

**Mål C-588/23****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

25 september 2023

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Italien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

18 september 2023

**Klagande:**

Scai Srl

**Motpart:**Regione Campania**Saken i det nationella målet**

Överklagande av ett beslut fattat av Regione Campania (regionen Kampanien, Italien) den 7 februari 2023 om att utvidga den personkrets som omfattas av beslut (EU) 2015/1075 av den 19 januari 2015 om statligt stöd SA.35843 (2014/C) (f.d. 2012/NN) (delgivet med nummer C(2015) 75) till att även omfatta klagandebolaget, Scai Srl. Genom beslut (EU) 2015/1075 hade Europeiska kommissionen förpliktat Republiken Italien att återkräva den ytterligare ersättning för utövande av allmän trafikplikt som hade utbetalats till ett annat bolag, vilket under tiden hade försatts i konkurs och vars affärsverksamhet efter flera övergångar hade överförts till klagandebolaget.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Den hänskjutande domstolen har enligt artikel 267 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat FEUF) begärt att EU-domstolen ska tolka förordning (EU) 2015/1589 och de principer som fastställts i FEUF och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i fråga om befogenhetsfördelningen mellan kommissionen och de nationella myndigheterna när det gäller att identifiera mottagare av statligt stöd samt i fråga om berördas rätt

att yttra sig, rätten till försvar och rätten till domstolsskydd. Den hänskjutande domstolen vill närmare bestämt få klarhet i huruvida dessa unionsbestämmelser utgör hinder för en nationell lagstiftning som ger de nationella myndigheterna befogenhet

— dels att fastställa att det föreligger ekonomisk kontinuitet mellan å ena sidan det stödmottagande bolag som uttryckligen angavs av kommissionen i beslutet om återkrav av olagligt statligt stöd och å andra sidan ett utomstående bolag som inte deltog i kommissionens förfarande,

— dels att utvidga den personkrets som omfattas av kommissionens beslut till att omfatta nämnda utomstående bolag och därmed förplikta det bolaget att återbetala det belopp som felaktigt uppburits av det förstnämnda bolaget.

### **Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande**

”[1.] Utgör artiklarna 108 FEUF och 288 FEUF samt artiklarna 16 och 31 i förordning (EU) 1589/2015 hinder för en nationell lagbestämmelse som artikel 48 i lag nr 234 av den 24 december 2012 [om statligt stöd], som innebär att den nationella myndigheten har rätt att i samband med verkställande av ett beslut om återkrav av statligt stöd utvidga den krets av personer som är skyldiga att återbetala det olagliga stödet, genom att göra en bedömning av den ekonomiska kontinuiteten mellan företag, och att denna rätt gäller även i fall där kommissionen redan har identifierat de direkta stödmottagarna, vilket i sin tur innebär att kommissionens befogenhet i fråga om statligt stöd sätts åt sidan?

[2.] Utgör artiklarna 263 FEUF och 288 FEUF, artiklarna 41 och 47 i [Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna] samt artiklarna 16 och 31 i förordning (EU) nr 1589/2015 hinder för en nationell lagbestämmelse som artikel 48 i lag nr 234 av den 24 december 2012 om statligt stöd, i den del den innebär att staten, i samband med verkställande av ett beslut om återkrav av statligt stöd, vid behov ska identifiera de personer som är återbetalningsskyldiga, vilket i sin tur innebär att beslutet kan komma att tillämpas inte bara mot dem som beslutet riktar sig till, utan även mot ett annat självständigt rättssubjekt, vilket inte deltog i förfarandet vid kommissionen och inte getts möjlighet att yttra sig och därmed inte heller haft rätt att väcka talan mot nämnda beslut vid Europeiska unionens tribunal?”

### **Anförda unionsbestämmelser**

FEUF: Artikel 263.4 om talan om ogiltigförklaring, artikel 288.4 om ett besluts bindande karaktär för dem som det riktar sig till och artikel 108.2 om kommissionens befogenhet i fråga om statligt stöd.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna: Artikel 41 om rätten att yttra sig och artikel 47 om rätten till ett effektivt rättsmedel.

Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt: Artikel 16 om återkrav av stöd och artikel 31 om mottagare av beslut om återkrav.

### **Anförda nationella bestämmelser**

Lag nr 234 av den 24 december 2012 – “Allmänna bestämmelser om Italiens deltagande i utformningen och genomförandet av Europeiska unionens lagstiftning och politik” (nedan kallad lag nr 234/2012), artikel 48: Efter det att kommissionen har delgett ett beslut om återkrav ska den behöriga nationella myndigheten (ministerium, region, provins eller lokal myndighet, beroende på vad som är tillämpligt) vid behov identifiera de personer som är skyldiga att återbetala stödet, fastställa storleken på fordran och betalningsvillkoren.

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) slog i två domar som meddelades år 2009 och 2012 fast att ytterligare ersättning för utövande av allmän trafikplikt skulle medges bolaget Buonotourist S.r.l. för tillhandahållandet av persontransporter med buss på grundval av koncessioner som beviljats av Regionen Kampanien. Ersättningen, 1 111 572,00 euro, betalades ut till bolaget.
- 2 Därefter förklarade kommissionen, genom beslut (EU) 2015/1075 av den 19 januari 2015 om statligt stöd SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) (delgivet med nummer C(2015) 75) (nedan kallat beslutet om återkrav), att en sådan ytterligare ersättning inte var förenlig med den inre marknaden. Kommissionen förpliktade Republiken Italien att kräva tillbaka beloppet från mottagaren.
- 3 Bolaget Buonotourist Srl väckte sedan talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut vid tribunalen (mål T-185/2015), som ogillade talan. Även bolagets överklagande till domstolen (mål C-586/18 P) ogillades.
- 4 Buonotourist Srl:s tillgångar blev under tiden föremål för flera överföringar.
- 5 Först genomfördes en överföring till följd av en företagsdelning den 21 juli 2011, från Buonotourist Srl till Buonotourist TPL Srl, respektive den 21 oktober 2013, från det sistnämnda bolaget till Autolinee Buonotourist Srl (nedan kallat Autolinee Buonotourist), varvid de två förvärvande bolagen, det ena efter det andra, trädde in i de angivna regionala koncessionerna för tillhandahållande av persontransporter.
- 6 Den 10 maj 2019 ingick Autolinee Buonotourist ett avtal med klagandebolaget, Scai Srl (nedan kallat Scai), om att till det bolaget arrendera ut sin verksamhet bestående av bland annat tjänstekontrakt, personal och bussar för utförande av ett

visst minimum av lokala offentliga transporttjänster. Arrendeavtalet löpte ut den 1 juli 2021.

- 7 Bolagen Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl och Autolinee Buonotourist försattes i konkurs genom domar som meddelades under åren 2018–2020 av behöriga domstolar.
- 8 För att den lokala kollektivtrafiken skulle upprätthållas anförtrodde regionen det egna bolaget A.I.R. Campania uppdraget att utföra tjänsten. I och med att detta bolag inte förfogade över nödvändiga fordon för att utföra tjänsten, förvärvade bolaget fordonen från just Scai.
- 9 Regionen Kampanien försökte samtidigt erhålla återbetalning av den felaktigt beviljade ytterligare ersättningen genom att delta i respektive konkursförfarande och göra gällande sin fordran mot bolagen Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl och Autolinee Buonotourist, dock utan framgång.
- 10 Regionen Kampanien fann slutligen, genom beslut av den 7 februari 2023, med stöd av kommissionens beslut om återkrav riktat mot Buonotourist Srl (vilket beslut hade fastställts av tribunalen och domstolen, såsom anges ovan i punkt 3), att det förelåg ekonomisk kontinuitet mellan Buonotourist Srl och SCAI Srl, varvid Regionen Kampanien utvidgade den personkrets som omfattades av beslutet om återkrav och anmodade Scai att återbetala det aktuella statliga stödet.
- 11 Scai har överklagat detta beslut till den hänskjutande domstolen.

### **Parternas huvudargument**

#### *Scais argument*

- 12 Scai har för det första bestritt den premiss som ligger till grund för det angripna regionala beslutet, nämligen att det föreligger ekonomisk kontinuitet mellan Scai och Buonotourist Srl (nedan kallat Buonotourist).
- 13 Scai menar nämligen att den omständigheten att bolaget arrenderade en affärsverksamhet av Autolinee Buonotourist inte föranleder slutsatsen att även det statliga stödet överfördes. Arrendeavtalet ingicks år 2019 och löpte ut redan år 2021. I avtalet angavs ett lämpligt arrende och efter arrendetidens slut behöll Scai inte några av Autolinee Buonotourists tillgångar.
- 14 I samband med konkursförfarandet avseende Buonotourist fastställdes det dessutom, genom en dom från Corte di Appello di Salerno (Appellationsdomstolen i Salerno, Italien) år 2021 och en dom från Tribunale di Napoli (Förstainstansdomstolen i Neapel, Italien) år 2022, att det inte var fråga om en ”de facto-koncern” som uppträdde som en och samma juridiska person.

- 15 Scai har för det andra gjort gällande att artiklarna 108 FEUF, 288 FEUF och 299 FEUF har åsidosatts i den del det angripna regionbeslutet innebar att bolaget inbegreps i den personkrets som omfattades av det beslut genom vilket kommissionen hade förpliktat Republiken Italien att återkräva det statliga stöd som rättsstridigt beviljats Buonotourist och därmed hade identifierat en bestämd adressat för beslutet.
- 16 Scai anser i detta avseende att den nationella förvaltningens befogenhet i denna fråga är rent verkställande och inte inbegriper befogenheten att fastställa en utvidgning av den personkrets som omfattas av kommissionens beslut. Detta framgår i synnerhet av kommissionens tillkännagivande om återkrav av olagligt och oförenligt statligt stöd (2019/C 247/01), enligt vilket det ankommer på kommissionen att identifiera de stödmottagare från vilka stödet ska återkrävas (kapitel 4.3) och att eventuellt i ett senare skede utvidga beslutet till fler stödmottagare.
- 17 Scai har för det tredje gjort gällande att bolagets rätt att yttra sig har åsidosatts, eftersom det inte kunde delta i det förfarande som utmynnade i kommissionens beslut om återkrav, som regionen Kampanien nu försöker verkställa gentemot Scai.
- 18 Scai har för det fjärde gjort gällande att bolaget har berövats sin rätt till domstolsskydd, eftersom beslutet om återkrav av det statliga stödet endast kan angripas vid tribunalen och det endast är de som beslutet riktar sig till, i den mening som avses i artikel 263.4 FEUF, som har talerätt. Scai kan inte heller väcka talan vid tribunalen mot regionen Kampaniens beslut att utvidga återkravet på grundval av en bedömning (ekonomisk kontinuitet med det bolag som kommissionens beslut riktar sig till) som Scai menar omfattades av kommissionens befogenhet.

#### *Regionen Kampaniens argument*

- 19 Regionen Kampanien har för det första anfört att regionen har befogenhet att utvidga återkravsförfarandet enligt artikel 48.2 i lag nr 234/2012 till att omfatta Scai. Enligt denna bestämmelse ska den behöriga nationella myndigheten (ministeriet, regionen, provinsen eller den lokala eller regionala myndigheten, beroende på vad som är tillämpligt), efter delgivning av ett kommissionsbeslut om återkrav, vid behov identifiera de personer som är skyldiga att återbetala stödet, fastställa storleken på fordran och betalningsvillkoren.
- 20 Att nationella myndigheter har en sådan befogenhet har bekräftats av kommissionen, i synnerhet i punkt 32 i tillkännagivande 2007/C 272/05, som har rubriken ”Effektivare verkställande av kommissionsbeslut som ålägger medlemsstater att återkräva olagligt och oförenligt statligt stöd”, där följande anges: ”Om det vid genomförandet framkommer att stödet överförs till andra enheter kan medlemsstaten bli tvungen att utvidga återkravet till att omfatta alla faktiska stödmottagare för att se till att återkravsskyldigheten inte kringgås.”

- 21 Regionen Kampanien anser för det andra att alla objektiva och subjektiva omständigheter ger stöd för att det under de olika överföringarna (se ovan punkterna 4–6) förelåg ekonomisk kontinuitet mellan Buonotourist och Scai och att Scai i praktiken erhållit det statliga stödet.
- 22 Denna bedömning bekräftas också av kontakterna mellan samma nationella myndighet och kommissionen. Kommissionen fann, först i not COMP/H4/MC/psD\*2020/078587 och sedan i not COMP/H4/FM/ng/comp (2023)1978386 av den 22 februari 2023, nämligen att det förelåg en faktisk konkurrensbegränsande fördel i och med att Scai enligt avtalet om verksamhetsarrende hade erhållit rätten att använda alla materiella och immateriella tillgångar som erfordrades för att bedriva den verksamhet som tidigare hade bedrivits av det bolag som ursprungligen hade mottagit det statliga stödet och att Scai därmed fortsatte att dra ekonomisk fördel av den olagligt subventionerade verksamheten. Scai hade dessutom beviljats en förköpsrätt som skulle ha garanterat bolaget företräde vid en försäljning av Autolinee Buonotourist.

#### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 23 Den nationella lagstiftningen medger uttryckligen genom artikel 48 i lag nr 234/2012 att de nationella myndigheterna utvidgar den personkrets som omfattas av ett beslut om återkrav och lägger till fler stödmottagare som berörs av kommissionens beslut, även i fall där kommissionen i beslutet uttryckligen har identifierat det företag som beslutet riktar sig till.
- 24 Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida en sådan lagstiftning är tillåten enligt unionsrätten, i synnerhet ur två olika synvinklar vilka återspeglas i de två tolkningsfrågorna till domstolen.
- 25 **För det första** behöver det klargöras huruvida det uteslutande ankommer på kommissionen att bedöma huruvida villkoret om ekonomisk kontinuitet mellan det bolag som mottagit det olagliga stödet och eventuella utomstående bolag är uppfyllt eller om denna bedömning även kan göras av den nationella myndighet som ska verkställa ett beslut från kommissionen om återkrav, såsom uttryckligen anges i den ovan angivna nationella lagstiftningen.
- 26 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende först anfört följande. Av artikel 108 FEUF framgår att kommissionen, om den finner att stöd som lämnas av en stat inte är förenligt med den inre marknaden, ska besluta om att den berörda medlemsstaten ska upphäva stödet och vidta alla åtgärder som krävs för att återkräva stödet av stödmottagaren (ett så kallat ”beslut om återkrav” i den mening som avses i artikel 16 i förordning (EU) 2015/1589). Det är här således fråga om ett ”sammansatt” förfarande, i vilket både unionens myndigheter och nationella myndigheter ingriper.

- 27 Vad gäller befogenhetsfördelningen mellan dessa myndigheter i sådana förfaranden har EU-domstolen i sin praxis slagit fast att om kommissionen inte har identifierat stödmottagarna i beslutet om återkrav, ska medlemsstaten kontrollera den enskilda situationen för varje berört företag (dom av den 13 februari 2014, C-69/13, Mediaset, ECLI:EU:C:2014:71, punkt 22).
- 28 Om det när ett beslut om återkrav ska verkställas visar sig att stödet inte kan återkrävas från stödmottagaren och att det har överförts till ett annat företag, ska medlemsstaten utvidga återkravet till det företag som faktiskt drar nytta av fördelen till följd av verksamhetsöverföringen, så att det säkerställs att återkravsskyldigheten fullgörs (tribunalens dom av den 13 september 2010, T-415/05 och T-416/05, Grekland/kommissionen, ECLI:EU:2010:386, punkterna 143–146).
- 29 EU-domstolen har dessutom slagit fast att det i fall där stödmottagaren tillhör en företagskoncern ankommer på kommissionen att i beslutet om återkrav bedöma huruvida de företag som ingår i en koncern, även om de enligt nationell rätt betraktas som skilda rättssubjekt, utgör en ekonomisk enhet i konkurrensrättslig mening och således ska betraktas som ett enda företag (dom av den 12 juli 1984, Hydrotherm, C-170/83, ECLI:EU:C:1984:271, punkt 11).
- 30 Vidare har den hänskjutande domstolen påpekat att det av flera kommissionsbeslut framgår att kommissionen, när stöd överförs som en följd av en överlåtelse av affärsverksamhet genom försäljning eller utarrendering och för det fall ekonomisk kontinuitet görs gällande, gör en bedömning av det konkreta fallet för att avgöra huruvida ekonomisk kontinuitet föreligger (den hänskjutande domstolen har till exempel hänvisat till kommissionens beslut 2916/51 av den 1 oktober 2014 om det statliga stöd SA 31550 som Tyskland har genomfört till förmån för Nurburgring).
- 31 EU-domstolen har emellertid i sin praxis aldrig prövat frågan om vilken myndighet – den nationella eller unionens – som har befogenhet att bedöma den ekonomiska kontinuiteten. EU-domstolen har endast förklarat att ett olagligt stöd ska återkrävas från det företag som fortsätter den ekonomiska verksamheten i det stödmottagande företaget när det är styrkt att det i praktiken fortfarande åtnjuter den konkurrensfördel som följer av stödet (dom av den 7 mars 2018, C-127/16 P, SNCF Mobilités, ECLI:EU:C:2018:165).
- 32 Den hänskjutande domstolen anser att det följer av EU-domstolens praxis att det i fall där kommissionen själv har meddelat ett beslut om återkrav mot en viss person endast är kommissionen som har befogenhet att utvidga beslutets tillämpningsområde och att medlemsstatens uppgift endast är att verkställa beslutet. Trots att den aktuella nationella lagstiftningen har ett lovvärt syfte, nämligen att förhindra att kommissionens beslut kringgås, innebär den således att kommissionens befogenhet sätts åt sidan. Det enda fallet där det skulle kunna bli aktuellt för nationella myndigheter att verkställa beslutet mot en annan person än den som identifierats av kommissionen är om denna person har tillräcklig

anknytning till det stödmottagande företaget. I ett sådant fall har de nationella myndigheterna inte något utrymme för skönsmässig bedömning och agerar därmed inom ramen för verkställandet av kommissionens beslut.

- 33 **För det andra** behöver det klargöras huruvida den nationella myndighetens utvidgning av den personkrets som omfattas av ett beslut från kommissionen om återkrav av statligt stöd innebär att den person som beslutet därefter riktar sig till ska anses ha berövats rätten att yttra sig i det ursprungliga förfarandet vid kommissionen, vilken fastställts i artiklarna 41 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och rätten att väcka talan om ogiltigförklaring av beslutet om återkrav enligt artikel 263 FEUF.
- 34 När det gäller rätten att yttra sig har den hänskjutande domstolen erinrat om flera domar som meddelats av EU-domstolen enligt vilka iakttagandet av rätten till försvar är en allmän unionsrättslig princip som är tillämplig så snart myndigheterna avser att vidta en åtgärd gentemot en person som går denne emot. Personer till vilka ett beslut som påtagligt påverkar deras intressen riktar sig ska enligt denna princip ges möjlighet att på ett meningsfullt sätt framföra sina synpunkter med avseende på de uppgifter som myndigheten avser att lägga till grund för sitt beslut (dom av den 18 december 2008, C-349/07, Sopropè).
- 35 Italienska förvaltningsdomstolar har i sin praxis slagit fast att i fall där en nationell myndighet riktar ett återkrav av felaktigt utbetalat statligt stöd mot en annan person än den som kommissionens beslut riktar sig till, är rätten att yttra sig tillräckligt säkerställd genom den möjlighet att försvara sig som tillkommer det bolag som kommissionens beslut direkt riktar sig till.
- 36 Den hänskjutande domstolen har emellertid angett att de nationella domstolarna har meddelat dessa avgöranden gentemot företag som ansågs ingå i en ”de facto-koncern”, vilket inte är fallet med Scai (se ovan punkt 14).
- 37 Vad beträffar frågan om talerätt har den hänskjutande domstolen erinrat om att den nationella myndighetens beslut att utvidga den personkrets som omfattas av beslutet om återkrav av det olagliga stödet inte kan angripas vid tribunalen och att det endast är beslutet om återkrav som kan angripas vid tribunalen, men att det endast är dem som beslutet riktar sig till som har talerätt enligt artikel 263.4 FEUF.
- 38 Sett ur den synvinkeln kan ett åsidosättande av rätten till domstolsskydd inte kompenseras av möjligheten att vid nationell domstol angripa beslutet om utvidgning av beslutets tillämpningsområde, eftersom de nationella domstolarna då skulle bli tvungna att i sak pröva frågan om ekonomisk kontinuitet mellan de berörda företagen, vilket är en bedömning som enligt den hänskjutande domstolen uteslutande ankommer på kommissionen.
- 39 Den hänskjutande domstolen har slutligen begärt att domstolen ska handlägga detta mål skyndsamt enligt artikel 105 i domstolens rättegångsregler, eftersom det



rör sig om nya tolkningsfrågor som är av stor betydelse för samtliga medlemsstater.

ARBETSDOKUMENT