

Kohtuasi C-588/23**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

25. september 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Campania maakonna halduskohus, Itaalia)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

18. september 2023

Kaebaja:

Scai Srl

Vastustaja:

Regione Campania

Vaidluse ese

Kaebus, millega palutakse tühistada Regione Campania (Campania maakond) 7. veebruaril 2023. aasta otsus, millega laiendatakse kaebajast äriühingule 19. jaanuaril 2015. aasta otsuse (EL) 2015/1075 riigiabi SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) kohta [teatatud numbri C(2015) 75 all] isikulist kohaldamisala; selle otsusega kohustas Euroopa Komisjon Itaalia Vabariiki tagasi nõudma avaliku teenindamise eest makstava lisahüvitise, mis tunnustati konkurentsieeskirjadega vastuolus olevaks ja mida oli makstud ühele teisele äriühingule, kes on vahepeal pankrotti läinud ja kelle äritegevus on pärast mitut üleminekut üle läinud kaebajast äriühingule.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 267 teise lõigu alusel palutakse tõlgendada määrust (EL) 2015/1589 ning EL toimimise lepingus ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud põhimõtteid, mis käsitlevad pädevuse jaotumist

komisjoni ja liikmesriigi ametiasutuste vahel riigiabi saajate kindlakstegemisel, asjaomaste isikute õigust võistlevale menetlusele, kaitseõigusi ja kohtulikku kaitset. Konkreetsemalt küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas nende liidu õigusnormidega on vastuolus riigisisised õigusnormid, millega on liikmesriigi ametiasutustele antud pädevus:

- esiteks tuvastada majandusliku järjepidevuse seos komisjoni poolt ebaseadusliku riigiabi tagastamise otsuses sõnaselgelt näidatud abi saaja ja kolmanda äriühingu vahel, kes ei osalenud komisjonis läbi viidud menetluses;

- teiseks laiendada sellele viimasele äriühingule komisjoni otsuse isikulist kohaldamisala, tunnistades ta seeläbi isikuks, kes on kohustatud tagastama summa, mille esimene äriühing ebaseaduslikult sai.

Eelotsuse küsimused

A. Kas ELTL artiklitega 108 ja 288 ning määruse (EL) 1589/2015 artiklitega 16 ja 31 on vastuolus niisugused riigisisised õigusnormid nagu 24. detsembri 2012. aasta seaduse nr 234 artikkel 48, mille kohaselt on liikmesriigi ametil tagasinõudmise elluviimise etapis lubatud laiendada nende isikute ringi, kes on kohustatud ebaseadusliku riigiabi tagastama, ning seda hinnangu põhjal, et ettevõtjate vahel valitseb majandusliku järjepidevuse seos, ja välistamata seda õigust juhul, kui komisjon on otsesed adressaadid juba kindlaks määranud, välistades nii komisjoni pädevuse riigiabi valdkonnas?

B. Kas ELTL artiklitega 263 ja 288, Nice'i harta artiklitega 41 ja 47 ning määruse (EL) nr 1589/2015 artiklitega 16 ja 31 on vastuolus niisugused riigisisised õigusnormid nagu 24. detsembri 2012. aasta riigiabi käsitleva seaduse nr 234 artikkel 48 osas, milles on nähtud ette, et riik määrab tagastamisotsust täites vajadusel kindlaks isikud, kes on kohustatud abi tagastama, ning on seeläbi võimaldatud otsust ellu viia ka muu, eraldiseisva isiku suhtes kui otsuse adressaadid, kusjuures see isik ei osalenud komisjonis läbi viidud menetluses, tema puhul ei olnud tagatud võistlevuse põhimõtte ja tal ei ole seega õigust vaidlustada see otsus Euroopa Liidu Üldkohtus?

Viidatud liidu õigusnormid

ELTL artikli 263 neljas lõik, mis käsitleb tühistamishagi; ELTL artikli 288 neljas lõik, mille kohaselt on otsus siduv adressaatidele; ELTL artikli 108 lõige 2, mis käsitleb komisjoni pädevust riigiabi valdkonnas

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 41, mis käsitleb õigust olla ära kuulatud, ja artikkel 47, mis käsitleb õigust tõhusale õiguskaitsevahendile

Nõukogu 13. juuli 2015. aasta määrus (EL) 2015/1589, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108

kohaldamiseks: selle artikkel 16, mis käsitleb abi tagastamist, ja artikkel 31, mis käsitleb tagastamisotsuse adressaati

Viidatud riigisiseseid õigusnormid

24. detsembri 2012. aasta seaduse nr 234 „Üldsätted Itaalia osaluse kohta Euroopa Liidu õigusnormide ja poliitika väljatöötamises ja rakendamises“ (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“; edaspidi „seadus nr 234/2012“) artikkel 48: milles on sätestatud, et kui komisjon on teinud teatavaks abi tagastamise otsuse, teeb pädev riigisisene asutus (olenevalt juhtumist ministeerium, maakond, provints või kohalik omavalitsus) vajadusel kindlaks isikud, kes on kohustatud abi tagastama, määrab kindlaks tasumisele kuuluvad summad ning makse tegemise viisi ja tähtajad.

Kohtuasja asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) oli kahe kohtuotsusega, mis tehti 2009. ja 2012. aastal, tunnustanud lisahüvitist avaliku teenindamise eest, mida maksti osäühingule Buonotourist S.r.l. reisijateveo teenuste osutamise eest autobussiga kontsessioonide alusel, mille oli andnud Campania maakond. See hüvitis summas 1 111 572,00 eurot maksti sellele osäühingule välja.
- 2 Seejärel oli Euroopa Komisjon 19. jaanuari 2015. aasta otsuses (EL) 2015/1075 riigiabi SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) kohta [teatatud numbri C(2015) 75 all] (edaspidi „tagastamisotsus“) tunnistanud selle lisahüvitise ühisturuga kokkusobimatuks, kohustades Itaalia Vabariiki selle summat abi saajalt tagasi nõudma.
- 3 Osäühing Buonotourist Srl oli seejärel vaidlustanud selle otsuse Üldkohtus (kohtuasi T-185/2015) ja teises kohtuastmes, st Euroopa Kohtus (kohtuasi C-586/18 P), kuid tema tühistamishagi oli jäetud mõlemas kohtuastmes rahuldamata.
- 4 Vahepeal läksid osäühingu Buonotourist Srl varad mitu korda üle.
- 5 Kõigepealt 21. juuli 2011. aasta jagunemisotsuse kohaselt osäühingult Buonotourist Srl osäühingule Buonotourist TPL Srl ja siis 21. oktoobri 2013. aasta jagunemisotsuse kohaselt sellelt viimaselt osäühingult osäühingule Autolinee Buonotourist Srl ning need kaks omandajast osäühingut omandasid üksteise järel mainitud maakonnakontsessioonid teatavate reisijateveoteenuste osutamiseks.
- 6 Viimaks, 10. mail 2019 andis osäühing Autolinee Buonotourist Srl praegusele kaebajale, osäühingule SCAI srl rendile äriüksuse, mis hõlmas muu hulgas

teenuslepinguid, töötajaid ja autobusse teatavate kohaliku ühistranspordi miinimumteenuste osutamiseks. See rendileping lõpetati 1. juulil 2021.

- 7 Pädevate kohtute 2018.–2020. aastal tehtud kohtuotsustega kuulutati välja osäühingute Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl ja Autolinee Buonotourist TPL Srl pankrot.
- 8 Seetõttu usaldas maakond kohaliku ühistransporditeenuse osutamise jätkamiseks selle teenuse osutamise kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingule A.I.R. Campania, kellel ei olnud teenuse osutamiseks vajalikke vahendeid ja kes omandas need just osäühingult SCAI.
- 9 Samal ajal püüdis Campania maakond saavutada põhjendamatult makstud lisahüvitise tagastamist, astudes vastavatesse pankrotimenetlustesse ning tuginedes oma nõudele osäühingute Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl ja Autolinee Buonotourist Srl suhtes, ilma et talle oleks siiski välja mõistetud mingit summat.
- 10 Lõpuks laiendas Campania maakond 7. veebruari 2023. aasta otsusega, mille ta tegi komisjoni osäühingu Buonotourist Srl suhtes tehtud tagastamisotsuse (mille Euroopa Liidu kohtud on nüüd jätnud muutmata, nagu on märgitud eespool, punktis 3) tulemusena ning olles leidnud, et osäühingu Buonotourist Srl ja osäühingu SCAI Srl vahel eksisteerib majandusliku järjepidevuse seos, tagasinõudmisotsuse isikulist kohaldamisala ning kohustas osäühingut SCAI kõnesoleva riigiabi tagastama.
- 11 Osäühing SCAI vaidlustas selle otsuse eelotsusetaotluse esitanud kohtus.

Poolte peamised argumendid

Kaebaja SCAI argumendid

- 12 Esiteks vaidleb kaebaja vastu eeldusele, mille põhjal maakonna vaidlustatud otsus tehti, st et tema ja osäühingu Buonotourist Srl vahel valitseb majandusliku järjepidevuse seos.
- 13 Tema arvates ei saa sellest, et osäühing Autolinee Buonotourist Srl andis äriüksuse talle rendile, nimelt järeldada, et talle läks üle ka riigiabi. See rendileping sõlmiti konkreetselt 2019. aastal ja lõppes juba 2021. aastal, selle eest makstav tasu oli adekvaatne ja selle lõppedes ei jäänud osäühingule SCAI mingit rendileandja vara.
- 14 Lisaks oli osäühingu Buonotourist Srl pankrotimenetluses kahe kohtuotsusega, mille tegid Corte di Appello di Salerno (Salerno apellatsioonikohus) 2021. aastal ja Tribunale di Napoli (Napoli esimese astme kohus) 2022. aastal, sõnaselgelt välistatud, et on olemas *de facto* äriühingute kontsern, kes tegutseb üheainsa õigusliku üksusena.

- 15 Teiseks väidab kaebaja, et on rikutud ELTL artikleid 108, 288 ja 299 osas, milles maakonna vaidlustatud otsusega on selle komisjoni otsuse isikulist kohaldamisala, millega Euroopa Komisjon kohustas Itaalia Vabariiki osaihingule Buonotourist Srl ebaseaduslikult antud abi tagasi nõudma ja määras nii kindlaks täpse adressaadi, temale laiendatud.
- 16 Ta leiab selles küsimuses, et kõnesolevas valdkonnas on liikmesriigi haldusasutuse pädevus üksnes täidesaatvat laadi ega sisalda pädevust komisjoni otsuse isikulist kohaldamisala laiendada. See tuleneb tema sõnul konkreetselt komisjoni teatisest ebaseadusliku ja siseturuga kokkusobimatu riigiabi tagasinõudmise kohta (2019/C 247/01), mille kohaselt on nii nende abisaajate kindlakstegemine, kellelt abi tuleb tagasi nõuda, (punkt 4.3) kui ka otsuse võimalik hilisem laiendamine veel teistele abisaajatele komisjoni pädevuses.
- 17 Kolmandaks väidab kaebaja, et on rikutud tema õigust võistlevale menetlusele, sest ta ei saanud osaleda menetluses, mille tulemusena komisjon tegi tagastamisotsuse, mida Campania maakond väidab end tema suhtes täitvat.
- 18 Neljandaks kinnitab kaebaja, et ta on jäetud ilma õigusest kohtulikule kaitsele, sest riigiabi tagastamise otsust saab vaidlustada ainult Euroopa Liidu Üldkohtus ja seda saavad ELTL artikli 263 neljanda lõigu järgi teha ainult otsuse adressaadid. Lisaks ei saa ta vaidlustada selles liidu kohtus ka Campania maakonna otsuseid, millega on abi tagastamist laiendatud millegi põhjal (st et tema puhul valitseb järjepidevus liidu otsuse adressaadiga), mille tuvastamine oli tema arvates komisjoni pädevuses.

Vastustaja Campania maakonna argumendid

- 19 Campania maakond väidab esiteks, et ta oli pädev laiendama tagastamisotsust kaebajast osaihingule seaduse nr 234/2012 artikli 48 lõike 2 alusel, milles on nähtud ette, et kui komisjon on teinud teatavaks abi tagastamise otsuse, teeb pädev riigisisene asutus (olenevalt juhtumist ministeerium, maakond, provints või kohalik omavalitsus) vajadusel kindlaks isikud, kes on kohustatud abi tagastama, määrab kindlaks tasumisele kuuluvad summad ning makse tegemise viisi ja tähtajad.
- 20 Liikmesriigi asutuste niisugust pädevust kinnitab Euroopa Komisjon, eelkõige teatise 2007/C 272/05 „Ebaseaduslik ja ühisturuga kokkusobimatu riigiabi: abi tagasinõudmist käsitlevate komisjoni otsuste tõhus rakendamine liikmesriikides“ punktis 32, milles on märgitud, et „[k]ui rakendamise etapis selgub, et abi kanti üle muudele üksustele, võivad liikmesriigid tagasinõuet laiendada, et hõlmata kõiki abisaajaid ning tagamaks, et tagasimakse kohustusest kõrvale ei hiilitaks“.
- 21 Teiseks arvab Campania maakond, et on olemas kõik objektiivsed ja subjektiivsed kaudsed tõendid, mis võimaldavad tuvastada eri üleminekutes (vt punktid 4–6 eespool) majandusliku järjepidevuse osaihingu Buonotourist Srl ja kaebaja vahel, mis tähendab, et faktiliselt sai riigiabi kaebaja.

- 22 Niisugust hinnangut kinnitab ka suhtlemine selle riigisisese haldusasutuse ja Euroopa Komisjoni vahel, kes tuvastas kõigepealt teates COMP/H4/MC/psD*2020/078587 ja siis 22. veebruari 2023. aasta teates COMP/H4/FM/ng/comp (2023)1978386, et eksisteerib konkrentsivastane eelis, mis seisneb selles, et äriüksuse rendilepingu alusel sai osäühing SCAI õiguse kasutada kõiki materiaalseid ja immateriaalseid varasid, mis olid vajalikud selle osäühingu tegevuseks, kes oli kõnesolevat abi esialgu saanud, ning temal oli edaspidi majanduslik eelis põhjendamatult toetatud tegevusest. Lisaks oli osäühing SCAI saanud ostueesõiguse, mis oleks taganud tema eelistamise osäühingu Autolinee Buonotourist müügi korral.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 23 Seaduse nr 234/2012 artiklis 48 sätestatud riigisisene regulatsioon võimaldab sõnaselgelt Itaalia ametiasutustel laiendada tagastamisotsuse isikulist kohaldamisala, laiendades komisjoni otsuse esemeks oleva abi saajate ringi, ja seda ka juhul, kui komisjon on otsuses spetsiaalselt kindlaks määranud, missugusele ettevõtjale otsus on adresseeritud.
- 24 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud küsimus, kas liidu õigus võimaldab kehtestada seda liiki õigusnorme, ja seda konkreetselt kahest vaatevinklist, mida peegeldavad kaks Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimust.
- 25 **Esiteks** tuleb selgitada välja, kas seda, kas täidetud on nõue, et peab eksisteerima majanduslik järjepidevus ebaseaduslikku abi saanud äriühingu ja võimalike kolmandate äriühingute vahel, hindab ainult komisjon või võib seda teha ka liikmesriigi asutus, kes tagastamisotsust täidab, nagu on spetsiaalselt ette nähtud eespool tsiteeritud riigisiseses õigusnormis.
- 26 Eelotsusetaotluse esitanud kohus meenutab selles küsimuses esimesest vaatevinklist, et ELTL artiklis 108 – mille kohaselt otsustab komisjon juhul, kui ta tuvastab, et riigi antud abi ei sobi ühisturuga kokku, et asjaomane riik peab selle lõpetama ja võtma kõik meetmed, mis on vajalikud abi selle saajalt tagasisaamiseks [nn tagastamisotsus määruse (EL) 2015/1589 artikli 16 tähenduses] – on kindlaks määratud „liitmenetlus“, milles osalevad seega liidu ja liikmesriigi asutused.
- 27 Mis puudutab pädevuse jaotumist nende asutuste vahel seda liiki menetluses, siis Euroopa Kohtu praktikas on kinnitatud, et kui abi saajaid ei määra kindlaks komisjon tagastamisotsuses, peab liikmesriik kontrollima iga asjaomase ettevõtja individuaalset olukorda (13. veebruari 2014. aasta kohtuotsus C-69/13, Mediaset, ECLI:EU:C:2014:71, punkt 22).
- 28 Lisaks peab liikmesriik tagastamisotsuse täitmise etapis juhul, kui abi ei ole võimalik tagasi nõuda selle saanud isikult ja see on üle läinud teisele ettevõtjale, laiendama tagasinõudmist ettevõtjale, kes eelisest tegevuse ülekandmise tõttu tegelikult kasu saab, tagades nii, et tagastamiskohustusest ei hoita kõrvale

(Euroopa Liidu Üldkohtu 13. septembri 2010. aasta kohtuotsus T-415/05 ja T-416/05, Kreeka vs. komisjon, ECLI:EU:2010:386 punktid 143–146).

- 29 Euroopa Kohus on ka leidnud, et kui abi saaja kuulub ettevõtjate kontserni, peab komisjon tagastamisotsuses hindama, kas kontserni kuuluvad ettevõtjad kujutavad endast isegi juhul, kui riigisisese õiguse kohaselt on nad eraldi isikud, endast ühte majandusüksust konkurentsioiguse seisukohast ja neid tuleb seega pidada ainult üheks ettevõtjaks (12. juuli 1984. aasta kohtuotsus C-170/83, Hydrotherm, ECLI:EU:C:1984:271, punkt 11).
- 30 Teisest vaatevinklist näitavad komisjoni eri otsused juhtumil, mil abi läheb ettevõtte müügi või rendileandmise tõttu üle, et kui viidatakse majanduslikule järjepidevusele, hindab komisjon konkreetset juhtumit ja teeb kindlaks, kas see järjepidevus eksisteerib (eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab näiteks komisjoni 1. oktoobri 2014. aasta otsusele 2961/51 riigiabi SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN) kohta, mida Saksamaa andis Nürburgringile).
- 31 Euroopa Kohtu praktikas ei ole siiski veel kunagi käsitletud küsimust, missugune asutus – kas liikmesriigi või liidu oma – on pädev otsustama, kas majanduslik järjepidevus eksisteerib, selles on ainult leitud, et ebaseaduslik abi tuleb tagasi nõuda sellelt äriühingult, kes jätkab seda abi saanud ettevõtja majandustegevust, kui on tuvastatud, et see äriühing kasutab tegelikult nimetatud abiga seotud konkurentsieelist (7. märtsi 2018. aasta kohtuotsus C-127/16 P, SNCF Mobilités, ECLI:EU:C:2018:165).
- 32 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et kui komisjon ise on teinud teatava isiku suhtes tagastamisotsuse, jääb otsuse kohaldamisala laiendamise õigus komisjonile ja liikmesriigi ülesanne peab olema ainult selle otsuse täitmine. Seepärast on kõnesoleva riigisisese õigusnormiga, mille puhul võib küll märgata kavatsust vältida komisjoni otsuste täitmisest kõrvalehoidmist, rikutud komisjoni pädevust. Ainus juhtum, mil võib aktsepteerida liikmesriigi asutuste otsust laiendada komisjoni otsuse kohaldamisala muule isikule, kui on juba kindlaks määratud selles viimases otsuses, oleks juhtum, mil tegemist on isikuga, kes on abi saanud isikuga piisaval määral seotud, mistõttu ei ole liikmesriigi asutustel kaalutlusruumi, ja jäädakse komisjoni otsuse täitmise raamidesse.
- 33 **Teiseks** tekib küsimus, kas selle tulemusena, et otsust täitev liikmesriigi asutus laiendas komisjoni tagastamisotsuse isikulist kohaldamisala, ei ole selle otsuse uuel adressaadil ei Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklites 41 ja 47 sätestatud õigust võistlevale menetlusele komisjoni esialgses menetluses, ega õigust esitada kohtule tagastamisotsuse peale hagi ELTL artikli 263 alusel.
- 34 Õiguse kohta võistlevale menetlusele meenutab eelotsusetaotluse esitanud kohus mitut Euroopa Kohtu otsust, mille kohaselt on kaitseõiguste tagamine ühenduse õiguse üldpõhimõtte, mida tuleb kohaldada, kui ametiasutus kavatses teha isiku suhtes talle ebasoodsa otsuse. Nimetatud põhimõtte kohaselt tuleb niisuguste

otsuste adressaatidele, kelle huvisid otsused märkimisväärselt mõjutavad, anda tegelik võimalus nende asjaolude suhtes oma seisukoha esitamiseks, millega ametiasutus oma otsust põhjendada kavatseb (18. detsembri 2008. aasta kohtuotsus C-349/07, Sopropè).

- 35 Itaalia halduskohtute praktikas on kinnitatud, et kui liikmesriigi haldusasutus nõuab ebaseaduslikku riigiabi tagasi muult isikult kui komisjoni otsuse adressaat, on õigus võistlevale menetlusele piisavalt tagatud selle isiku kaitsega, kellele komisjoni otsus on otseselt adresseeritud.
- 36 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on need Itaalia kohtute otsused tehtud siiski ettevõtjate suhtes, kes leiti kuuluvat *de facto* äriühingute kontserni, samas kui kaebaja puhul on see välistatud (vt punkt 14 eespool).
- 37 Õiguse kohta esitada kohtule hagi meenutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et otsust, millega liikmesriigi ametiasutus laiendab siseturuga kokkusobimatu abi tagastamise otsuse isikulist kohaldamisala, ei saa vaidlustada Euroopa Liidu Üldkohtus ning et selles saab vaidlustada ainult tagastamisotsuse, kuid niisugune õigus on ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel ainult selle otsuse adressaatidel.
- 38 Sellest vaatevinklist ei saa õiguse kohtulikule kaitsele rikkumist korvata võimalus vaidlustada laiendamisotsus Itaalia kohtutes, sest see toob nendele kohtutele kaasa vajaduse hinnata sisuliselt, kas ettevõtjate vahel valitseb majanduslik järjepidevus,-hindamine, mis on eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates eranditult komisjoni pädevuses.
- 39 Lõpuks palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul kohaldada käesolevas kohtuasjas Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 105 ette nähtud kiirendatud menetlust sel põhjusel, et tegemist on uute ja kõikidele liikmeriikidele eriti oluliste tõlgendamisküsimustega.