

Zaak C-588/23**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

25 september 2023

Verwijzende rechter:

Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

18 september 2023

Verzoekende partij:

Scai Srl

Verwerende partij:

Regione Campania

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep tot nietigverklaring van een maatregel van de Regione Campania (regio Campanië) van 7 februari 2023 waarbij de subjectieve werkingssfeer van besluit (EU) 2015/1075 van 19 januari 2015 betreffende steunmaatregel SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) [kennisgeving geschied onder nummer C(2015) 75] (hierna: „terugvorderingsbesluit”) is uitgebreid; bij deze steunmaatregel heeft de Europese Commissie de Italiaanse Republiek terugvordering gelast van de extra compensatie voor een openbare dienst die was betaald aan een andere vennootschap die ondertussen failliet is gegaan en waarvan het bedrijf na meerdere overdrachten aan verzoekster is overgedragen, aangezien die compensatie in strijd met de mededingingsregels was verklaard.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) wordt verzocht om uitlegging van verordening (EU) 2015/1589 en van de in het VWEU en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde beginselen op het gebied van de

bevoegdheidsverdeling tussen de Commissie en de nationale autoriteiten met betrekking tot de identificatie van de begunstigen van staatssteun, het recht van de betrokkenen om te worden gehoord, het recht van verdediging en het recht op rechterlijke bescherming. Meer in het bijzonder wenst de verwijzende rechter te vernemen of die bepalingen van Unierecht zich verzetten tegen een nationale regeling die de nationale autoriteiten de bevoegdheid verleent om:

- ten eerste, vast te stellen dat er sprake is van economische continuïteit tussen de begunstigde onderneming die de Commissie uitdrukkelijk heeft genoemd in het besluit tot terugvordering van onrechtmatige staatssteun en een derde onderneming die niet heeft deelgenomen aan de door de Commissie gevoerde procedure.

- ten tweede, de subjectieve werkingssfeer van het besluit van de Commissie uit te breiden tot deze derde onderneming en te verklaren dat zij verplicht is tot terugbetaling van het bedrag dat de eerste onderneming ten onrechte heeft ontvangen.

Prejudiciële vragen

„A) Staan de artikelen 108 en 288 VWEU en de artikelen 16 en 31 van verordening (EU) 1589/2015 in de weg aan een nationale regeling als die van artikel 48 van wet nr. 234 van 24 december 2012, die de nationale autoriteit de mogelijkheid biedt om in de fase van uitvoering van de terugvordering de kring van personen die de onrechtmatige steun moeten terugbetalen uit te breiden aan de hand van een beoordeling van de economische continuïteit tussen de ondernemingen, zonder deze bevoegdheid uit te sluiten wanneer de Commissie de rechtstreekse adressaten reeds heeft bepaald, waardoor de bevoegdheid van de Commissie op het gebied van staatssteun wordt uitgesloten?

B) Staan de artikelen 263 en 288 VWEU, de artikelen 41 en 47 van het Handvest van Nice en de artikelen 16 en 31 van verordening (EU) 1589/2015 in de weg aan een nationale regeling als die van artikel 48 van wet nr. 234 van 24 december 2012 inzake staatssteun, voor zover zij – door te bepalen dat de staat bij de uitvoering van een terugvorderingsbesluit in voorkomend geval bepaalt welke personen tot terugbetaling verplicht zijn – de mogelijkheid biedt om het besluit ook ten uitvoer te leggen ten aanzien van een andere, zelfstandige persoon die geen adressaat van het besluit is en niet heeft deelgenomen aan de procedure voor de Commissie, aan wie het beginsel van hoor en wederhoor niet is gewaarborgd en die bijgevolg niet het recht heeft om tegen dat besluit op te komen bij het Gerecht van de Europese Unie?”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

VWEU: artikel 263, vierde alinea, inzake het beroep tot nietigverklaring; artikel 288, vierde alinea, inzake het verbindende karakter van een besluit ten

aanzien van de adressaten; artikel 108, lid 2, inzake de bevoegdheid van de Commissie op het gebied van staatssteun.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: artikel 41, inzake het recht om te worden gehoord; artikel 47, inzake het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: artikel 16, betreffende de terugvordering van steun, en artikel 31, betreffende de adressaten van terugvorderingsbesluiten.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Legge n. 234 – „Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea” (wet nr. 234 - Algemene bepalingen voor de deelname van Italië aan het opstellen en de uitvoering van de wetgeving en het beleid van de Europese Unie) van 24 december 2012 (hierna: „wet nr. 234/2012”), artikel 48: na de kennisgeving van een terugvorderingsbesluit door de Commissie identificeert de bevoegde nationale autoriteit (ministerie, regio, provincie of territoriaal lichaam, naargelang het geval), indien nodig, de personen die de steun moeten terugbetalen, stelt zij de verschuldigde bedragen vast en bepaalt zij de wijze en termijnen van betaling.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Bij twee arresten, die zijn geweest in 2009 en 2012, heeft de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) extra compensatie voor openbardienstverplichtingen toegekend aan de onderneming Buonotourist Srl voor het verrichten van personenvervoerdiensten per bus op basis van concessies die door de Regione Campania waren verleend. Deze compensatie, ten bedrage van EUR 1 111 572,00, is aan de onderneming betaald.
- 2 Vervolgens heeft de Europese Commissie die extra compensatie bij het terugvorderingsbesluit onverenigbaar met de interne markt verklaard en de Italiaanse Republiek gelast het bedrag van de begunstigde terug te vorderen.
- 3 De onderneming Buonotourist Srl heeft tegen dit besluit eerst beroep ingesteld bij het Gerecht (zaak T-185/2015) en vervolgens een hogere voorziening ingesteld bij het Hof van Justitie (zaak C-586/18 P), maar in beide instanties werd haar beroep tot nietigverklaring verworpen.
- 4 Ondertussen waren de activa van Buonotourist Srl meerdere malen overgedragen.
- 5 Eerst heeft op grond van twee akten van afsplitsing van een bedrijfsonderdeel – de akte van 21 juli 2011 tot overdracht van Buonotourist Srl naar Buonotourist TPL

Srl en van akte van 21 oktober 2013 tot overdracht Buonotourist TPL Srl naar Autolinee Buonotourist Srl – ertoe geleid dat de eerst Buonotourist Srl en vervolgens Autolinee Buonotourist Srl de voornoemde regionale concessies voor het verrichten van bepaalde personenvervoerdiensten hebben overgenomen.

- 6 Tot slot heeft Autolinee Buonotourist Srl op 10 mei 2019 aan verzoekster, SCAI Srl, het bedrijfsonderdeel verhuurd dat onder andere de dienstverleningsovereenkomsten, het personeel en de bussen voor de exploitatie van bepaalde minimale lokale openbaarvervoerdiensten omvat. Deze huurovereenkomst is beëindigd op 1 juli 2021.
- 7 De ondernemingen Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl en Autolinee Buonotourist TPL Srl zijn failliet verklaard bij vonnissen van die bevoegde rechtbanken tussen 2018 en 2020 hebben gewezen.
- 8 Om de lokale openbaarvervoersdienst te kunnen voortzetten, heeft de Regione Campania de dienst vervolgens toevertrouwd aan haar participatiemaatschappij A.I.R. Campania, die, aangezien zij niet over de benodigde middelen beschikte om de dienst te kunnen verrichten, deze middelen van SCAI heeft gekocht.
- 9 Tegelijkertijd heeft de Regione Campania getracht de ten onrechte toegekende extra compensatie terug te krijgen door deel te nemen aan de respectieve faillissementsprocedures en haar schuldvordering op de ondernemingen Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl en Autolinee Buonotourist Srl over te leggen, zonder er echter in te slagen enige bepaling te ontvangen.
- 10 Tot slot heeft de Regione Campania bij maatregel van 7 februari 2023, op basis van het terugvorderingsbesluit dat de Commissie ten aanzien van Buonotourist Srl had vastgesteld (welk besluit inmiddels door de Unierechters is bevestigd, zie punt 3 hierboven), aangezien er volgens haar sprake was van economische continuïteit tussen Buonotourist Srl en SCAI Srl, de subjectieve werkingssfeer van het terugvorderingsbesluit uitgebreid en SCAI gelast de betrokken staatssteun terug te betalen.
- 11 SCAI heeft tegen deze maatregel beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

Argumenten van SCAI, verzoekster

- 12 In de eerste plaats betwist verzoekster de aan de bestreden maatregel van de Regione Campania ten grondslag liggende veronderstelling dat er sprake is van economische continuïteit tussen haar en Buonotourist Srl.
- 13 Volgens haar kon uit het feit dat zij het bedrijfsonderdeel van Autolinee Buonotourist Srl huurde niet worden afgeleid dat haar ook staatssteun was overgedragen. Deze huurovereenkomst was namelijk in 2019 gesloten en reeds in

2021 afgelopen, voorzag in een passende huurprijs, en na de beëindiging daarvan had SCAI geen activa van de verhuurder in bezit gehouden.

- 14 Bovendien was in het kader van de faillissementsprocedure van Buonotourist Srl in twee vonnissen, respectievelijk van de Corte di Appello di Salerno (rechter in tweede aanleg Salerno, Italië) in 2021 en van de Tribunale di Napoli (rechter in eerste aanleg Napels, Italië) in 2022, uitgesloten dat er sprake was van een „de facto”-groep van ondernemingen die als één juridische entiteit optrad.
- 15 In de tweede plaats voert verzoekster schending aan van de artikelen 108, 288 en 299 VWEU, voor zover de bestreden regionale maatregel de subjectieve werkingssfeer van het besluit waarbij de Europese Commissie de Italiaanse Republiek had gelast de ten onrechte aan Buonotourist Srl toegekende staatssteun terug te vorderen, tot haar heeft uitgebreid en aldus een specifieke adressaat heeft aangewezen.
- 16 Dienaangaande betoogt zij dat de nationale overheid in casu een louter uitvoerende bevoegdheid heeft die niet de bevoegdheid omvat de subjectieve werkingssfeer van het besluit van de Commissie uit te breiden. Dit kan volgens haar met name worden afgeleid uit de mededeling van de Commissie betreffende de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun (2019/C 247/01), volgens welke zowel de identificatie van de begunstigden waarvan de steun moet worden teruggevorderd (punt 4.3), als de eventuele uitbreiding van het besluit tot andere begunstigden, door de Commissie wordt verricht.
- 17 In de derde plaats beroept verzoekster zich op schending van haar recht om te worden gehoord, aangezien zij niet heeft kunnen deelnemen aan de procedure aan het einde waarvan de Commissie het terugvorderingsbesluit heeft vastgesteld dat de Regione Campania ten aanzien van haar wil uitvoeren.
- 18 In de vierde plaats betoogt verzoekster dat haar het recht op rechterlijke bescherming is ontnomen, aangezien tegen het besluit tot terugvordering van de staatssteun uitsluitend kan worden opgekomen bij het Gerecht van de Europese Unie, en volgens artikel 263, vierde alinea, VWEU uitsluitend de adressaten van het besluit bevoegd zijn om beroep in te stellen. Zij kan bij die Unierechter evenmin opkomen tegen de maatregel van de Regione Campania waarbij tot uitbreiding van die terugvordering is besloten op basis van een vaststelling (economische continuïteit met de onderneming die adressaat is van het besluit van de Unie) die volgens haar door de Commissie moet worden verricht.

Argumenten van de Regione Campania, verweerster

- 19 De Regione Campania betoogt in de eerste plaats dat zij bevoegd is om de terugvorderingsprocedure tot verzoekster uit te breiden op grond van artikel 48, lid 2, van wet nr. 234/2012, waarin is bepaald dat na de kennisgeving van een terugvorderingsbesluit door de Commissie de bevoegde nationale autoriteit

(ministerie, regio, provincie of territoriaal lichaam, naargelang het geval), indien nodig, de personen identificeert die de steun moeten terugbetalen, de verschuldigde bedragen vaststelt, en de wijze en termijnen van betaling bepaalt.

- 20 Deze bevoegdheid van de nationale autoriteiten is volgens haar bevestigd door de Europese Commissie, met name in punt 32 van mededeling 2007/C 272/05, met het opschrift „Naar een doelmatige tenuitvoerlegging van beschikkingen van de Commissie waarbij lidstaten wordt gelast onrechtmatige en onverenigbare steun terug te vorderen”, waarin staat te lezen dat „[i]ndien in de uitvoeringsfase duidelijk wordt dat de steun aan andere ondernemingen is doorgegeven, [...] het mogelijk [is] dat de lidstaat de terugvordering naar alle daadwerkelijke begunstigden moet uitbreiden om er zodoende voor te zorgen dat de terugvorderingsverplichting niet wordt omzeild”.
- 21 In de tweede plaats stelt de Regione Campania dat alle objectieve en subjectieve aanwijzingen voorhanden zijn om te kunnen aannemen dat er bij de verschillende overdrachten (zie de punten 4 tot en met 6 supra) sprake was van een economische continuïteit tussen Buonotourist Srl en verzoekster, en dat verzoekster daarbij feitelijk staatssteun heeft ontvangen.
- 22 Die beoordeling wordt volgens de Regione Campania ook bevestigd door de contacten tussen haar en de Europese Commissie, die eerst in memorandum COMP/H4/MC/psD*2020/078587 en vervolgens in memorandum COMP/H4/FM/ng/comp (2023)1978386 van 22 februari 2023 heeft vastgesteld dat er sprake was van een concurrentieverstorend voordeel dat erin bestond dat de onderneming SCAI op grond van de overeenkomst voor de huur van het bedrijf het recht had verkregen om alle materiële en immateriële activa te gebruiken die benodigd waren voor de voortzetting van de activiteiten van de onderneming die de oorspronkelijke begunstigde van de betrokken steun was, waardoor zij economisch voordeel bleef behalen uit de ten onrechte gesubsidieerde activiteit. Bovendien had SCAI een voorkeursrecht gekregen waardoor zij, indien de onderneming Autolinee Buonotourist werd verkocht, een recht van voorkoop had.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 23 De in artikel 48 van wet nr. 234/2012 vastgestelde nationale regeling staat de nationale autoriteiten uitdrukkelijk toe om de subjectieve werkingssfeer van de terugvorderingsmaatregel uit te breiden door de kring van begunstigden van de steun waarop het besluit van de Commissie betrekking heeft, te vergroten, zelfs wanneer de Commissie de begunstigde onderneming[en] uitdrukkelijk daarin heeft vermeld.
- 24 De verwijzende rechter vraagt zich af of het Unierecht een dergelijke regeling toestaat, met name vanuit twee verschillende perspectieven, die in de twee prejudiciële vragen aan het Hof tot uitdrukking komen.

- 25 **In de eerste plaats** moet worden verduidelijkt of de beoordeling of is voldaan aan het vereiste van economische continuïteit tussen de onderneming die de onrechtmatige steun heeft ontvangen en eventuele derde ondernemingen, uitsluitend door de Commissie kan worden verricht of ook door de nationale autoriteit die een terugvorderingsbesluit ten uitvoer legt, zoals uitdrukkelijk is bepaald in de bovengenoemde nationale regeling.
- 26 In dit verband herinnert de verwijzende rechter er ten eerste aan dat artikel 108 VWEU – waarin is bepaald dat indien de Commissie vaststelt dat een door een staat verleende steunmaatregel niet verenigbaar is met de interne markt, zij bepaalt dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen en alle nodige maatregelen moet nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen [het zogenoemde „terugvorderingsbesluit” bedoeld in artikel 16 van verordening (EU) 2015/1589] – een „samengestelde” procedure beschrijft, dat wil zeggen, een procedure waarin autoriteiten van de Unie en nationale autoriteiten optreden.
- 27 Wat de bevoegdheidsverdeling tussen deze autoriteiten in dit soort procedures betreft, geldt volgens de rechtspraak van het Hof dat indien de Commissie de begunstigten van de steun niet in het terugvorderingsbesluit heeft vastgesteld, de lidstaat de individuele situatie van elke betrokken onderneming moet onderzoeken (arrest van 13 februari 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, punt 22).
- 28 Daarnaast moet de lidstaat in de uitvoeringsfase van het terugvorderingsbesluit, indien de steun niet van de begunstigde kan worden teruggevorderd en aan een andere onderneming is overgedragen, de terugvordering uitbreiden tot de onderneming die de steun na de overdracht van de activa daadwerkelijk geniet, om te waarborgen dat de verplichting tot terugvordering niet wordt omzeild (arrest van het Gerecht van 13 september 2010, Griekenland/Commissie, T-415/05 en T-416/05, EU:2010:386, punten 143-146).
- 29 Voorts heeft het Hof geoordeeld dat indien de begunstigde van de steun deel uitmaakt van een groep van ondernemingen, het aan de Commissie staat om in het terugvorderingsbesluit te beoordelen of de ondernemingen die deel uitmaken van de groep, ook indien zij in het nationale recht als afzonderlijke rechtspersonen worden beschouwd, een economische eenheid in de zin van het mededingingsrecht vormen en derhalve als één onderneming moeten worden beschouwd (arrest van 12 juli 1984, Hydrotherm, C-170/83, EU:C:1984:271, punt 11).
- 30 Ten tweede blijkt in het geval van overdracht van de steun doordat het bedrijf als gevolg van verkoop of verhuur wordt overgedragen, uit meerdere besluiten van de Commissie dat indien wordt aangevoerd dat er sprake is van economische continuïteit, de Commissie de concrete zaak beoordeelt en bepaalt of daar inderdaad sprake van is (de verwijzende rechter noemt bij wijze van voorbeeld beschikking 2[0]16/[1]51 van de Commissie van 1 oktober 2014 aan betreffende staatssteun SA.31550 van Duitsland ten gunste van de Nürburgring).

- 31 In zijn rechtspraak heeft het Hof echter nooit eerder het vraagstuk behandeld welke autoriteit – de nationale of de uniale – bevoegd is om uitspraak te doen over de economische continuïteit, en enkel verklaard dat de onrechtmatige steun moet worden teruggevorderd bij de onderneming die de economische activiteit voortzet van de onderneming die het met de steunverlening verbonden voordeel heeft genoten, wanneer blijkt dat die onderneming het concurrentievoordeel dat aan deze steun is verbonden, feitelijk blijft genieten (arrest van 7 maart 2018, SNCF Mobilités, C-127/16 P, EU:C:2018:165).
- 32 Volgens de verwijzende rechter volgt uit de rechtspraak van het Hof dat indien de Commissie zelf het terugvorderingsbesluit ten aanzien van een bepaalde persoon heeft vastgesteld, de bevoegdheid om de werkingssfeer van het besluit uit te breiden aan de Commissie blijft voorbehouden en de lidstaat een louter uitvoerende rol moet hebben. Hoewel de betrokken nationale regeling het lovenswaardige doel heeft te voorkomen dat de uitvoering van besluiten van de Commissie wordt omzeild, zou zij dus inbreuk maken op de bevoegdheden van de Commissie. Het enige geval waarin de nationale autoriteiten een besluit zouden kunnen vaststellen om over te gaan tot tenuitvoerlegging jegens een andere persoon dan die welke reeds door de Commissie is geïdentificeerd, is wanneer die persoon voldoende banden heeft met de begunstigde onderneming, zodat de nationale autoriteiten geen beoordelingsmarge hebben en binnen het kader van de uitvoering van het besluit van de Commissie blijven.
- 33 **In de tweede plaats** rijst de vraag of de uitbreiding door de nationale uitvoerende autoriteit van de subjectieve werkingssfeer van een terugvorderingsbesluit van de Commissie, niet tot gevolg heeft dat aan de nieuwe adressaat van dit terugvorderingsbesluit zowel het in de artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde recht om in de oorspronkelijke procedure voor de Commissie te worden gehoord, als het recht om krachtens artikel 263 VWEU op te komen tegen het terugvorderingsbesluit wordt ontnomen.
- 34 Met betrekking tot het recht om te worden gehoord verwijst de verwijzende rechter naar talrijke arresten waarin het Hof heeft geoordeeld dat de eerbiediging van de rechten van de verdediging een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht vormt dat van toepassing is wanneer de administratie voornemens is een bezwarend besluit ten opzichte van een bepaalde persoon vast te stellen. Dit beginsel vereist dat de adressaten van besluiten die hun belangen aanmerkelijk raken, in staat worden gesteld naar behoren hun standpunt kenbaar te maken over de elementen waarop de administratie haar besluit wil baseren (arrest van 18 december 2008, C-349/07, Sopropé)
- 35 In de Italiaanse bestuursrechtspraak is voorts geoordeeld dat indien de nationale overheid onrechtmatige staatssteun terugvordert van een andere partij dan de adressaat van het besluit van de Commissie, het recht om te worden gehoord voldoende wordt gewaarborgd door het verweer van de onderneming die rechtstreeks door het besluit van de Commissie wordt geraakt.

- 36 Volgens de verwijzende rechter hadden deze beslissingen van de nationale rechters echter betrekking op ondernemingen die werden geacht deel uit te maken van een „de facto-groep” van ondernemingen, terwijl dat in het geval van verzoekster is uitgesloten (zie punt 14 supra).
- 37 Wat het recht om in rechte op te treden betreft, herinnert de verwijzende rechter eraan dat tegen de maatregel waarbij de nationale autoriteit de subjectieve werkingssfeer van het besluit tot terugvordering van onverenigbare steun uitbreidt, niet kan worden opgekomen bij het Gerecht van de Europese Unie, en dat bij deze rechter uitsluitend tegen het terugvorderingsbesluit beroep kan worden ingesteld, doch op grond van artikel 263, lid 4, VWEU uitsluitend de adressaten van dat besluit daartoe gerechtigd zijn.
- 38 In dit verband kan deze schending van het recht op rechterlijke bescherming niet worden tenietgedaan door de mogelijkheid de uitbreidingsmaatregel voor de nationale rechters aan te vechten, aangezien dit zou betekenen dat die rechters het bestaan van economische continuïteit tussen de ondernemingen ten gronde zouden moeten beoordelen, een beoordeling waartoe volgens de verwijzende rechter uitsluitend de Commissie bevoegd is.
- 39 Tot slot verzoekt de verwijzende rechter het Hof om de onderhavige zaak te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, aangezien het gaat om nieuwe uitleggingsvragen die van bijzonder belang zijn voor alle lidstaten.

WERKDOORNAME