlig og uforenelig statsstøtte«, hvorefter medlemsstaten »[h]vis det i gennemførelsesforløbet fremkommer, at støtten er blevet overført til andre enheder, [...] eventuelt [må] udvide tilbagesøgningen til at omfatte alle faktiske modtagere for at sikre, at tilbagesøgningsforpligtelsen ikke omgås«.
- 21 For det andet er Regione Campania af den opfattelse, at der foreligger alle de objektive og subjektive beviser for, at der i løbet af de forskellige overdragelser (jf. punkt 4-6 ovenfor) har foreligget økonomisk kontinuitet mellem Buonotourist Srl og sagsøgeren, og at denne sidstnævnte de facto har modtaget statsstøtte.
- 22 Denne vurdering bekræftes også af kontakterne mellem den samme nationale administration og Europa-Kommissionen, som først i notatet COMP/H4/MC/psD\*2020/078587 og derefter i notatet COMP/H4/FM/ng/comp (2023)1978386 af 22/2/2023 fandt, at der var en konkurrencebegrænsende fordel derved, at selskabet SCAI i kraft af forpagtningskontrakten havde opnået ret til at anvende alle de materielle og immaterielle aktiver, der var nødvendige for at udøve aktivitet i den virksomhed, som oprindeligt havde modtaget den pågældende støtte, og således fortsat havde en økonomisk fordel af den uretmæssigt subsidierede aktivitet. Desuden havde SCAI opnået en forkøbsret, som ville have givet selskabet fortrinsret i tilfælde af salg af selskabet Autolinee Buonotourist.

### Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 23 Den nationale bestemmelse i artikel 48 i lov nr. 234/2012 giver udtrykkeligt de nationale myndigheder mulighed for at udvide det subjektive anvendelsesområde for tilbagesøgningsforanstaltningen ved at udvide kredsen af modtagere af den støtte, der er genstand for Kommissionens afgørelse, og dette selv når Kommissionen udtrykkeligt har identificeret den støttemodtagende virksomhed heri.
- 24 Den forelæggende ret har rejst spørgsmålet, om EU-retten tillader en sådan lovgivning, navnlig ud fra to forskellige synsvinkler, som afspejles i de to præjudicielle spørgsmål, der er forelagt Domstolen.
- 25 **For det første** er det nødvendigt at præcisere, om vurderingen af, om der foreligger et krav om økonomisk kontinuitet mellem den virksomhed, der modtager den ulovlige støtte, og eventuelle tredjevirkomheder, alene tilkommer Kommissionen, eller om den også kan foretages af den nationale myndighed, der gennemfører en afgørelse om tilbagebetaling, således som det udtrykkeligt er fastsat i den ovennævnte nationale lovgivning.

- 26 I denne henseende minder den forelæggende ret for det første om, at artikel 108 TEUF – hvorefter Kommissionen, hvis den finder, at en støtte som ydes af en stat, ikke er forenelig med det indre marked, træffer afgørelse om, at den pågældende stat skal ophæve støtteforanstaltningen og træffer alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren (såkaldt »afgørelse om tilbagebetaling« som omhandlet i artikel 16 i forordning (EU) 2015/1589) – fastsætter en »sammensat« procedure, dvs. en procedure, hvor Unionen og de nationale myndigheder intervenserer.
- 27 Hvad angår kompetencefordelingen mellem disse myndigheder i en procedure af denne art, har Domstolen i sin praksis fastslået, at hvis støttemodtagerne ikke er identificeret af Kommissionen i afgørelsen om tilbagebetaling, skal medlemsstaten undersøge hver enkelt virksomheds individuelle situation (dom af 13.2.2014, C-69/13, Mediaset, ECLI:EU:C:2014:71, præmis 22).
- 28 Endvidere bør medlemsstaten, når støtten ikke kan tilbagesøges fra støttemodtageren og er blevet overført til en anden virksomhed, i forbindelse med gennemførelsen af afgørelsen om tilbagebetaling udvide tilbagesøgningen til at omfatte den virksomhed, der faktisk nyder godt af fordelene efter overførslen af aktiviteter, hvorved det sikres, at tilbagesøgningsforpligtelsen ikke omgås (Rettens dom af 13.9.2010, T-415/05 og T-416/05, Grækenland mod Kommissionen, ECLI:EU:2010:386, præmis 143-146).
- 29 Domstolen har endvidere fastslået, at når støttemodtageren tilhører en koncern, tilkommer det Kommissionen i afgørelsen om tilbagebetaling at vurdere, om de virksomheder, der tilhører denne gruppe, selv om de i henhold til national ret betragtes som særskilte juridiske enheder, udgør en økonomisk enhed i konkurrenceretlig henseende og derfor skal betragtes som en enkelt virksomhed (dom af 12.7.1984, sag C-170/83, Hydrotherm, ECLI:EU:C:1984:271, præmis 11).
- 30 For det andet viser flere af Kommissionens afgørelser i forbindelse med overførsel af støtten ved salg eller bortforpagtning, at Kommissionen, når der gøres en økonomisk kontinuitet gældende, vurderer den konkrete sag og afgør, om der foreligger økonomisk kontinuitet (den forelæggende ret har f.eks. henvist til Kommissionens afgørelse 2916/51 af 1.10.2014 om statsstøtte SA 31550 ydet af Tyskland til Nürburgring).
- 31 Domstolens har i sin praksis imidlertid aldrig taget stilling til, hvilken myndighed – national eller EU-myndighed – der har kompetence til at træffe afgørelse om økonomisk kontinuitet, og har begrænset sig til at fastslå, at ulovlig støtte skal tilbagesøges fra det selskab, der viderefører den økonomiske aktivitet i den virksomhed, der har modtaget støtten, hvis det godtgøres, at dette selskab fortsat rent faktisk nyder godt af den konkurrencefordel, der er forbundet med den pågældende støtte (dom af 7.3.2018, C-127/16 P, SNCF Mobilités, ECLI:EU:C:2018:165).

- 32 Efter den forelæggende rets opfattelse følger det af Domstolens praksis, at når Kommissionen selv har udstedt afgørelsen om tilbagebetaling i forhold til et bestemt subjekt, er kompetencen til at udvide afgørelsens anvendelsesområde forbeholdt Kommissionen, og medlemsstatens rolle må være en ren gennemførelsesrolle. Selv om den pågældende nationale lovgivning har et prisværdigt formål om at undgå omgåelse af gennemførelsen af Kommissionens afgørelser, tilsidesætter den derfor Kommissionens beføjelser. Det eneste tilfælde, hvor de nationale myndigheders afgørelse om at foretage tilbagesøgning over for et andet subjekt end det, der allerede er identificeret af Kommissionen, kunne være tilladt, ville være, hvis dette subjekt har en tilstrækkelig grad af tilknytning til den virksomhed, der modtager støtten, således at der ikke er nogen skønsmargin for de nationale myndigheder, og forholdet forbliver inden for rammerne af gennemførelsen af Kommissionens afgørelse.
- 33 **For det andet** opstår spørgsmålet, om den nye adressat for en afgørelse om tilbagebetaling, der er vedtaget af Kommissionen, som følge af den nationale håndhævelsesmyndigheds udvidelse af det subjektive anvendelsesområde, fratages både den ret til at blive hørt i den indledende procedure for Kommissionen, der er fastsat i artikel 41 og 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, og retten til at anlægge sag mod afgørelsen om tilbagebetaling i henhold til artikel 263 TEUF.
- 34 Hvad angår retten til at blive hørt, minder den forelæggende ret om Domstolens talrige domme, ifølge hvilke respekten for retten til forsvar udgør et generelt fællesskabsretligt princip, der finder anvendelse, når forvaltningen påtænker at vedtage en for en person bebyrdende retsakt. I medfør af dette princip skal adressater for afgørelser, som i væsentlig grad påvirker deres interesser, have mulighed for at gøre deres synspunkter gældende med hensyn til de forhold, myndighederne påtænker at lægge til grund for deres beslutning (dom af 18.12.2008, C-349/07, Sopropè).
- 35 De italienske forvaltningsdomstole har i deres praksis fastslået, at retten til at blive hørt, når den nationale forvaltning søger at tilbagesøge ulovlig statsstøtte fra en anden part end adressaten for Kommissionens afgørelse, er tilstrækkeligt sikret af de indsigelser, som den virksomhed, der er direkte adressat for Kommissionens afgørelse, har fremsat.
- 36 Efter den forelæggende rets opfattelse vedrørte disse afgørelser fra de nationale domstole imidlertid virksomheder, der var blevet anset for at være en del af en »de facto«-koncern, mens dette var udelukket i sagsøgerens sag (jf. præmis 14 ovenfor).
- 37 Hvad angår søgsmålsretten bemærker den forelæggende ret, at den nationale myndigheds foranstaltning om udvidelse af det subjektive anvendelsesområde for afgørelsen om tilbagebetaling af uforenelig støtte, ikke kan anfægtes for Den Europæiske Unions Ret, og at det kun er afgørelsen om tilbagebetaling, der kan



anfægtes for Retten, men at kun de personer, som den er rettet til, har søgsmålskompetence i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF.

- 38 I denne henseende kan denne tilsidesættelse af retten til domstolsbeskyttelse ikke afhjælpes ved muligheden for at anfægte udvidelsesforanstaltningen for de nationale domstole, eftersom dette ville indebære, at sidstnævnte skulle vurdere substansen vedrørende spørgsmålet, om der foreligger økonomisk kontinuitet mellem virksomheder, en vurdering, som – ifølge den forelæggende ret – udelukkende henhører under Kommissionen.
- 39 Endelig har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at anvende den fremskyndede procedure i artikel 105 i Domstolens procesreglement i den foreliggende sag, da den vedrører nye fortolkningsspørgsmål af særlig relevans for alle medlemsstaterne.

ARBEJDSDOKUMENT