

**Zadeva C-588/23****Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v smislu člena 98(1)  
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

25. september 2023

**Predložitveno sodišče:**Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (deželno  
upravno sodišče Kampanije, Italija)**Datum predložitvene odločbe:**

18. september 2023

**Tožeča stranka:**

Scai Srl

**Tožena stranka:**

Regione Campania

**Predmet postopka v glavni stvari**

Tožba za razglasitev ničnosti ukrepa, ki ga je 7. februarja 2023 sprejela Regione Campania (dežela Kampanija), s katerim je bilo na družbo tožečo stranko razširjeno subjektivno področje uporabe Sklepa (EU) 2015/1075 z dne 19. januarja 2015 o državni pomoči SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) (notificiranega pod dokumentarno številko C(2015) 75) in s katerim je bilo Italijanski republiki naloženo, naj povrne dodatno nadomestilo za obveznosti javne službe, ker je bilo razglašeno za nezdržljivo s pravili o konkurenci in ki je bilo plačano drugi družbi, ki je medtem prišla v stečaj in katere podjetje je bilo po več prenosih preneseno na družbo tožečo stranko.

**Predmet in pravna podlaga predhodnega odločanja**

Na podlagi člena 267, drugi odstavek, Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU) se prosi za razlago Uredbe (UE) 2015/1589 in načel, določenih v PDEU in Listini EU o temeljnih pravicah na področju porazdelitve pristojnosti med Komisijo in nacionalnimi organi v zvezi z določitvijo upravičencev do pomoči, pravico zainteresiranih strank do kontradiktornega

postopka, pravico do obrambe in pravico do sodnega varstva. Natančneje, predložitveno sodišče sprašuje, ali take določbe Unije nasprotujejo nacionalni zakonodaji, v skladu s katero so nacionalni organi pristojni:

- po eni strani, da ugotovijo razmerje gospodarske kontinuitete med družbo upravičenko, ki jo je Komisija izrecno navedla v sklepu v zvezi z izterjavo nezakonitih pomoči, in tretjo družbo, ki ni sodelovala v postopku Komisije;
- po drugi strani, da na zadnjem navedeno družbo razširijo subjektivno področje uporabe sklepa Komisije in s tem razglasijo, da mora povrniti neupravičeno prejeti znesek prvo navedenega podjetja.

### **Vprašanja za predhodno odločanje**

„(A) Ali člena 108 in 288 PDEU ter člena 16 in 31 Uredbe (EU) 1589/2015 nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kot je člen 48 legge 24 dicembre 2012 n. 234 (zakon št. 234 z dne 24. decembra 2012), v skladu s katerim lahko nacionalni organ na stopnji izvajanja izterjave razširi obseg subjektov, ki morajo povrniti nezakonite pomoči, na podlagi presoje gospodarske kontinuitete med podjetji, pri čemer ta pristojnost ni izvzeta, potem ko je Komisija že določila neposredne naslovnike, s čimer se izključi pristojnost Komisije na področju državnih pomoči?“

(B) Ali člena 263 in 288 PDEU, člena 41 in 47 Listine iz Nice, člena 16 in 31 Uredbe (EU) 1589/2015 nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kot je člen 48 zakona št. 234 z dne 24. decembra 2012, na področju državnih pomoči, v delu, v katerem – pri določitvi, da država v okviru izvajanja sklepa o izterjavi, po potrebi določi subjekte, zavezane vračilu – dovoljuje izvajanje sklepa tudi v zvezi s subjektom, ki ga ni med naslovniki navedenega sklepa in ki je samostojen, ki ni sodeloval v postopku pred Komisijo, ki mu ni bil zagotovljen kontradiktoren postopek in ki posledično nima pravice pri Sodišču EU izpodbijati navedenega sklepa?“

### **Navedeno pravo Unije**

PDEU: člen 263, četrti odstavek o tožbi za razglasitev ničnosti; člen 288(4) o zavezujoči naravi sklepa za naslovnike; člen 108(2) o pristojnosti Komisije na področju državnih pomoči.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah: člen 41 o pravici do zaslišanja; člen 47 o pravici do učinkovitega pravnega sredstva.

Uredba Sveta (ES) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije: člen 16 o izterjavi pomoči in člen 31 o naslovniku sklepov o izterjavi.

## 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 št. 234 z dne 24. decembra 2012 – Splošne določbe o sodelovanju Italije pri oblikovanju in izvajanju zakonodaje in politik Evropske unije) (v nadaljevanju: zakon št. 234/2012), člen 48: po notifikaciji sklepa o izterjavi s strani Komisije pristojni nacionalni organ (ministrstvo, dežela, pokrajina ali lokalna enota, odvisno od primera) po potrebi določi subjekte, ki morajo povrniti pomoč, ugotovi dolgovane zneske ter določi pogoje in roke plačila.

## Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Consiglio di Stato (državni svet, Italija) je s sodbama, izdanima v letih 2009 in 2012, priznal dodatno nadomestilo za obveznosti javne službe družbi Buonotourist S.r.l. za opravljanje storitev avtobusnega potniškega prevoza na podlagi koncesij, ki jih je dodelila dežela Kampanija. To nadomestilo je bilo navedeni družbi izplačano v višini 1.111.572 EUR .
- 2 Evropska komisija je nato s Sklepom (EU) 2015/1075 z dne 19. januarja 2015 o državni pomoči SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) (notificiranim pod dokumentarno številko C(2015) 75) (v nadaljevanju: sklep o izterjavi) razglasila, da to dodatno nadomestilo ni združljivo z notranjim trgom, in Italijanski republiki odredila izterjavo navedenega zneska od upravičenca.
- 3 Družba Buonotourist Srl je nato ta sklep izpodbijala najprej pri Splošnem sodišču (zadeva T-185/2015) in na drugi stopnji pri Sodišču (zadeva C-586/18 P), vendar je bila njena tožba za razglasitev ničnosti na obeh stopnjah zavrnjena.
- 4 Medtem je bilo premoženje družbe Buonotourist Srl večkrat preneseno.
- 5 Najprej, po sklenitvi pogodb o razdružitvi podjetja z dne 21. julija 2011 z družbe Buonotourist Srl na družbo Buonotourist TPL Srl in z dne 21. oktobra 2013 z zadnjenavedene družbe na družbo Autolinee Buonotourist Srl, sta obe družbi koncesionarki ena drugo nasledili pri navedenih deželnih koncesijah za opravljanje nekaterih storitev potniškega prevoza.
- 6 Nazadnje je družba Autolinee Buonotourist Srl 10. maja 2019 sedanji tožeči stranki, družbi SCAI srl, dala v zakup del dejavnosti podjetja, ki med drugim vključuje pogodbe o izvajanju, osebje in avtobuse za izvajanje nekaterih minimalnih storitev lokalnega javnega prevoza. Ta pogodba o zakupu je prenehala 1. julija 2021.
- 7 S sodbami pristojnih sodišč, izdanimi med letoma 2018 in 2020, je bil razglašen stečaj družb Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl in Autolinee Buonotourist TPL Srl.

- 8 Zato je dežela Kampanija z namenom nadaljnega zagotavljanja storitve javnega prevoza opravljanje storitve dodelila soudeleženi družbi A.I.R. Campania, ki ni imela potrebnih sredstev za opravljanje storitve in jih je kupila prav od družbe SCAI.
- 9 Hkrati je dežela Kampanija poskušala izterjati neupravičeno dodeljeno dodatno nadomestilo s sodelovanjem v zadevnih stečajnih postopkih in uveljavljanjem svoje terjatve do družb Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl e Autolinee Buonotourist Srl, vendar ji ni uspelo izterjati nobenega zneska.
- 10 Nazadnje je dežela Kampanija z ukrepom z dne 7. februarja 2023 na podlagi navedenega sklepa Komisije o izterjavi od družbe Buonotourist Srl (sklepa, ki so ga doslej sodišča EU že potrdila, kot je bilo navedeno v točki 3 zgoraj), potem ko je ugotovila obstoj gospodarske kontinuitete med družbama Buonotourist Srl in SCAI Srl, subjektivno področje uporabe navedenega sklepa razširila in od družbe SCAI Srl zahtevala povračilo zadevne državne pomoči.
- 11 Ta ukrep je družba SCAI Srl izpodbijala pri predložitvenem sodišču.

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

#### *Argumenti SCAI Srl, družbe tožeče stranke*

- 12 Na prvem mestu, tožeča stranka zanika predpostavko, na kateri temelji izpodbijani deželni ukrep, v skladu s katerim obstaja gospodarska kontinuiteta med njo in družbo Buonotourist Srl.
- 13 Po njenem mnenju namreč iz zakupa dela dejavnosti podjetja, ki ga je prejela od družbe Buonotourist Srl, ni mogoče sklepati, da je bila prenesena tudi državna pomoč. Natančneje, ta pogodba o zakupu je bila sklenjena leta 2019 in je prenehala že leta 2021, poleg tega pa je določala ustrezno zakupnino in družba SCAI Srl na koncu ni ohranila nobenega premoženja zakupodajalca.
- 14 Poleg tega je bil v okviru stečajnega postopka v zvezi z družbo Buonotourist Srl v dveh sodbah, ki sta ju izdali Corte di Appello di Salerno (višje sodišče v Salernu, Italija) leta 2021 in Tribunale di Napoli (sodišče v Neaplju, Italija) leta 2022, izključen obstoj „dejanske“ skupine družb, ki naj bi delovala kot enoten pravni subjekt.
- 15 Na drugem mestu, tožeča stranka navaja kršitev členov 108, 288 in 299 PDEU v delu, v katerem je z izpodbijanem deželnim sklepom nanje razširjeno subjektivno področje uporabe sklepa, s katerim je Evropska komisija Italijanski republiki odredila izterjavo nezakonito dodeljene državne pomoči družbi Buonotourist Srl in tako natančno določila naslovnika.
- 16 V zvezi s tem navaja, da je na tem področju pristojnost nacionalnega organa zgolj izvršilna in ne vključuje pristojnosti določanja subjektivnega področja uporabe

navedenega sklepa Komisije. To naj bi izhajalo, natančneje, iz Obvestila Komisije o vračilu nezakonite in nezdružljive državne pomoči (2019/C 247/01), v skladu s katerim mora Komisija bodisi določiti upravičence, od katerih je treba izterjati pomoč (poglavje 4.3), bodisi naknadno razširiti navedeni sklep na dodatne upravičence.

- 17 Na tretjem mestu, tožeča stranka navaja kršitev pravice do kontradiktornega postopka, ker ni mogla sodelovati pri postopku, na podlagi katerega je Komisija sprejela sklep o izterjavi, ki ga poskuša dežela Kampanija izvesti v zvezi z njo.
- 18 Na četrtem mestu, tožeča stranka navaja, da ni imela pravice do sodnega varstva, saj se lahko sklep o izterjavi državne pomoči izpodbija samo pri Sodišču Evropske unije, in da je procesno upravičenje priznано samo njegovim naslovnikom, kot to določa člen 263(4) PDEU. Poleg tega ukrepa dežele Kampanija, ki določa razširitev navedene izterjave na podlagi ugotovitve (gospodarska kontinuiteta z družbo naslovnico navedenega sklepa Unije), za katero je po njenem mnenju pristojna Komisija, ne more izpodbijati niti pri navedenem sodišču Unije.

*Argumenti dežele Kampanija, tožene stranke*

- 19 Dežela Kampanija, na prvem mestu, trdi, da je pristojna za razširitev postopka izterjave na družbo tožečo stranko na podlagi člena 48(2) zakona št. 234/2012, v skladu s katerim pristojni nacionalni organ (ministrstvo, dežela, pokrajina ali lokalna enota, odvisno od primera) po notifikaciji sklepa o izterjavi s strani Komisije po potrebi določi subjekte, ki morajo povrniti pomoč, določi dolgovane zneske in določi pogoje plačila.
- 20 To pristojnost nacionalnih organov naj bi potrdila Evropska komisija, natančneje v točki 32 Obvestila 2007/C 272/05, naslovljenega Za učinkovito izvajanje odločb Komisije, ki od držav članic zahtevajo dosego vračila nezakonite in nezdružljive državne pomoči, v kateri je navedeno: „Če se na tej stopnji izvajanja izkaže, da je bila pomoč prenesena na druge subjekte, se lahko zgodi, da mora država članica razširiti vračilo, da tako zajame vse dejanske upravičence in zagotovi, da ni bilo izogiba obveznosti vračila“.
- 21 Na drugem mestu, dežela Kampanija navaja, da obstajajo vsi objektivni in subjektivni indici, na podlagi katerih je mogoče pri več prenosih (glej zgoraj točke od 4 do 6) ugotoviti gospodarsko kontinuiteto med družbo Buonotourist Srl in tožečo stranko, pri čemer je zadnjenavedena dejansko pridobila državno pomoč.
- 22 To presojo naj bi potrjevali tudi stiki med navedenim nacionalnim organom in Evropsko komisijo, ki je, najprej v Obvestilu COMP/H4/MC/psD\*2020/078587 in nato v Obvestilu COMP/H4/FM/ng/comp (2023)1978386 z dne 22. februarja 2023, ugotovila obstoj protikonkurenčne prednosti, ker je družba SCAI Srl na podlagi pogodbe o zakupu podjetja pridobila pravico do uporabe vseh opredmetenih in neopredmetenih sredstev, potrebnih za opravljanje dejavnosti družbe, ki je prvotno prejemale zadevno pomoč, in s tem nadalje uživala



gospodarsko prednost od neupravičeno subvencionirane dejavnosti. Družba SCAI Srl je poleg tega pridobila predkupno pravico, ki naj bi ji zagotovila prednost v primeru prodaje družbe Autolinee Buonotourist.

### **Kratka obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 23 Nacionalni predpis iz člena 48 zakona št. 234/2012 nacionalnim organom izrecno dovoljuje, da razširijo subjektivno področje uporabe ukrepa izterjave tako, da razširijo krog upravičencev pomoči, na katere se nanaša navedeni sklep Komisije, in to tudi v primeru, da je Komisija v njem izrecno določila podjetje, ki je naslovnik.
- 24 Predložitveno sodišče sprašuje, ali pravo Unije dovoljuje tovrstno zakonodajo, zlasti z dveh vidikov, ki se odražata v obeh vprašanjih za predhodno odločanje, predloženih Sodišču.
- 25 **Na prvem mestu** je treba pojasniti, ali je za presojo obstoja zahteve po gospodarski kontinuiteti med družbo upravičenko do nezakonite pomoči in morebitnimi tretjimi družbami pristojna izključno Komisija ali pa lahko o tem presoja tudi nacionalni organ, ki izvaja sklep o izterjavi, kot je izrecno določeno v zgoraj navedeni nacionalni zakonodaji.
- 26 V zvezi s tem, s prvega vidika, predložitveno sodišče navaja, da člen 108 PDEU – v skladu s katerim Komisija v primeru, da ugotovi nezdržljivost državne pomoči z notranjim trgov, odloči, da jo mora zadevna država ukiniti in sprejeti vse potrebne ukrepe za izterjavo pomoči od upravičenca (tako imenovan sklep o izterjavi v smislu člena 16 Uredbe (EU) 2015/1589) – določa „kombiniran“ postopek, v katerem torej sodelujejo organi Unije in nacionalni organi.
- 27 Kar zadeva porazdelitev pristojnosti med navedenimi organi v tovrstnih postopkih, je bilo v sodni praksi Sodišča navedeno, da če upravičenec do pomoči ne določi Komisija v sklepu o izterjavi, mora država članica preveriti posamični položaj vsakega zadevnega podjetja (sodba z dne 13. februarja 2014, C-69/13, Mediaset, EU:C:2014:71, točka 22).
- 28 Poleg tega, če na stopnji izvajanja sklepa o izterjavi, pomoči od upravičenca ni mogoče izterjati in je bila prenesena na drugo podjetje, mora država članica izterjavo razširiti na podjetje, ki dejansko uživa prednost po prenosu dejavnosti, s čimer zagotovi, da ne pride do izogiba obveznosti izterjave (sodba Sodišča z dne 13. septembra 2010, T-415/05 in T-416/05, Grčija/Komisija, EU:2010:386, točke od 143 do 146).
- 29 Sodišče je poleg tega razglasilo, da če je upravičenec do pomoči del skupine podjetij, mora Komisija v sklepu o izterjavi presoditi, ali podjetja, ki so del skupine, tudi kadar v nacionalnem pravu štejejo za ločene pravne subjekte, sestavljajo gospodarsko enoto za namene prava o konkurenci in jih je torej treba

šteti za eno samo podjetje (sodba z dne 12. julija 1984, Hydrotherm, C-170/83, EU:C:1984:271, točka 11).

- 30 Z drugega vidika, v primeru prenosa pomoči prek prenosa podjetja s prodajo ali zakupom različni sklepi Komisije kažejo, da v primeru, v katerem se ugotavlja gospodarska kontinuiteta, Komisija presoja o konkretnem primeru in določi, ali ta obstaja (predložitveno sodišče navaja na primer Sklep Komisije 2916/51 z dne 1. oktobra 2014 o državni pomoči SA 31550, ki ga je Nemčija izvedla v korist družbe Nurburgring).
- 31 Vendar v sodni praksi Sodišča nikjer ni obravnavan pristojni organ – na nacionalni ravni ali ravni Unije – za odločanje o gospodarski kontinuiteti, pri čemer je samo razglašeno, da je treba nezakonite pomoči izterjati pri družbi, ki nadaljuje gospodarsko dejavnost podjetja, ki je imelo koristi od teh pomoči, če je ugotovljeno, da ima ta družba še naprej dejansko korist od konkurenčne prednosti, ki je povezana z upravičenostjo do teh pomoči (sodba z dne 7. marca 2018, C-127/16 P, SNCF Mobilités, EU:C:2018:165).
- 32 Po mnenju predložitvenega sodišča iz sodne prakse Sodišča izhaja, da če je sama Komisija sprejela sklep o izterjavi v zvezi z določenim subjektom, za razširitev področja uporabe tega sklepa še naprej ostaja Komisija, vloga države članice pa mora biti le izvajanje. Zadevna nacionalna zakonodaja, s katero se sicer upravičeno poskuša preprečiti neizvajanje sklepov Komisije, krši pristojnosti Komisije. Edini primer, v katerem bi lahko bila odločitev nacionalnih organov, da sklep izvedejo v zvezi s subjektom, ki se razlikuje od tistega, ki ga je že določila Komisija, dopustna, bi bil primer, v katerem gre za subjekt, ki je dovolj povezan s podjetjem, upravičenim do pomoči, tako da nacionalni organi nimajo možnosti proste presoje, in v katerem se ohranja področje uporabe izvajanja sklepa Komisije.
- 33 **Na drugem mestu** se postavlja vprašanje, ali se s tem, ko nacionalni organ, pristojen za izvajanje, razširi subjektivno področje uporabe sklepa o izterjavi, ki ga je sprejela Komisija, novi naslovnik tega sklepa izgubi bodisi pravico do kontradiktornega postopka v prvotnem postopku pred Komisijo, določeno v členih 41 in 47 Listine EU o temeljnih pravicah, bodisi pravico do vložitve pravnega sredstva zoper sklep o izterjavi v skladu s členom 263 PDEU.
- 34 Kar zadeva pravico do kontradiktornega postopka, predložitveno sodišče navaja številne sodbe Sodišča, v skladu s katerimi je spoštovanje pravice do obrambe splošno načelo prava Unije, ki se uporablja, kadar organ zoper osebo namerava izdati akt, ki jo lahko prizadene. V skladu s tem načelom mora biti naslovnikom odločb, ki občutno prizadenejo njihove interese, omogočeno, da učinkovito izrazijo svoje stališče o elementih, s katerimi namerava organ utemeljiti svojo odločbo (sodba z dne 18. decembra 2008, C-349/07, Sopropè).
- 35 Kar zadeva sodno prakso italijanskih sodišč, je bilo v njej potrjeno, da če nacionalni organ terja neupravičeno prejete državne pomoči od subjekta, ki se

razlikuje od naslovnika sklepa Komisije, je pravica do kontradiktornega postopka zadostno zagotovljena z ustnimi navedbami družbe, ki je neposredna naslovnica sklepa Komisije.

- 36 Vendar so bile po mnenju predložitvenega sodišča take odločitve nacionalnih sodišč sprejete v zvezi s podjetji, ki so bila del „dejanske“ skupine družb, kar pa je v primeru tožeče stranke izključeno (glej točko 14 zgoraj).
- 37 Kar zadeva pravico do vložitve pravnega sredstva, predložitveno sodišče navaja, da ukrepa nacionalnega organa o razširitvi subjektivnega področja uporabe sklepa o izterjavi nezdržljivih pomoči ni mogoče izpodbijati pri Sodišču Unije in da je pri njem mogoče izpodbijati samo sklep o izterjavi, procesno upravičenje pa je priznано samo njegovim naslovníkom, kot je to določeno v členu 263(4) PDEU.
- 38 S tega vidika take kršitve pravice do sodnega varstva ni mogoče odpraviti z možnostjo izpodbijanja ukrepa pri nacionalnih organih, saj bi ti v tem primeru morali vsebinsko presojati obstoj gospodarske kontinuitete med podjetji, za to presojo pa je – po mnenju predložitvenega sodišča – pristojna izključno Komisija.
- 39 Nazadnje, predložitveno sodišče prosi Sodišče, naj v obravnavanem primeru odloči po hitrem postopku v smislu člena 105 Poslovnika Sodišča, ker gre za novi vprašanji glede razlage in vprašanji, ki sta zelo pomembni za vse države članice.