



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

16. januar 2025*

»Præjudiciel forelæggelse – tilbagebetaling af en ulovlig og uforenelig støtte – forordning (EU) 2015/1589 – artikel 16 – modtager af individuel støtte identificeret i Europa-Kommissionens afgørelse om tilbagebetaling – gennemførelse af afgørelsen om tilbagebetaling – overførsel af støtte til en anden virksomhed efter afgørelsen om tilbagebetaling – økonomisk kontinuitet – vurdering – den kompetente myndighed – udvidelse af tilbagebetalingsforpligtelsen til at omfatte den faktiske modtager – kontradiktionsprincippet – artikel 41 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder«

I sag C-588/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale della Campania (den regionale forvaltningsdomstol for Campania, Italien) ved afgørelse af 18. september 2023, indgået til Domstolen den 25. september 2023, i sagen

Scai Srl

mod

Regione Campania,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, D. Gratsias, formanden for Fjerde Afdeling, I. Jarukaitis, og dommer Z. Csehi (refererende dommer),

generaladvokat: A. Rantos

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Scai Srl ved avvocati A. Raviele og L. Visone,

* Processprog: italiensk.

- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Fiorentino,
- Europa-Kommissionen ved A. Steiblytè, B. Stromsky og F. Tomat, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 108 TEUF, 263 TEUF og 288 TEUF, af artikel 41 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) samt af artikel 16 og 31 i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 [TEUF] (EUT 2015, L 248, s. 9).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Scai Srl og Regione Campania (regionen Campania, Italien) vedrørende Scais forpligtelse til at tilbagebetale et beløb svarende til en ulovlig og uforenelig støtte, som et andet selskab oprindeligt havde modtaget.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning 2015/1589

- 3 25. betragtning til forordning 2015/1589 har følgende ordlyd:

»I tilfælde af ulovlig støtte, som er uforenelig med det indre marked, skal den effektive konkurrence genetableres. Til det formål er det nødvendigt, at støtten, inklusive renter, omgående tilbagebetales. Tilbagebetalingen bør ske i overensstemmelse med procedurerne i national ret. Anvendelsen af disse procedurer må ikke – ved at forhindre en omgående og effektiv gennemførelse af [Europa-]Kommissionens afgørelse – være til hinder for en genskabelse af normale konkurrencevilkår. Med henblik herpå bør medlemsstaterne træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at Kommissionens afgørelse fungerer efter hensigten.«
- 4 I denne forordnings kapitel II med overskriften »Procedure vedrørende anmeldt støtte« bestemmer forordningens artikel 9 med overskriften »Kommissionens afgørelser om at afslutte den formelle undersøgelsesprocedure« følgende i stk. 5:

»Finder Kommissionen, at den anmeldte støtte ikke er forenelig med det indre marked, træffer den afgørelse om, at støtten ikke må gennemføres (»negativ afgørelse«).«
- 5 Nævnte forordnings kapitel III om procedurer vedrørende ulovlig støtte omfatter bl.a. forordningens artikel 16 og 17.

6 Forordningens artikel 16 med overskriften »Tilbagebetaling af støtte« foreskriver:

»1. I negative afgørelser om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren (»afgørelse om tilbagebetaling«). Kommissionen kræver ikke tilbagebetaling af støtten, hvis det vil være i modstrid med et generelt princip i EU-lovgivningen.

[...]

3. Med forbehold af eventuel kendelse fra Den Europæiske Unions Domstol efter [...] artikel 278 [TEUF] skal tilbagebetalingen ske omgående og i overensstemmelse med gældende procedurer i den pågældende medlemsstats nationale ret, forudsat at disse giver mulighed for omgående og effektiv gennemførelse af Kommissionens afgørelse. Til det formål og i tilfælde af søgsmål ved de nationale domstole træffer de pågældende medlemsstater alle nødvendige foranstaltninger, som er til rådighed i deres respektive retssystemer, herunder også foreløbige foranstaltninger, dog med forbehold af EU-lovgivningen.«

7 Artikel 31 i forordning 2015/1589 med overskriften »Afgørelses adressater« bestemmer:

»1. Afgørelserne vedtaget i henhold til artikel 7, stk. 7, artikel 8, stk. 1 og 2, og artikel 9, stk. 9, rettes til den pågældende virksomhed eller sammenslutning af virksomheder. Kommissionen meddeler straks afgørelsen til adressaten og giver adressaten mulighed for at meddele Kommissionen, hvilke oplysninger den anser for at være undergivet tavshedspligt.

2. Alle andre afgørelser vedtaget af Kommissionen i henhold til kapitel II, III, V, VI og IX rettes til den pågældende medlemsstat. [...]«

8 De bestemmelser i forordning 2015/1589, der er nævnt i nærværende doms præmis 4-7, er blevet gentaget fra bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 [TEUF] (EUT 1999, L 83, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 734/2013 af 22. juli 2013 (EUT 2013, L 204, s. 15), som forordning 2015/1589 ophævede.

Tilbagebetalingsmeddelelsen

9 Afsnit 4.3 i Kommissionens meddelelse af 23. juli 2019 om tilbagebetaling af ulovlig og uforenelig statsstøtte (EUT 2019, C 247, s. 1, herefter »tilbagebetalingsmeddelelsen«), om »[i]dentifikation af de støttemodtagere, som støtten skal kræves tilbagebetalt hos«, bestemmer i punkt 83:

»Ulovlig støtte, der er uforenelig med det indre marked, skal kræves tilbagebetalt hos de støttemodtagere, der reelt har haft gavn af den [...]. Hvis støttemodtagerne ikke er identificeret i tilbagebetalingsafgørelsen, skal medlemsstaten se på de enkelte berørte virksomheders individuelle situation [...]«

10 Afsnit 4.3.2 i tilbagebetalingsmeddelelsen, der har overskriften »Udvidelse af tilbagebetalingspåbuddet – økonomisk kontinuitet«, indeholder følgende passage:

- »89. Hvis støtten i gennemførelsesfasen af en tilbagebetalingsafgørelse ikke kan kræves tilbagebetalt hos den oprindelige støttemodtager og er overført til en anden virksomhed, bør medlemsstaten udvide tilbagebetalingspåbuddet, så det omfatter den virksomhed, der reelt har gavn af støtten efter overførslen af aktiviteterne, og sikre, at kravet om tilbagebetaling ikke omgås [...]
90. Domstolen har skelnet mellem to måder at overdrage en virksomheds aktiviteter på, nemlig i) ved salg af alle eller dele af virksomhedens aktiver, hvorefter aktiviteterne ikke længere udføres af den samme juridiske enhed (aktivaftale), og ii) ved salg af virksomhedens aktier, hvorefter den virksomhed, der har haft gavn af støtten, bibeholder sin status som juridisk person og fortsætter med at udføre sine aktiviteter (aktieaftale) [...]

4.3.2. Aktivaftale

91. Hvis en modtager af uforenelig støtte opretter et nyt selskab eller overdrager sine aktiver til en anden virksomhed for at fortsætte nogle af eller alle sine aktiviteter, kan fortsættelsen af disse aktiviteter forlænge den konkurrencefordrejning, som støtten har medført. Tilsvarende kan det nyligt oprettede selskab eller køberen af aktiverne ved bibeholdelse af fordelene blive bedt om at tilbagebetale støtten.
92. Ved en aktivaftale vurderer Kommissionen fra sag til sag, om der er økonomisk kontinuitet mellem virksomhederne, under anvendelse af et åbent sæt ikkekumulative kriterier. Kommissionen kan navnlig tage hensyn til følgende kriterier [...]: i) overdragelsens omfang (aktiver [...] og passiver, fastholdelse af arbejdsstyrken og/eller ledelsen) ii) overdragelsens pris [...] iii) identiteten på sælgers og købers aktionærer eller ejere iv) tidspunktet for overdragelse (under den foreløbige undersøgelse, jf. artikel 4 i procedureforordningen, eller under den formelle undersøgelsesprocedure, jf. artikel 6 procedureforordningen, eller efter vedtagelsen af tilbagebetalingsafgørelsen) v) transaktionens økonomiske følgerigtighed [...]

Italiensk ret

11 Artikel 48 i legge n. 234 – Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa delle politiche dell'Unione europea (lov nr. 234 om generelle regler for Italiens for Den Italienske Republiks deltagelse i udformning og gennemførelse af Den Europæiske Unions lovgivning og politikker) af 24. december 2012 (GURI nr. 3 af 4.1.2013) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »lov nr. 234/2012«), med overskriften »Procedurer for tilbagesøgning« bestemmer i stk. 1-3:

»1. Selskabet Equitalia SpA opkræver de beløb, der skyldes som følge af de afgørelser om tilbagebetaling, der er omhandlet i artikel 16 i forordning [2015/1589], uanset støttens form og den enhed, der har ydet den.

2. Efter meddelelse af en afgørelse om tilbagebetaling som omhandlet i stk. 1 ved et dekret, der skal vedtages inden for en frist på 45 dage regnet fra datoen for meddelelsen af afgørelsen, udpeger ministeren på området i givet fald de personer, der skal tilbagebetale støtten, fastsætter de skyldige beløb og fastsætter de nærmere regler og frister for betalingen. Under tilstedeværelse

af flere kompetente myndigheder udnævner ministerrådets formand ved dekret inden for en frist på 15 dage fra datoen for meddelelsen af afgørelsen om tilbagebetaling en særlig administrator, der skal udpeges blandt de myndigheder, der har ydet den støtte, som er genstand for afgørelsen om tilbagebetaling, eller blandt de myndigheder, der er territorielt berørt af støtteforanstaltningerne, og fastlægger de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af den i stk. 1 omhandlede afgørelse om tilbagebetaling. Den særlige administrator identificerer ved afgørelse senest 45 dage efter udnævnelsesdekretet de personer, der er forpligtet til at tilbagebetale støtten, fastsætter de skyldige beløb og fastlægger de nærmere regler og frister for betalingen. De myndigheder, der har ydet den støtte, der er genstand for tilbagesøgningsproceduren, skal efter anmodning straks forelægge den særlige administrator de oplysninger og ethvert andet forhold, der er nødvendige for en korrekt gennemførelse af den i stk. 1 omhandlede afgørelse om tilbagebetaling. Den særlige administrator har ikke ret til nogen form for vederlag. Den særlige administrator udøver de aktiviteter, der er forbundet med den opgave, vedkommende er blevet betroet, med de kompetente myndigheders menneskelige, finansielle og materielle ressourcer i henhold til gældende lovgivning. Den kompetente ministers dekret, den særlige administrators afgørelse og den i stk. 3 omhandlede afgørelse udgør tvangsfuldbyrdsgrundlag over for adressaterne.

3. I tilfælde, hvor den kompetente myndighed ikke er staten, vedtager regionen, den selvstyrende provins eller den kompetente territoriale myndighed den afgørelse, der identificerer de personer, der skal tilbagebetale støtten, og fastsætter de skyldige beløb samt betalingsvilkårene og -fristerne. De i stk. 1 omhandlede aktiviteter udføres af koncessionshaveren for opkrævning af indtægter fra den pågældende territoriale enhed.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 12 Buonotourist Srl var et privat selskab, der leverede lokal offentlig personbefordring på grundlag af regionale og kommunale koncessioner.
- 13 Ved afgørelse af 7. november 2012 anerkendte Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) Buonotourists ret til at modtage en supplerende kompensation for levering af personbefordring med bus på grundlag af koncessioner udstedt af regionen Campania for årene 1996-2002, opgjort til 1 111 572,00 EUR med tillæg af renter.
- 14 Den 5. december 2012 anmeldte de italienske myndigheder statsstøtte til Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF i form af tildeling til Buonotourist af den supplerende kompensation, der er omhandlet i den foregående præmis, til gennemførelse af afgørelsen fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) af 7. november 2012. Støtten blev udbetalt til Buonotourist af Regionen Campania den 21. december 2012.
- 15 Ved skrivelse af 20. februar 2014 meddelte Kommissionen Den Italienske Republik sin beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF.
- 16 Den 19. januar 2015 vedtog Kommissionen afgørelse (EU) 2015/1075 om statsstøtteforanstaltning SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) iværksat af Italien – Yderligere kompensation for offentlig tjeneste til Buonotourist (EUT 2015, L 179, s. 128), hvorved den fastslog, at den supplerende kompensation, som Buonotourist var blevet tildelt til gennemførelse af Consiglio di Statos (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) afgørelse af 7. november 2012, udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, der var uforenelig med det indre marked,

og som var blevet tildelt dette selskab i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF, og pålagde de italienske myndigheder at tilbagesøge kompensationen fra dette selskab (herefter »Kommissionens afgørelse af 19. januar 2015«).

- 17 Buonotourist anlagde sag ved Den Europæiske Unions Ret med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 19. januar 2015. Kommissionen blev frifundet ved dom af 11. juli 2018, Buonotourist mod Kommissionen (T-185/15, EU:T:2018:430). Den af Buonotourist iværksatte appel blev forkastet ved Domstolens dom af 4. marts 2020, Buonotourist mod Kommissionen (C-586/18 P, EU:C:2020:152).
- 18 I henhold til en midlertidig aftale af 21. juli 2011 om delvis virksomhedsspaltning trådte Buonotourist TPL i stedet for Buonotourist inden for rammerne af en midlertidig kontrakt af 21. juli 2011 vedrørende en regional busrute. I henhold til en anden virksomhedsspaltning, der fandt sted den 21. oktober 2013, trådte Autolinee Buonotourist TPL Srl i stedet for Buonotourist TPL inden for rammerne af denne kontrakt om midlertidig tildeling. På grundlag af en forpagtningskontrakt, der blev indgået den 10. maj 2019, og som udløb den 1. juli 2021, udlejede Autolinee Buonotourist TPL til Scai den gren af virksomheden, der bl.a. omfattede tjenesteydelseskontrakter, personale og busser til drift af minimumstjenester inden for lokal offentlig personbefordring. Med henblik på at fortsætte den lokale offentlig personbefordring overdrog regionen Campania udførelsen af tjenesten til AIR Campania, som den ejer delvist. Dette selskab erhvervede de midler fra Scai, der var nødvendige for udførelsen af tjenesten.
- 19 Buonotourist, Buonotourist TPL og Autolinee Buonotourist TPL blev erklæret konkurs i perioden 2018-2020.
- 20 Efter forgæves at have forsøgt at opnå tilbagebetaling af den statsstøtte, der var omhandlet i Kommissionens afgørelse af 19. januar 2015, fra Buonotourist, Buonotourist TPL og Autolinee Buonotourist TPL, pålagde regionen Campania ved dekret af 7. februar 2023 Scai at tilbagebetale denne støtte under henvisning til, at der forelå økonomisk kontinuitet mellem Buonotourist og dette sidstnævnte selskab (herefter »tilbagebetalingspåbuddet«).
- 21 Scai anlagde sag til prøvelse af tilbagebetalingspåbuddet ved Tribunale amministrativo regionale della Campania (den regionale forvaltningsdomstol for Campania, Italien), som er den forelæggende ret, idet selskabet bl.a. påberåbte sig en tilsidesættelse af artikel 108 TEUF, 109 TEUF og 288 TEUF, en tilsidesættelse af artikel 48 i lov nr. 234/2012, en overskridelse af beføjelser og en tilsidesættelse af tilbagebetalingsmeddelelsen.
- 22 Til støtte for søgsmålet har Scai for det første gjort gældende, at regionen Campania ved at udstede tilbagebetalingspåbuddet ulovligt har udøvet de beføjelser, der er tillagt Kommissionen. Mens Kommissionens afgørelse af 19. januar 2015 ifølge Scai var rettet til bestemte adressater, nemlig Den Italienske Republik og Buonotourist, udvidede regionen Campania således anvendelsesområdet herfor og tilsidesatte således artikel 288 TEUF og tilbagebetalingsmeddelelsen.
- 23 Scai har tilføjet, at tilbagebetalingspåbuddet herved blev vedtaget med henvisning til en procedure, der var forløbet for Kommissionen, og som selskabet ikke havde deltaget i. Selskabet er desuden af den opfattelse, at det er blevet frataget retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, eftersom det ikke kunne anlægge sag ved Retten til prøvelse af Kommissionens afgørelse af 19. januar 2015, hvilken afgørelse det ikke var adressat for. Selskabet har fremhævet, at det

hverken har kunnet udtale sig om, hvorvidt der foreligger den i hovedsagen omhandlede støtte, om denne støtte er forenelig med det indre marked eller om lovligheden af udvidelsen af tilbagebetalingspåbuddet.

- 24 Dernæst har Scai bestridt, at der forelå økonomisk kontinuitet mellem selskabet og Autolinee Buonotourist TPL, idet en sådan kontinuitet ifølge Scai ikke kan udledes af den omstændighed, at dette sidstnævnte selskab havde udlejet et aktivitetsområde til Scai.
- 25 Scai har ligeledes bestridt, at selskabet gennem forpagtningskontrakten har opnået en konkurrencebegrænsende fordel, eftersom der ikke har kunnet konstateres noget køb af varer eller tjenesteydelser på gunstigere vilkår end markedsvilkårene. Navnlig blev udlejningen af Autolinee Buonotourist TPL's virksomhedsgren, som allerede var ophørt i 2021, indgået til en rimelig leje, henset til lejekontraktens begrænsede formål, og ved kontraktens udløb beholdt Scai ikke nogen materielle eller immaterielle aktiver, der tilhørte udlejeren.
- 26 Regionen Campanien har heroverfor for den forelæggende ret gjort gældende, at den havde kompetence til at vedtage tilbagebetalingspåbuddet i forhold til sagsøgeren i hovedsagen, eftersom der forelå objektive og subjektive indicier for, at der bestod økonomisk kontinuitet mellem de tidligere berørte selskaber og Scai, således som det fremgår af dens udvekslinger med Kommissionen. Scai fik nemlig i medfør af forpagtningskontrakten ret til at anvende alle de materielle og immaterielle aktiver, der var nødvendige for udøvelsen af aktiviteterne i det selskab, der oprindeligt modtog støtten, samt en options- og forkøbsret, som under visse betingelser ville sikre selskabet en fortrinsstilling i tilfælde af salg af Autolinee Buonotourist TPL.
- 27 Regionen Campanien har præciseret, at den havde ret til at udvide den subjektive rækkevidde af Kommissionens afgørelse af 19. januar 2015, eftersom det fremgår af artikel 48, stk. 2 og 3, i lov nr. 234/2012, at den kompetente minister eller den kompetente territoriale myndighed efter Kommissionens afgørelse om tilbagebetaling i givet fald udpeger de personer, der skal tilbagebetale støtten.
- 28 Den forelæggende ret er for det første i tvivl om, hvorvidt en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der gør det muligt for de kompetente nationale myndigheder, når Kommissionen i sin afgørelse om tilbagebetaling har identificeret den virksomhed, der skal tilbagebetale den omhandlede støtte, at udvide egenskaben af modtager af støtten med den begrundelse, at der foreligger økonomisk kontinuitet mellem den virksomhed, der er identificeret i afgørelsen om tilbagebetaling, og den virksomhed, i forhold til hvilken denne udvidelse er gennemført, er forenelig med artikel 108 TEUF og 288 TEUF samt forordning 2015/1589. En sådan national lovgivning griber nemlig ind i Kommissionens kompetencer, således som de er fastsat i EU-retten, eftersom det i det tilfælde, hvor denne institution har rettet en afgørelse om tilbagebetaling til en bestemt adressat, alene er den nævnte institution, der kan træffe afgørelse om en eventuel udvidelse, som er begrundet i en økonomisk kontinuitet.
- 29 Den forelæggende ret har tilføjet, at hvis vedtagelsen af udvidelsesafgørelsen var overladt til de nationale myndigheders kompetence i det tilfælde, hvor tilbagebetalingsafgørelsens adressat er blevet præcist identificeret af Kommissionen, ville denne mulighed gå ud over den blotte gennemførelse af Kommissionens afgørelser, således at den nationale ret, der har til opgave at kontrollere lovligheden af den nationale tilbagebetalingssretsakt, indirekte ville kunne efterprøve spørgsmål, der henhører under Kommissionens enekompetence.

- 30 Ifølge den forelæggende ret har Domstolens domme hidtil fokuseret på princippet om økonomisk kontinuitet, men ikke på spørgsmålet om, hvilken myndighed der har kompetence til at vurdere, om der foreligger en sådan økonomisk kontinuitet. Den forelæggende ret har ikke desto mindre henvist til visse afgørelser, som Kommissionen har vedtaget, og som udvider kredsen af støttemodtagere på grund af en overførsel af aktiver, og har i denne forbindelse anført, at disse afgørelser viser, at når økonomisk kontinuitet, som i det foreliggende tilfælde, udledes af en aftale om overdragelse af aktiver, er en tilsvarende afgørelse om udvidelse altid blevet vedtaget af Kommissionen. Den forelæggende ret har endvidere præciseret, at den ikke er i tvivl om, hvorvidt betingelsen om økonomisk kontinuitet er opfyldt i det foreliggende tilfælde.
- 31 Den forelæggende ret har anført, at den omstændighed, at der i det foreliggende tilfælde har fundet udvekslinger sted mellem den kompetente nationale myndighed og Kommissionen, ikke betyder, at Kommissionen har udøvet sin skønsbeføjelse, eftersom disse udvekslinger ikke har form af bindende retsakter, men blot af notater, der desuden er formuleret i tvivlende vendinger og henviser til behovet for en mere indgående faktuel undersøgelse.
- 32 I anden række har den forelæggende ret rejst spørgsmålet, om en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er forenelig med de processuelle garantier, der er fastsat i EU-retten, navnlig med kontradiktionsprincippet og retten til forsvar, der ifølge den forelæggende ret er fastsat i chartrets artikel 41 samt med den ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, der er fastsat i chartrets artikel 47. Den forelæggende ret har anført, at Scai for retten har gjort gældende, at selskabet som følge af den manglende iagttagelse af Kommissionens kompetencer er blevet frataget de processuelle garantier, både for så vidt angår Kommissionens oprindelige afgørelse og også, da den selv blev omfattet af pligten til at tilbagebetale støtten, for så vidt som selskabet kun har kunnet kommunikere med den nationale myndighed. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at muligheden for, at en part i Scais situation kan anfægte den nationale myndigheds retsakter ved de nationale domstole, ikke er tilstrækkelig til at sikre den berørte part overholdelse af de processuelle garantier, der er fastsat i EU-retten, og en effektiv domstolsbeskyttelse, eftersom dette indebærer, at der træffes afgørelse om, hvorvidt der foreligger økonomisk kontinuitet, hvilket alene henhører under Kommissionens skønsbeføjelse.
- 33 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale della Campania (den regionale forvaltningsdomstol for Campania) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er artikel 108 TEUF, artikel 288 TEUF og artikel 16 og 31 i forordning [(EU)] nr. 1589/2015 til hinder for en national lovgivning, såsom artikel 48 i [lov nr. 234/2012], der giver den nationale myndighed mulighed for i tilbagesøgningsfasen at udvide kredsen af personer, der skal tilbagebetale ulovlig støtte, ved hjælp af en vurdering af den økonomiske kontinuitet mellem virksomheder, uden at udelukke denne beføjelse, når Kommissionen allerede har identificeret de direkte modtagere, hvorved Kommissionens kompetence i forhold til statsstøtte udelukkes?
- 2) Er artikel 263 TEUF og artikel 288 TEUF, chartrets artikel 41 og 47 samt artikel 16 og 31 i forordning [(EU)] nr. 1589/2015 til hinder for en national lovgivning som artikel 48 i [lov nr. 234/2012] om statsstøtte, for så vidt som den, idet den bestemmer, at staten ved gennemførelsen af en afgørelse om tilbagebetaling om nødvendigt skal identificere de subjekter, der er forpligtet til at tilbagebetale støtten, tillader, at afgørelsen også gennemføres

over for et andet subjekt end afgørelsens adressater, som er et selvstændigt subjekt, der ikke har deltaget i proceduren for Kommissionen, ikke er blevet indrømmet en ret til at blive hørt og derfor ikke er beføjet til at anfægte den nævnte afgørelse for Den Europæiske Unions Ret?»

Om de præjudicielle spørgsmål

- 34 Med sine to spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 108 TEUF og artikel 288, stk. 4, TEUF, artikel 16 og 31 i forordning 2015/1589 samt chartrets artikel 41 og 47 skal fortolkes således, at i en situation, hvor en afgørelse fra Kommissionen pålægger tilbagebetaling af statsstøtte fra en modtager, som Kommissionen har identificeret, er disse bestemmelser til hinder for en national lovgivning, hvorefter de kompetente nationale myndigheder inden for rammerne af deres opgave med at gennemføre denne afgørelse kan anordne tilbagebetaling af denne støtte fra en anden virksomhed som følge af, at der foreligger økonomisk kontinuitet mellem denne sidstnævnte og den støttemodtager, der er identificeret i den nævnte afgørelse.
- 35 For det første bemærkes, at artikel 288, stk. 4, TEUF bestemmer, at en afgørelse »er bindende i alle enkeltheder«, og at den, når den »angiver, hvem den er rettet til«, kun er bindende for disse.
- 36 Det følger i øvrigt af artikel 31 i forordning 2015/1589, at afgørelser, hvorved det fastslås, at den anmeldte støtte er uforenelig med det indre marked (»negative afgørelser«), der vedtages i henhold til denne forordnings artikel 9, stk. 5, samt afgørelser om tilbagebetaling af støtte, der er vedtaget i henhold til den nævnte forordnings artikel 16, er rettet til den pågældende medlemsstat, hvilket ligeledes følger af Domstolens praksis (jf. i denne retning dom af 24.9.2002, Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen (C-74/00 P og C-75/00 P, EU:C:2002:524, præmis 81 og 83).
- 37 Det fremgår af de ovenstående betragtninger, at den eneste adressat for Kommissionens afgørelse af 19. januar 2015 er Den Italienske Republik, og at Buonotourist, der i denne afgørelse er udpeget som modtager af den omhandlede statsstøtte, ikke er adressat for denne afgørelse.
- 38 For det andet bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at den medlemsstat, som en afgørelse om tilbagebetaling af ulovlig støtte er rettet til, i medfør af artikel 288 TEUF er forpligtet til at træffe alle fornødne foranstaltninger til sikring af denne afgørelses gennemførelse (dom af 15.9.2022, Fossil (Gibraltar), C-705/20, EU:C:2022:680, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 I denne henseende fremgår det af 25. betragtning til og artikel 16, stk. 3, første punktum, i forordning 2015/1589, at tilbagebetaling af støtte skal ske omgående og i overensstemmelse med gældende procedurer i den pågældende medlemsstats nationale ret, forudsat at disse giver mulighed for omgående og effektiv gennemførelse af Kommissionens afgørelse. Til det formål træffer de pågældende medlemsstater i henhold til denne forordnings artikel 16, stk. 3, sidste punktum, alle nødvendige foranstaltninger, som er til rådighed i deres respektive retssystemer, herunder også foreløbige foranstaltninger, dog med forbehold af EU-retten (jf. i denne retning dom af 20.5.2010, Scott og Kimberly Clark, C-210/09, EU:C:2010:294, præmis 28, og af 11.9.2014, Kommissionen mod Tyskland, C-527/12, EU:C:2014:2193, præmis 38). Medlemsstaten skal nå til en effektiv opkrævning af de skyldige beløb (dom af 5.5.2011, Kommissionen mod Italien, C-305/09, EU:C:2011:274, præmis 27).

- 40 Det følger endvidere af Domstolens praksis, at eftersom det hovedformål, som forfølges med tilbagebetalingen af ulovligt ydet statsstøtte, ifølge fast retspraksis er at fjerne den konkurrencefordrejning, som er forårsaget af den konkurrencefordel, som er opnået ved den ulovlige støtte, skal en sådan støtte tilbagesøges hos det selskab, som viderefører den økonomiske aktivitet i det selskab, der havde fordel af denne støtte, når det er godtgjort, at dette selskab faktisk nyder godt af den konkurrencefordel, der er forbundet med nævnte støtte (dom af 7.3.2018, SNCF Mobilités mod Kommissionen, C-127/16 P, EU:C:2018:165, præmis 104 og 106 og den deri nævnte retspraksis). Dette fremgår i øvrigt af punkt 83, første punktum, i tilbagebetalingsmeddelelsen.
- 41 De betragtninger, der er anført i nærværende doms præmis 38-40, er således til hinder for en fortolkning af artikel 288 TEUF, hvorefter medlemsstaterne alene har pligt til at kræve tilbagebetaling af en statsstøtte, der er erklæret ulovlig og uforenelig ved en kommissionsafgørelse, hos den støttemodtager, der er identificeret i denne afgørelse.
- 42 Hvad angår en afgørelse om tilbagebetaling, der, som i det foreliggende tilfælde, præcist identificerer modtageren af en individuel støtte, skal det bemærkes, at denne identifikation, således som Kommissionen har fremhævet i sine bemærkninger, alene svarer til en vurdering af situationen, som blev foretaget i forbindelse med vedtagelsen af denne afgørelse, på grundlag af de oplysninger, som denne institution råder over på dette præcise tidspunkt.
- 43 Den nævnte identifikation er derfor en del af identifikationen af den støtte, der er omhandlet i Kommissionens afgørelse. Denne sidstnævnte afgørelse kan derfor ikke fortolkes således, at den er til hinder for, at den pågældende medlemsstat kræver den omhandlede støtte tilbagebetalt fra en anden virksomhed, når denne anden virksomhed i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 40, viderefører støttemodtagerens økonomiske aktivitet og faktisk nyder godt af den med støtten forbundne konkurrencefordel.
- 44 Det kan nemlig forekomme, at den konkurrencefordel, der er forbundet med en individuel støtte, overføres til en anden virksomhed efter Kommissionens vedtagelse af afgørelsen om tilbagebetaling, f.eks. i forbindelse med en overdragelse af aktiver, således som det fremgår af punkt 89-92 i tilbagebetalingsmeddelelsen.
- 45 I tilfældet med en overdragelse af aktiver skal den økonomiske kontinuitet mellem de selskaber, der er parter i en overdragelse af aktiver, vurderes ud fra overdragelsens genstand, dvs. aktiver og passiver, personalets forbliven, bundlede aktiver, overdragelsens pris, identiteten af den overtagende virksomheds og den oprindelige virksomheds aktionærer eller ejere, tidspunktet for overdragelsen, dvs. efter undersøgelsesernes iværksættelse, procedurens iværksættelse eller den endelige beslutning eller endelig transaktionens økonomiske følgerigtighed (dom af 7.3.2018, SNCF Mobilités mod Kommissionen, C-127/16 P, EU:C:2018:165, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Som led i deres opgave med tilbagesøgning af støtten og med henblik på at sikre den fulde virkning af en afgørelse om tilbagebetaling fra Kommissionen, der præcist identificerer støttemodtageren, og effektivt fjerne den konkurrencefordrejning, som er forårsaget af den konkurrencefordel, der er forbundet med modtagelsen af støtten, er de nationale myndigheder og domstole følgelig forpligtede til at identificere en anden virksomhed end den, der er identificeret i denne afgørelse om tilbagebetaling, i det tilfælde, hvor den fordel, der er knyttet til den pågældende støtte, faktisk er blevet overført til denne anden virksomhed efter vedtagelsen af den pågældende afgørelse om tilbagebetaling.

- 47 Det forhold, at der foreligger en forpligtelse for de nationale myndigheder, bekræftes af Domstolens faste praksis, hvorefter de nationale retsinstanser og Kommissionen udfylder roller, som supplerer hinanden og er klart adskilte (dom af 7.12.2023, RegioJet og STUDENT AGENCY, C-700/22, EU:C:2023:960, præmis 13), og hvorefter de nationale retsinstanser på statsstøtteområdet kan få forelagt tvister, som forpligter dem til at fortolke og anvende det i artikel 107, stk. 1, TEUF omhandlede støttebegreb, men som ikke er kompetente til at træffe afgørelse om en statsstøttes forenelighed med det indre marked, idet denne vurdering henhører under Kommissionens enekompetence, der er underlagt Unionens retsinstansers efterprøvelse (jf. i denne retning dom af 4.3.2020, Buonotourist mod Kommissionen, C-586/18 P, EU:C:2020:152, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Hvad angår den forelæggende rets tvivl om, hvorvidt de notater og uformelle instrukser, som Kommissionens tjenestegrene har givet de nationale myndigheder med henblik på at foretage analysen af den økonomiske kontinuitet, har karakter af en afgørelse, har Domstolen fastslået, at sådanne stillingtagender ikke er omfattet af de retsakter, der kan vedtages i henhold til forordning nr. 659/1999, og ikke kan betragtes som bindende for den nationale ret. Den har præciseret, at i det omfang de elementer, der er indeholdt i en sådan stillingtagen, og i de af Kommissionens udtalelser, som den nationale ret eventuelt anmoder om, har til formål at lette de nationale myndigheders udførelse af opgaver i forbindelse med den omgående og effektive gennemførelse af afgørelsen om tilbagebetaling, og henset til det princip om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, skal den nationale ret anvende en sådan som et af de forhold, der indgår i vurderingen i forbindelse med den sag, som er indbragt for den, og begrunde sin afgørelse på baggrund af alle de sagsakter, der er fremlagt for den (jf. i denne retning dom af 13.2.2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, præmis 26, 28 og 31).
- 49 For det tredje skal der, henset til oplysningerne fra den forelæggende ret, som er sammenfattet i nærværende doms præmis 41, hvad angår chartrets artikel 41 og 47 sondres mellem på den ene side muligheden for, at en virksomhed, der befinder sig i en situation som den, der foreligger for sagsøgeren i hovedsagen, kan deltage i Kommissionens undersøgelsesprocedure vedrørende statsstøtte og i givet fald anfægte denne sidstnævntes afgørelse, hvorved denne støtte erklæres ulovlig og uforenelig, og på den anden side denne virksomheds mulighed for at deltage i proceduren for en national myndighed, der kan føre til en afgørelse, hvorved det fastslås, at der foreligger økonomisk kontinuitet mellem den nævnte virksomhed og den støttemodtager, der er identificeret i Kommissionens afgørelse, og hvorved samme virksomhed pålægges at tilbagebetale den pågældende støtte, samt i givet fald muligheden for at anfægte denne nationale afgørelse.
- 50 Hvad for det første angår proceduren for Kommissionen skal det bemærkes, at proceduren for kontrol med statsstøtte, henset til sin generelle opbygning, er en procedure, der indledes mod den medlemsstat, der i henhold til sine forpligtelser i henhold til EU-retten er ansvarlig for ydelse af støtten. Under denne procedure kan andre interesserede parter end den berørte medlemsstat ikke selv forlange en kontradiktorisk behandling af Kommissionen, svarende til den, der tilbydes den pågældende medlemsstat. Den nævnte procedure er ikke en procedure, der indledes mod støttemodtageren eller støttemodtagerne, hvilket ville medføre, at denne eller disse som sådan kunne påberåbe sig en lige så udstrakt ret som retten til kontradiktion som sådan (jf. i denne retning dom af 11.3.2020, Kommissionen mod Gmina Miasto Gdynia og Port Lotniczy Gdynia Kosakowo, C-56/18 P, EU:C:2020:192, præmis 73-75).
- 51 Hvad angår det tilfælde, hvor den faktiske modtager af en støtte, der er udpeget som sådan i en national retsakt om tilbagebetaling, fordi der foreligger økonomisk kontinuitet i forhold til den tidligere modtager, ikke ville have haft ret til at anlægge et annulationsøgsmål i henhold til

artikel 263 TEUF til prøvelse af en afgørelse fra Kommissionen, hvorved denne støtte erklæres ulovlig og uforenelig og anordnes tilbagesøgt, skal det bemærkes, at en sådan faktisk modtager ikke desto mindre er sikret en domstolsbeskyttelse i henhold til EU-retten.

- 52 Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, at den nationale rets prøvelse af en national retsakt, der tilsigter at opnå tilbagebetaling af ulovlig og uforenelig statsstøtte, blot må anses for at være et udtryk for retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, der er sikret ved chartrets artikel 47 (jf. i denne retning dom af 20.5.2010, *Scott og Kimberly Clark*, C-210/09, EU:C:2010:294, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 53 I denne sammenhæng kan den faktiske modtager også ved de nationale domstole anfægte gyldigheden af den kommissionsafgørelse, hvorved støtten blev erklæret ulovlig og uforenelig, når denne faktiske modtager utvivlsomt ikke ville have haft ret til at anlægge et direkte søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF til prøvelse af denne afgørelse (jf. i denne retning dom af 17.2.2011, *Bolton Alimentari*, C-494/09, EU:C:2011:87, præmis 22 og 23 og den deri nævnte retspraksis, og af 25.7.2018, *Georgsmarienhütte m.fl.*, C-135/16, EU:C:2018:582, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis). Den nationale ret er ganske vist ikke beføjet til selv at fastslå ugyldigheden af en sådan afgørelse, idet Domstolen er enekompetent til at erklære EU-retsakter ugyldige (jf. i denne retning dom af 18.7.2007, *Lucchini*, C-119/05, EU:C:2007:434, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis). Såfremt en national domstol finder, at et eller flere af de anbringender vedrørende en EU-retsakts ugyldighed, som parterne har påberåbt sig for den, eller som i givet fald er rejst ex officio af den nationale domstol, er begrundede, skal den imidlertid udsætte sagen og forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden, idet kun Domstolen er beføjet til at fastslå, at en EU-retsakt er ugyldig (dom af 3.10.2013, *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Hvad for det andet angår overholdelsen af den faktiske støttemodtagers rettigheder i forbindelse med en procedure for en national myndighed, der kan føre til en afgørelse, der fastslår, at der foreligger økonomisk kontinuitet, og pålægger tilbagebetaling af støtten fra denne faktiske modtager, skal det indledningsvis bemærkes, at den forelæggende ret, således som det fremgår af denne doms præmis 32, tager udgangspunkt i den forudsætning, at konstateringen af, at der foreligger økonomisk kontinuitet, alene henhører under Kommissionens skønsmæssige beføjelse. Det fremgår imidlertid af denne doms præmis 41 og 43, at denne forudsætning er fejlagtig.
- 55 Under alle omstændigheder gælder det, at selv om det fremgår af ordlyden af chartrets artikel 41, at bestemmelsen ikke er rettet til medlemsstaterne (dom af 17.7.2014, *YS m.fl.*, C-141/12 og C-372/12, EU:C:2014:2081, præmis 67), forholder det sig ikke desto mindre således, at pligten til at respektere retten til forsvar for adressaterne for afgørelser, som kan berøre de pågældendes interesser betydeligt, også hviler principielt på medlemsstaternes administrative myndigheder, når de vedtager foranstaltninger, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde (dom af 10.9.2013, *G. og R.*, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, præmis 35). Det påhviler derfor den nationale myndighed, som påtænker at vedtage en afgørelse om tilbagebetaling af en støtte, der er erklæret ulovlig, fra den faktiske modtager af denne støtte at sikre overholdelsen af denne sidstnævntes ret til forsvar.
- 56 Det fremgår endvidere af nærværende doms præmis 52, at den faktiske støttemodtager skal have mulighed for at få en sådan afgørelse prøvet ved en national ret, der, hvis den er i tvivl om fortolkningen af EU-retten, kan eller i givet fald skal forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF.

- 57 Henset til det ovenstående skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 108 TEUF og artikel 288, stk. 4, TEUF, artikel 16 og 31 i forordning 2015/1589 samt chartrets artikel 41 og 47 skal fortolkes således, at i en situation, hvor en afgørelse fra Kommissionen pålægger tilbagebetaling af statsstøtte fra en modtager, som Kommissionen har identificeret, er disse bestemmelser ikke til hinder for en national lovgivning, hvorefter de kompetente nationale myndigheder inden for rammerne af deres opgave med at gennemføre denne afgørelse kan anordne tilbagesøgning af denne støtte fra en anden virksomhed som følge af, at der foreligger økonomisk kontinuitet mellem denne sidstnævnte og den støttemodtager, der er identificeret i den nævnte afgørelse.

Sagsomkostninger

- 58 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tiende Afdeling) for ret:

Artikel 108 og artikel 288, stk. 4, TEUF, artikel 16 og 31 i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 [TEUF] og artikel 41 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at

i en situation, hvor en afgørelse fra Europa-Kommissionen pålægger tilbagebetaling af statsstøtte fra en modtager, som Kommissionen har identificeret, er disse bestemmelser ikke til hinder for en national lovgivning, hvorefter de kompetente nationale myndigheder inden for rammerne af deres opgave med at gennemføre denne afgørelse kan anordne tilbagesøgning af denne støtte fra en anden virksomhed som følge af, at der foreligger økonomisk kontinuitet mellem denne sidstnævnte og den støttemodtager, der er identificeret i den nævnte afgørelse.

Underskrifter