

Дело C-588/23**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

25 септември 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

18 септември 2023 г.

Жалбоподател:

Scai Srl

Ответник:Regione Campania**Предмет на главното производство**

Жалба за отмяна на акт от 7 февруари 2023 г. на Regione Campania (Регион Кампания), с който се разширява по отношение на дружеството жалбоподател субективният обхват на Решение (ЕС) 2015/1075 от 19 януари 2015 година относно държавна помощ SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) (нотифицирано под номер C(2015) 75), с което Европейската комисия разпорежда на Италианската република да си възстанови обявената за несъвместима с правилата на конкуренцията допълнителна компенсация за предоставяне на обществена услуга, която е изплатила на друго дружество, което междуременно е изпаднало в несъстоятелност и чиято дейност е била прехвърлена, след различни сделки, на дружеството жалбоподател

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

На основание член 267, втора алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз (наричан по-нататък „ДФЕС“) се иска тълкуване на Регламент (ЕС) 2015/1589 и на принципите, заложи в ДФЕС и в Хартата на основните права на ЕС, по въпроса за разпределението на правомощията между Комисията и националните органи във връзка с определянето на

получателите на държавната помощ, правото на заинтересованите страни да бъдат изслушани, правото на защита, както и правото на съдебна защита. По-конкретно, запитващата юрисдикция пита дали тези разпоредби от правото на Съюза допускат национално законодателство, което дава на националните органи следните правомощия:

— от една страна, да установят връзката на икономическа приемственост между дружеството получател, изрично посочено от Комисията в решението за възстановяване на неправомерната държавна помощ, и трето дружество, което не е участвало в проведената от Комисията процедура,

— от друга страна, да разширят субективния обхват на решението на Комисията, така че да включат в него последно споменатото дружество, с което да задължат това дружество да върне сумата, която първото дружество е получило без основание.

Преюдициални въпроси

„А) Допускат ли членове 108 и 288 ДФЕС и членове 16 и 31 от Регламент (ЕС) 2015/1589 национална правна уредба като член 48 от Закон № 234 от 24 декември 2012 г., която позволява на националния орган на етапа на изпълнението на решението за възстановяване да разшири кръга на субектите, длъжни да възстановят неправомерната помощ, чрез преценка на икономическата приемственост между предприятията, без да предвижда отпадане на това правомощие, когато Комисията вече е определила преките адресати, с което изключва компетентността на Комисията в областта на държавните помощи?

Б) Допускат ли членове 263 и 288 ДФЕС, членове 41 и 47 от Хартата и членове 16 и 31 от Регламент (ЕС) 2015/1589 национална правна уредба относно държавните помощи като член 48 от Закон № 234 от 24 декември 2012 г., доколкото тази уредба — като предвижда, че при изпълнението на решение за възстановяване държавата при необходимост определя длъжните да възстановят помощта субекти — дава възможност изпълнението на това решение да бъде насочено срещу различен от адресатите на решението самостоятелен субект, който не е участвал в процедурата пред Комисията, не е разполагал с право на изслушване и съответно няма право да обжалва това решение пред Общия съд на Европейския съюз?“.

Цитирани разпоредби от правото на Европейския съюз

ДФЕС: член 263, четвърта алинея относно жалбата за отмяна; член 288, четвърта алинея относно задължителната сила на решението спрямо адресатите; член 108, параграф 2 относно компетентността на Комисията в областта на държавните помощи

Харта на основните права на Европейския съюз: член 41 относно правото на изслушване; член 47 относно правото на ефективни правни средства за защита

Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз: член 16 относно възстановяването на помощта и член 31 относно адресатите на решенията за възстановяване

Цитирани разпоредби от националното право

Закон № 234 от 24 декември 2012 г. — „Обща уредба на участието на Италия в приемането и прилагането на законодателството и политиките на Европейския съюз“ (наричан по-нататък „Закон № 234/2012“), член 48: след като Комисията съобщи решението за възстановяване, компетентният национален орган (министерство, регион, провинция или териториална единица, според случая) определя при необходимост длъжните да възстановят помощта субекти, установява дължимите суми и определя реда и условията за плащане.

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 С две решения, постановени през 2009 г. и 2012 г., Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) установява правото на дружеството Buonotourist Srl да получи допълнителна компенсация за предоставяне на обществена услуга във връзка с пътническите транспортни автобусни услуги, които е предоставяло въз основа на концесии, издадени от регион Кампания. Тази компенсация в размер на 1 111 572,00 EUR е изплатена на дружеството.
- 2 Впоследствие с Решение (ЕС) 2015/1075 от 19 януари 2015 година относно държавна помощ SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) (нотифицирано под номер С(2015) 75) (наричано по-нататък „решението за възстановяване“) Европейската комисия обявява тази допълнителна компенсация за несъвместима с вътрешния пазар и разпорежда на Италианската република да възстанови сумата от получателя.
- 3 Дружеството Buonotourist обжалва това решение първо пред Общия съд (дело T-185/15), а на втора инстанция — пред Съда (дело C-586/18 P), но и на двете инстанции жалбата му е отхвърлена.
- 4 Междувременно активите на дружеството Buonotourist са неколккратно прехвърляни.
- 5 Първо, със сделки за отделяне съответно от 21 юли 2011 г. на Buonotourist TPL Srl от Buonotourist Srl и от 21 октомври 2013 г. на Autolinee Buonotourist Srl от Buonotourist Srl, двете отделени дружества встъпват едно след друго в

правата и задълженията на Buonotourist Srl по упоменатите регионални концесии за предоставяне на определени услуги за пътнически транспорт.

- 6 Накрая, на 10 май 2019 г. дружеството Autolinee Buonotourist Srl отдава под наем на настоящия жалбоподател, дружеството SCAI Srl, частта от предприятието, която включва, наред с другото, договорите за услуги, персонала и автобусите за извършването на определени минимални услуги за местен обществен транспорт. Договорът за наем изтича на 1 юли 2021 г.
- 7 С решения на компетентните съдилища, постановени между 2018 г. и 2020 г., са открити производства по несъстоятелност срещу дружествата Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl и Autolinee Buonotourist TPL Srl.
- 8 Вследствие на това, за да осигури по-нататъшното извършване на услугата за местен обществен транспорт, регионът възлага осъществяването ѝ на дружеството със свое участие A.I.R. Campania, което не разполага с необходимите превозни средства за извършване на услугата и затова ги закупува именно от SCAI.
- 9 В същото време регион Кампания се опитва да си възстанови предоставената без основание допълнителна компенсация, като встъпва в съответните производства по несъстоятелност и предявява вземането си от дружествата Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl и Autolinee Buonotourist Srl, без обаче да успее да събере каквато и да било сума.
- 10 Накрая, като се основава на издаденото от Комисията решение за възстановяване с адресат Buonotourist Srl (решение, което вече е потвърдено от съдилищата на Съюза, както беше посочено в точка 3 по-горе), с акт от 7 февруари 2023 г. регион Кампания установява наличието на икономическа приемственост между Buonotourist Srl и SCAI Srl, разширява субективния обхват на решението за възстановяване и задължава SCAI да възстанови въпросната държавна помощ.
- 11 SCAI обжалва този акт пред запитващата юрисдикция.

Основни доводи на страните в главното производство

Доводи на SCAI, дружеството жалбоподател

- 12 На първо място, жалбоподателят отрича наличието на предпоставката за издаването на обжалвания акт на Региона, а именно наличието на икономическа приемственост между жалбоподателя и Buonotourist Srl.
- 13 Според жалбоподателя обстоятелството, че е взел под наем частта от предприятие от Autolinee Buonotourist Srl, не означава, че му е била прехвърлена и държавната помощ. По-специално, този договор за наем бил сключен през 2019 г. и прекратен още през 2021 г., предвиждал заплащане

на съответен наем и при прекратяването на договора SCAI не задържало никакви активи на наемодателя.

- 14 Освен това в производството по несъстоятелност на Buonotourist Srl в две съдебни решения, съответно на Corte di Appello di Salerno (Апелативен съд Салерно, Италия) от 2021 г. и на Tribunale di Napoli (Първоинстанционен съд Неапол, Италия) от 2022 г., било прието, че не е налице „фактическа“ група от дружества, които да са действали като единен правен субект.
- 15 На второ място, жалбоподателят изтъква нарушение на членове 108, 288 и 299 ДФЕС, произтичащо от това, че с обжалвания акт на Региона се разширява субективният обхват на решението, с което Европейската комисия е задължила Италианската република да възстанови неправомерно предоставената на Buonotourist Srl държавна помощ, и по този начин е определила конкретен адресат.
- 16 В това отношение той счита, че в този случай правомощията на националната администрация са само изпълнителни и не включват правомощие за разширяване на субективния обхват на решението на Комисията. Това следвало по-специално от Известието на Комисията относно събирането на неправомерна и несъвместима държавна помощ (2019/C 247/01), съгласно което е от компетентността на Комисията както да идентифицира получателите, от които помощта трябва да бъде събрана (раздел 4.3), така и евентуално след това да разшири обхвата на решението, така че да включи и следващи получатели.
- 17 На трето място, жалбоподателят твърди, че е нарушено правото му да бъде изслушан, тъй като не е могъл да участва в процедурата, в която Комисията е приела решението за възстановяване, което регион Кампания иска да изпълни спрямо него.
- 18 На четвърто място, жалбоподателят твърди, че е бил лишен от правото си на съдебна защита, тъй като съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС решението за възстановяване на държавната помощ може да се обжалва само пред Общия съд на Европейския съюз и легитимирани да го обжалват са само адресатите му. Същевременно жалбоподателят не можел да обжалва пред посочения съд на Съюза акта на регион Кампания, с който обхватът на решението за възстановяване е разширен въз основа на констатация (за икономическа приемственост с дружеството — адресат на решението на Съюза), която според жалбоподателя е от компетентността на Комисията.

Доводи на регион Кампания, ответник

- 19 На първо място, Регион Кампания твърди, че е компетентен да разшири обхвата на процедурата за възстановяване по отношение на дружеството жалбоподател по силата на член 48, параграф 2 от Закон № 234/2012, съгласно който, след като Комисията съобщи решението за възстановяване,

компетентният национален орган (министерство, регион, провинция или териториална единица, според случая) определя при необходимост длъжните да възстановят помощта субекти, установява дължимите суми и определя реда за плащане.

- 20 Според Региона тази компетентност на националните органи е потвърдена от Европейската комисия, по-специално в точка 32 от Известие 2007/C 272/05, озаглавено „Към ефективно прилагане на решенията на Комисията, разпореждащи на държавите членки да възстановят неправомерна и несъвместима държавна помощ“, съгласно която „[а]ко на етапа на прилагане се окаже, че помощта е била прехвърлена на други организации, може да се наложи държавите членки да разширят обхвата на възстановяването, за да включат всички действителни бенефициери и да гарантират спазване на задължението за възстановяване“.
- 21 На второ място, регион Кампания счита, че са налице всички обективни и субективни признаци за наличието на икономическа приемственост между Buonotourist Srl и жалбоподателя при различните прехвърляния (вж. т. 4—6 по-горе), като последният де факто е получил държавната помощ.
- 22 Тази преценка била потвърдена и при контактите между националната администрация и Европейската комисия, която първо в документ COMP/H4/MC/psD*2020/078587, а след това в документ COMP/H4/FM/ng/comp (2023)1978386 от 22 февруари 2023 г. установила, че е налице антиконкурентно предимство, тъй като по силата на договора за наем на предприятие дружеството SCAI е придобило правото да използва всички материални и нематериални активи, необходими за осъществяване на дейността на дружеството, което първоначално е получило въпросната помощ, и по този начин е продължило да извлича икономическо предимство от неправомерно субсидираната дейност. Освен това SCAI придобило право на предпочитително изкупуване, което му осигурявало предимство в случай на продажба на дружеството Autolinee Buonotourist.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 23 Националната правна уредба, установена в член 48 от Закон № 234/2012, изрично позволява на националните органи да разширяват субективния обхват на мярката за възстановяване, като увеличават кръга на получателите на помощта, до която се отнася решението на Комисията, и то дори когато в това решение Комисията изрично е определила предприятието адресат.
- 24 Запитващата юрисдикция пита дали правото на Съюза допуска такава правна уредба конкретно с оглед на две различни съображения, които са отразени в двата отправени до Съда преюдициални въпроса.
- 25 **На първо място**, следва да се изясни дали преценката за изпълнението на изискването за икономическа приемственост между дружеството —

получател на неправомерната помощ, и съответното трето дружество е единствено от компетентността на Комисията, или може да се извършва и от националния орган, който изпълнява решение за възстановяване, както е изрично предвидено в посочената по-горе национална правна уредба.

- 26 В това отношение запитващата юрисдикция първо припомня, че член 108 ДФЕС — съгласно който Комисията, ако установи, че предоставената от дадена държава помощ е несъвместима с вътрешния пазар, взема решение, че съответната държава е задължена да отмени тази помощ и да предприеме всички необходими мерки за възстановяване на помощта от получателя (т.нар. „решение за възстановяване“ по смисъла на член 16 от Регламент (ЕС) 2015/1589) — очертава „смесена“ процедура, т.е. процедура, в която вземат участие органите на Съюза и националните органи.
- 27 Що се отнася до разпределението на правомощията между тези органи в такъв вид процедури, в практиката си Съдът посочва, че ако получателите на помощта не са посочени от Комисията в решението за възстановяване, държавата членка трябва да провери индивидуалното положение на всяко засегнато предприятие (решение от 13 февруари 2014 г., Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, т. 22).
- 28 Освен това на етапа на изпълнението на решението за възстановяване, когато помощта не може да бъде възстановена от получателя и е прехвърлена на друго предприятие, държавата членка следва да разшири обхвата на решението за възстановяване, така че то да се разпростре върху предприятието, което действително ползва предимството след прехвърлянето на дейността, като по този начин гарантира, че задължението за възстановяване няма да се заобикаля (решение на Общия съд на ЕС от 13 септември 2010 г., Гърция/Комисия, T-415/05 и T-416/05, EU:2010:386, т. 143—146).
- 29 Съдът също така е постановил, че когато получателят на помощта принадлежи към група от предприятия, в решението за възстановяване Комисията трябва да прецени дали предприятията от групата, макар в националното право да се разглеждат като отделни правни субекти, представляват икономическа единица за целите на конкурентното право и следователно трябва да се разглеждат като едно предприятие (решение от 12 юли 1984 г., C-170/83, Hydrotherm, EU:C:1984:271, т. 11).
- 30 Второ, в случай че помощта е прехвърлена вследствие на прехвърляне на предприятието чрез продажба или отдаване под наем, от няколко решения на Комисията е видно, че когато има данни за икономическа приемственост, Комисията преценява конкретния случай и определя дали е налице такава приемственост (запитващата юрисдикция се позовава например на Решение 2[0]16/[1]51 на Комисията от 1 октомври 2014 година относно държавна помощ SA.31550, приведена в действие от Германия в полза на Nürburgring).

- 31 В практиката си обаче Съдът никога не е разглеждал въпроса кой орган — националният или този на Съюза — е компетентен да се произнесе относно икономическата приемственост, а само е постановявал, че неправомерната помощ трябва да бъде възстановена от дружеството, което продължава икономическата дейност на предприятието, което се е ползвало от тази помощ, когато е установено, че това дружество продължава реално да се ползва от конкурентното предимство, свързано с посочената помощ (решение от 7 март 2018 г., SNCF Mobilités, C-127/16 P, EU:C:2018:165).
- 32 Според запитващата юрисдикция от практиката на Съда следва, че когато самата Комисия е издала решение за възстановяване по отношение на конкретен субект, правомощието за разширяване на обхвата на това решение принадлежи единствено на Комисията, а ролята на държавата членка трябва да е само изпълнителна. Затова, макар да има похвалната цел да предотврати заобикалянето на действието на решенията на Комисията, разглежданата национална правна уредба нарушава правомощията на Комисията. Единственият случай, в който може да се допусне националните органи да насочат изпълнението срещу лице, различно от вече определеното от Комисията, е когато това лице е в достатъчна степен свързано с предприятието — получател на помощта, така че националните органи да нямат свобода на преценка и действията им да останат в границите на изпълнението на решението на Комисията.
- 33 **На второ място**, поставя се въпросът дали в резултат на предприетото от националния изпълнителен орган разширяване на субективния обхват на издаденото от Комисията решение за възстановяване новият адресат на това решение не остава лишен както от правото да бъде изслушан в рамките на първоначалната процедура пред Комисията, залегнало в членове 41 и 47 от Хартата на основните права на ЕС, така и от правото да се защити по съдебен ред срещу решението за възстановяване съгласно член 263 ДФЕС.
- 34 Що се отнася до правото на изслушване, запитващата юрисдикция припомня многобройни решения на Съда, съгласно които зачитането на правото на защита представлява основен принцип на общностното право, който трябва да се прилага, когато административен орган възнамерява да приеме акт, увреждащ за лицето, към което е насочен. По силата на този принцип лицата, адресати на решения, чиито интереси са осезаемо засегнати от тези решения, следва да имат възможност да представят по надлежен начин своето становище относно елементите, на които административният орган възнамерява да основе своето решение (решение от 18 декември 2008 г., Sopropè, C-349/07).
- 35 От своя страна, в практиката си италианските административни съдилища приемат, че ако националната администрация пристъпи към възстановяване на неправомерна държавна помощ от субект, различен от адресата на решението на Комисията, правото на изслушване е достатъчно гарантирано

чрез защитните действия на дружеството, пряк адресат на решението на Комисията.

- 36 Според запитващата юрисдикция обаче тези актове на националните съдилища са постановени по отношение на предприятия, които са били сметени за част от „фактическа“ група от дружества, докато за жалбоподателя това е изключено (вж. т. 14 по-горе).
- 37 Що се отнася до правото на защита пред съд, запитващата юрисдикция припомня, че актът на националния орган за разширяване на субективния обхват на решението за възстановяване на несъвместимата помощ не подлежи на обжалване пред Общия съд на Европейския съюз и че само решението за възстановяване може да се обжалва пред него, но единствено адресатите на решението са процесуално легитимирани за това съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС.
- 38 От тази гледна точка посоченото нарушение на правото на съдебна защита не може да бъде преодоляно чрез възможността за обжалване на въпросния акт за разширяване пред националните съдебни органи, тъй като това би наложило тези органи да преценяват по същество наличието на икономическа приемственост между предприятията, а според запитващата юрисдикция тази преценка е от изключителната компетентност на Комисията.
- 39 Накрая, запитващата юрисдикция отправя искане до Съда да разгледа настоящото дело по реда на бързото производство по член 105 от Процедурния правилник на Съда, тъй като то поставя нови тълкувателни въпроси, които са от особено значение за всички държави членки.