



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. HOGAN
fremsat den 6. juni 2019¹

Sag C-659/17

**Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)
mod
Azienda Napoletana Mobilità SpA**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro
(kassationsdomstol, afdelingen for arbejdsretlige sager, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 107, stk. 1, TEUF – statsstøtte – Kommissionens beslutning 2000/128/EF – Italiens støtteordning til fordel for beskæftigelsen – fritagelse for og nedsættelse af sociale sikringsbidrag – Kommissionens beslutning, hvorved visse former for støtte til uddannelses- og arbejdskontrakter og til omdannelse af uddannelses- og arbejdskontrakter til ikke-tidsbegrænsede aftaler erklæres for uforenelige med fællesmarkedet – anvendelsen af beslutningen på en arbejdsgiver, der leverer lokal kollektiv trafik på et marked næsten uden konkurrence«

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse omhandler fortolkningen af statsstøttebestemmelserne i artikel 107, stk. 1, TEUF. Spørgsmålet er opstået i forbindelse med en tvist mellem Istituto nazionale della previdenza sociale (herefter »INPS«) (den nationale socialsikringsinstitution, Italien) på den ene side og Azienda Napoletana Mobilità SpA (herefter »ANM«) på den anden side og drejer sig om, hvorvidt sidstnævnte var pligtig til at betale sociale sikringsbidrag til INPS for arbejdstagere på uddannelses- og arbejdskontrakter mellem 1997 og 2001.

2. ANM er et selskab, der ejes fuldt ud af Napoli kommune, og som leverer lokale bytransportydelser i denne kommune².

¹ – Originalsprog: engelsk.

² – Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse blev ANM tilsyneladende oprettet i 1995 ved resolution nr. 94 af 6.4.1995 fra kommunalbestyrelsen i Napoli i henhold til artikel 22 i den nationale italienske lov nr. 142/1990 og artikel 54-60 i kommunalvedtægten for Napoli som et særligt selskab tilhørende kommunen med henblik på at drive kollektiv trafik inden for kommunen. Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse blev ANM tilsyneladende omdannet til et aktieselskab i 2001, og i henhold til bestemmelserne i artikel 18, stk. 1, i decreto legislativo n. 422 – Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (lovdekret nr. 422 – overførsel af opgaver og beføjelser på området for lokal kollektiv trafik til de regionale og lokale myndigheder i medfør af artikel 4, stk. 4, i lov nr. 59 af 15.3.1997) af 19.11.1997 (GURI nr. 287 af 10.12.1997, s. 4) (herefter »lovdekret nr. 422/1997«) blev driften af hele netværket af bytransporttjenester i Napoli kommune overdraget til ANM uden en udbudsprocedure.

3. Ved beslutning 2000/128/EF af 11. maj 1999 om Italiens støtteordning for foranstaltninger til fordel for beskæftigelsen³ erklærede Europa-Kommissionen Italiens støtte i form af en nedsættelse af de sociale sikringsbidrag, som arbejdsgiverne betaler i forbindelse med uddannelses- og arbejdskontrakter og omdannelse af uddannelses- og arbejdskontrakter til ikke-tidsbegrænsede aftaler, for delvis uforenelig med det indre marked⁴. På grundlag af denne beslutning krævede INPS betaling af sociale sikringsbidrag fra ANM for perioden 1997-2001 for at tilbagesøge disse nedsættelser. I hovedsagen gjorde ANM bl.a. gældende, at selskabet ikke var forpligtet til at betale disse beløb.

4. Domstolen skal nu tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt beslutning 2000/128 finder anvendelse på et selskab som ANM. Selskabet leverer trods alt lokal kollektiv trafik »på et marked næsten uden konkurrence, henset til eneretten til levering af den pågældende tjenesteydelse«⁵. Det er et centralt spørgsmål, hvorvidt samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes, og hvorvidt konkurrencevilkårene fordrejes eller trues med at blive fordrejet, jf. artikel 107, stk. 1, TEUF.

Retsforskrifter

5. Artikel 1-3 i beslutning 2000/128 bestemmer:

»Artikel 1

1. Den støtte, som Italien siden november 1995 ulovligt har ydet til ansættelse af arbejdstagere i henhold til de i lov nr. 863/84, nr. 407/90, nr. 169/91 og nr. 451/94 omhandlede uddannelses- og arbejdsaftaler, er forenelig med fællesmarkedet og med EØS-aftalen, på betingelse af, at de vedrører:

- oprettelse af nye arbejdspladser i den støttemodtagende virksomhed til fordel for arbejdstagere, der endnu ikke har fundet et job, eller som har mistet det, de havde, som omhandlet i retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte
- ansættelse af arbejdstagere, der har særlig vanskeligt ved (igen) at komme ud på arbejdsmarkedet[; v]ed arbejdstagere, der har særlig vanskeligt ved (igen) at komme ud på arbejdsmarkedet, forstås i nærværende beslutning unge under 25 år, personer på 29 år og derunder, der har bestået laurea, langtidsledige, dvs. personer, der har været arbejdsløse i mindst 1 år.

2. Støtte, der er ydet i forbindelse med uddannelses- og arbejdsaftaler, og som ikke opfylder de i stk. 1 omhandlede betingelser, er uforenelig med fællesmarkedet.

Artikel 2

1. Den støtte, som Italien i henhold til artikel 15 i lov nr. 196/97 har ydet til omdannelse af uddannelses- og arbejdsaftaler til ikke-tidsbegrænsede aftaler, er forenelig med fællesmarkedet og med EØS-aftalen, dersom den opfylder nettojobskabelsesbetingelsen som omhandlet i Fællesskabets retningslinjer for beskæftigelsesstøtte.

Antallet af virksomhedernes ansatte beregnes uden de arbejdspladser, der omdannes, og de arbejdspladser, der oprettes ved tidsbegrænsede aftaler, eller hvor der ikke er tilstrækkelig jobsikkerhed.

3 – EFT 2000, L 42, s. 1.

4 – Ved dom af 7.3.2002, Italien mod Kommissionen (C-310/99, EU:C:2002:143), forkastede Domstolen et annullationssøgsmaal af Den Italienske Republiks med henblik på annullation af beslutning 2000/128/EF. Ved dom af 1.4.2004, Kommissionen mod Italien (C-99/02, EU:C:2004:207), erklærede Domstolen, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3 og 4 i beslutning 2000/128/EF, idet den ikke inden for de fastsatte frister har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på tilbagesøgning hos støttemodtagerne af den støtte, som i henhold til beslutningen blev fundet ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet.

5 – Jf. det præjudicielle spørgsmål i punkt 12 nedenfor.

2. Støtte til omdannelse af uddannelses- og arbejdsaftaler til ikke-tidsbegrænsede aftaler, der ikke opfylder den i stk. 1 omhandlede betingelse, er uforenelig med fællesmarkedet.

Artikel 3

Italien træffer alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge støtte, som ikke opfylder de i artikel 1 og 2 omhandlede betingelser, og som allerede ulovligt er udbetalt til støttemodtagerne.

Tilbagesøgningen skal ske i overensstemmelse med national lovgivning. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor den blev udbetalt til støttemodtagerne, og indtil den er blevet tilbagebetalt. Renterne beregnes på basis af den referencesats, der anvendes til at beregne subventionsækvivalenten for regionalstøtte.«

Hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

6. Mellem november 1995 og maj 2001⁶ ansatte ANM arbejdstagere med henblik på at tilbyde dem erhvervsuddannelse og integrerede dem herefter i selskabet. Disse ansættelser skete i form af uddannelses- og arbejdsaftaler som omhandlet i den italienske lov nr. 863/1984 som ændret ved italiensk lov nr. 407/1990, nr. 169/1991 og nr. 451/1994. ANM omdannede efterfølgende visse uddannelses- og arbejdsaftaler til »ikke-tidsbegrænsede« aftaler (ansættelsesaftaler på ubestemt tid) i henhold til den italienske lov nr. 451/1994.

7. De pågældende nationale bestemmelser gav fuldstændig fritagelse fra sociale sikringsbidrag i en toårig uddannelsesperiode for virksomheder, der opererede i områder, hvor arbejdsløshedsprocenten var højere end det nationale gennemsnit. Fritagelsen blev forlænget med et år, hvis uddannelses- og arbejdsaftalerne blev omdannet til ikke-tidsbegrænsede aftaler. ANM var omfattet af disse fritagelser for de pågældende uddannelses- og arbejdsaftaler og deres efterfølgende omdannelse.

8. Ved beslutning 2000/128 erklærede Kommissionen de nationale bestemmelser for delvist uforenelige med forbuddet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

9. Som det organ, der skulle gennemføre beslutning 2000/128, sendte INPS ANM to betalingsanmodninger, en på 7 429 436,76 EUR vedrørende uddannelses- og arbejdsaftaler for perioden 1997-2001 og en på 2 266 014,05 EUR for den efterfølgende omdannelse af disse aftaler og for perioden 1999-2001.

10. ANM anlagde sag ved Tribunale di Napoli (retten i Napoli, Italien) mod INPS' beslutning om at tilbagesøge disse beløb. ANM fik medhold ved denne ret med den begrundelse, at beslutning 2000/128 ikke havde direkte virkning, eftersom den ikke var tilstrækkeligt præcis og ubetinget.

11. INPS indgav appel ved Corte d'appello di Napoli (appeldomstolen i Napoli, Italien), som stadfæstede dommen afsagt af Tribunale di Napoli (retten i Napoli), men baserede sin dom på andre præmisser. Corte d'appello di Napoli (appeldomstolen i Napoli) fandt, at beslutning 2000/128 er en del af Italiens retsorden, men at den ikke fandt anvendelse i den pågældende sag, eftersom nedsættelsen af de sociale sikringsbidrag, som ANM blev indrømmet, ikke påvirkede samhandelen mellem medlemsstaterne og ikke ville fordreje konkurrencen, eftersom selskabet leverede lokal kollektiv trafik på marked uden konkurrence.

6 – Der er usikkerhed omkring disse tidspunkter.

12. INPS appellerede dommen fra Corte d'appello di Napoli (appeldomstolen i Napoli) til Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (kassationsdomstol, afdelingen for arbejdsretlige sager, Italien) som har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»[Finder beslutning] 2000/128[...] også [...] anvendelse på arbejdsgivere, der leverer lokal kollektiv trafik – på et marked næsten uden konkurrence, henset til eneretten til levering af den pågældende tjenesteydelse – og [som har opnået] nedsættelse af sociale bidrag som følge af indgåelsen af uddannelses- og arbejdskontrakter efter ikrafttrædelsen af lov nr. 407/1990, i den konkrete situation med hensyn til perioden mellem 1997 og maj 2001?«

Retsforhandlingerne ved Domstolen

13. INPS, ANM, den italienske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

14. Ved afslutningen af retsforhandlingernes skriftlige del har Domstolen fundet det nødvendigt at anmode om uddybende oplysninger fra den forelæggende ret i henhold til artikel 101 i Domstolens procesreglement vedrørende tre spørgsmål. Denne anmodning blev sendt til den forelæggende ret den 13. december 2018. Efter at have fået udsat svarfristen et antal gange indsendte den forelæggende ret sit svar på anmodningen til Domstolens Justitskontor den 13. marts 2019.

15. Den forelæggende ret var først blevet anmodet om at præcisere udtrykket »på et marked næsten uden konkurrence, henset til eneretten til levering af den pågældende tjenesteydelse«, hvortil den har henvist i det præjudicielle spørgsmål. Den forelæggende ret var navnlig blevet anmodet om at specificere, hvorvidt den henviste til den direkte tildeling af de pågældende lokale kollektive transporttjenester til ANM, og hvorvidt Napoli kommune lovligt kunne have tildelt sådanne tjenester til andre udbydere. For det andet var den forelæggende ret blevet anmodet om at angive, hvorvidt det lokale kollektive transportmarked var helt eller delvist åbent for konkurrence på det pågældende tidspunkt og i bekræftende fald, i hvilken udstrækning. For det tredje var den forelæggende ret blevet anmodet om at angive alle de aktiviteter, som ANM udøvede på tidspunktet for de faktiske omstændigheder.

16. I henhold til procesreglementets artikel 61 har Domstolen desuden anmodet parterne om at tage stilling til den forelæggende rets svar på anmodningen om uddybende oplysninger under retsmødet og om i deres mundtlige indlæg at fokusere på de pågældende tre spørgsmål og svarenes eventuelle indvirkning på det præjudicielle spørgsmål.

17. INPS, ANM, den italienske regering og Kommissionen har afgivet indlæg under retsmødet den 3. april 2019.

Indledende bemærkninger

18. Jeg erindrer om, at en national foranstaltning for at kunne kvalificeres som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, ifølge Domstolens faste praksis skal opfylde samtlige nedenstående betingelser. For det første skal der være tale om statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler. For det andet skal denne støtte kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. For det tredje skal den give modtageren en selektiv fordel. For det fjerde skal den fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene⁷.

⁷ – Dom af 28.6.2018, Dirk Andres mod Kommissionen (C-203/16 P, EU:C:2018:505, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

19. Det er det andet og det fjerde kriterium i artikel 107, stk. 1, TEUF, der er genstand for den præjudicielle forelæggelse⁸.

20. Indledningsvis skal jeg bemærke, at der i sagen for Domstolen, med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse, ikke er tegn på, at ANM fik tildelt fritagelsen fra sociale sikringsbidrag til gengæld for levering af en offentlig tjenesteydelse eller en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse⁹. En statslig foranstaltning falder ikke ind under artikel 107, stk. 1, TEUF¹⁰, hvis den betragtes som en kompensation, der er et vederlag for de af de begunstigede virksomheder leverede ydelser til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste, således at disse virksomheder reelt ikke har en økonomisk fordel, og denne foranstaltning således ikke har den virkning at sætte disse virksomheder i en konkurrencemæssigt fordelagtig position i forhold til de virksomheder, der konkurrerer med dem. For at en sådan kompensation i et konkret tilfælde kan falde uden for kvalificeringen som statsstøtte, skal de betingelser, der er opstillet i præmis 88-93 i dom af 24. juli 2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), være opfyldt¹¹.

21. Den støtte, der er tale om i beslutning 2000/128, var en ordning eller et program, som gjaldt for flere sektorer og regioner snarere end for en bestemt virksomhed. I henhold til beslutningens artikel 3 skulle Italien træffe alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge den ulovlige støtte fra modtagerne.

22. I forbindelse med et støtteprogram kan Kommissionen nøjes med at studere det omhandlede programs egenskaber ved bedømmelsen af, om det, på grund af ordninger i henhold til programmet, medfører en mærkbar fordel for støttemodtagerne i forhold til deres konkurrenter og især vil kunne gavne virksomheder, der deltager i samhandelen mellem medlemsstaterne. Kommissionen er dermed ikke i en beslutning vedrørende en sådan ordning forpligtet til at foretage en undersøgelse af støtten, der i hvert enkelt individuelt tilfælde er tildelt i henhold til sådan en ordning. Det er alene ved tilbagesøgningen af støtte, at det er nødvendigt at efterprøve hver berørt virksomheds individuelle situation¹². I denne forbindelse påhviler medlemsstaten at undersøge situationen for hver af de pågældende virksomheder ved en sådan tilbagesøgningsforanstaltning¹³.

23. Kommissionen konstaterede i 64.-66. og 98. betragtning til beslutning 2000/128, at den pågældende støtte fordrejer konkurrencen og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne eller truer med at gøre det, »for så vidt som de støttemodtagende virksomheder udfører en del af deres produktion til de andre medlemsstater; uanset om virksomhederne udfører deres varer eller ej, begunstiges den indenlandske produktion, fordi støtten mindsker muligheden for de virksomheder, der er etablerede i andre medlemsstater, for at udføre deres varer til det italienske marked«¹⁴.

8 – Det andet og det fjerde kriterium i artikel 107, stk. 1, TEUF, er særskilte, men beslægtede kriterier.

9 – Både den italienske regering og Kommissionen har under retsmødet den 3.4.2019 erklæret, at de pågældende foranstaltninger ikke var blevet truffet som kompensation for levering af en offentlig tjenesteydelse eller en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. ANM har i sine skriftlige indlæg gjort gældende, at selskabet havde en berettiget forventning om, at nedsættelsen af de sociale sikringsbidrag var endelig. Dette spørgsmål blev ikke taget op af den forelæggende ret. Det ligger derfor uden for det præjudicielle spørgsmål.

10 – For at kunne kvalificere en statslig foranstaltning som statsstøtte kræves det i henhold til det første kriterium i artikel 107, stk. 1, TEUF, at den begunstiger visse virksomheder.

11 – Jf. dom af 20.12.2017, Comunidad Autónoma del País Vasco m.fl. mod Kommissionen (C-66/16 P – C-69/16 P, EU:C:2017:999, præmis 44-46). Hermed antyder jeg ikke, at ANM ikke er berettiget til at modtage kompensation for levering af en offentlig tjenesteydelse eller en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse på et andet grundlag.

12 – Dom af 9.6.2011, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen (C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, EU:C:2011:368, præmis 63 og 130).

13 – Dom af 9.6.2011, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen (C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, EU:C:2011:368, præmis 64).

14 – Jf. 66. betragtning til beslutning 2000/128. Efter min mening nævnes den produktion og udførsel af varer, der henvises til i 66. betragtning, udelukkende som eksempel. Dette fremgår af dom af 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, præmis 65-69). Jf. punkt 24 nedenfor.

24. Inden de nationale myndigheder iværksætter tilbagesøgningen, skal de imidlertid i hvert enkelt tilfælde kontrollere, hvorvidt den tildelte fordel i støttemodtagerens hænder kan fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen inden for Unionen. Denne supplerende kontrol er vigtig for at kunne kvalificere de enkelte fordele, som virksomhederne har modtaget, som statsstøtte¹⁵.

25. I den foreliggende sag var det derfor, da INPS forsøgte at tilbagesøge støtte, der var ydet til en bestemt modtager som ANM, at spørgsmålet om, hvorvidt samhandelen mellem medlemsstaterne var blevet påvirket og konkurrencen var blevet fordrejet som følge af den pågældende støtte, opstod, og at en beslutning, hvori man konstaterede en sådan virkning, kunne påklages ved de nationale domstole¹⁶.

Bedømmelse

Gældende retspraksis og principper

26. Svaret på det præjudicielle spørgsmål kan efter min opfattelse, i det mindste ved første øjekast, findes i Domstolens faste praksis. Disse principper blev senest bekræftet på ny og anvendt på området lokal kollektiv trafik i dom af 14. januar 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9). Denne sag drejede sig om Transport for Londons praksis med at tillade, at Londontaxaer (sorte taxaer) måtte benytte busbaner på offentlige veje i de tidsrum, hvor der gælder trafikbegrænsninger med hensyn til disse busbaner, idet det samtidig blev forbudt private hyrevogne at køre i disse busbaner, bortset fra for at opsamle og afsætte passagerer, der har foretaget forudbestilling af en sådan vogn.

27. I den pågældende doms præmis 65-69 fastslog Domstolen, at det er fast retspraksis med henblik på en national foranstaltnings kvalificering som ulovlig statsstøtte, at det ikke skal godtgøres, at støtten reelt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og faktisk fordrejer konkurrencen, men alene undersøges, om støtten *kan* påvirke denne samhandel og fordreje konkurrencen¹⁷. Navnlig når støtte, som ydes af en medlemsstat, styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen på det indre marked, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten. I denne forbindelse er det derfor ikke nødvendigt, at de begunstigede virksomheder selv tager del i samhandelen inden for Unionen. Når en medlemsstat tildeler støtte til virksomheder, kan den indenlandske aktivitet fastholdes eller styrkes, hvilket vil svække andre medlemsstaters virksomheders mulighed for at etablere sig på denne medlemsstats marked. Videre bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis findes der ikke en forudgående grænseværdi eller en procentsats, hvorunder samhandelen mellem medlemsstater ikke vil blive påvirket. Den

15 – Jf. i denne retning dom af 9.6.2011, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen (C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, EU:C:2011:368, præmis 115). I denne doms præmis 120 fastslog Domstolen, at »den efterprøvelse, de nationale myndigheder skal foretage af situationen for hver enkelt støttemodtager, skal være tilstrækkelig reguleret af Kommissionens beslutning vedrørende en støtteordning, der er ledsaget af et krav om tilbagebetaling. [For det første] skal en sådan beslutning [...] identificere dens rækkevidde. [For det andet] skal en sådan beslutning [...] indeholde alle de oplysninger, der er nødvendige for, at de nationale myndigheders kan gennemføre den, således at det udelukkes, at beslutningens faktiske indhold først fastslås efterfølgende ved hjælp af en skriftveksling mellem Kommissionen og de nationale myndigheder«. I dom af 13.2.2014, Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71, præmis 35), fastslog Domstolen, at idet Kommissionen ikke i beslutningen har identificeret de enkelte modtagere af den pågældende støtte og heller ikke har fastlagt de nøjagtige støttebeløb, der skal tilbagesøges, tilkommer det den nationale ret, hvis den er forelagt dette, at træffe afgørelse om størrelsen af den statsstøtte, som Kommissionen har bestemt skal tilbagesøges. I tilfælde af vanskeligheder har den nationale ret mulighed for at henvende sig til Kommissionen for at få støtte i overensstemmelse med princippet om loyal samarbejde i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU.

16 – Det er muligt, at ANM kan have haft mulighed for at anlægge sag ved Den Europæiske Unions Ret for at anfægte gyldigheden af beslutning 2000/128, idet selskabet blev direkte og individuelt berørt af beslutningen som følge af forringelsen af dets retsstilling på grund af kravet om tilbagesøgning af den pågældende støtte i beslutningens artikel 3. Jf. analogt dom af 9.6.2011, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen (C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, EU:C:2011:368, præmis 51). Eftersom det synes at fremgå af den foreliggende sag, med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse, at ANM ikke har anfægtet gyldigheden af beslutning 2000/128 som sådan, men snarere, hvorvidt den tildelte støtte påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, jf. kravet i artikel 107, stk. 1, TEUF, er det ikke min opfattelse, at den bestemmelse om, hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, der er fastsat i dom af 9.3.1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, præmis 13-18), finder anvendelse, og at ANM var forpligtet til at anlægge et annullationssøgsmaal mod beslutning 2000/128 ved Retten.

17 – Det skal fremhæves, at INPS ikke skal føre bevis for, at den pågældende fritagelse, der var indrømmet ANM, har haft en reel indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne, eller at konkurrencen rent faktisk var blevet fordrejet

omstændighed, at en støtte er forholdsvis ubetydelig, eller at den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, udelukker således ikke på forhånd, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være påvirket. Betingelsen om, at støtten skal kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater, afhænger derfor ikke af, om de leverede transportydelser er lokale eller regionale, eller af størrelsen af det omhandlede aktivitetsområde¹⁸.

28. Domstolen fandt, at det ikke kan udelukkes, at busbanepolitikken har den virkning at gøre det mindre attraktivt for private hyrevogne at udføre tjenester i London, hvilket vil svække andre medlemsstatsers virksomheders mulighed for at etablere sig på denne medlemsstats marked¹⁹.

29. Hvad angår betingelsen om fordrejning af konkurrencevilkårene, fordrejer støtte, der skal frigøre en virksomhed for omkostninger, som den normalt ville skulle bære inden for dens almindelige drift eller dens sædvanlige aktiviteter, i princippet konkurrencevilkårene²⁰.

30. Det fremgår klart af ovennævnte retspraksis, at tærsklen for konstatering af, at en statslig foranstaltning kan påvirke samhandelen og fordreje konkurrencen, er lav²¹. Dette er omfattet af forbeholdet om, at den pågældende statsstøtte ikke er de minimis-støtte, og i sådanne tilfælde vurderes det, at støtten ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og ikke fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen²². Eftersom værdien for ANM af den pågældende statslige foranstaltning i hovedsagen er på omkring 10 mio. EUR og blev tildelt over en femårig periode, kan den derfor i princippet ikke betragtes som de minimis-støtte, uanset hvilke de minimis-EU-statsstøttebestemmelser der måtte have været gældende ratione temporis²³.

31. Det er derfor min opfattelse, at ANM's påstand om, at selskabet, eftersom det specifikt blev oprettet til at drive den kollektive trafik i Napoli kommune, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for beslutning 2000/128 som følge af de pågældende tjenesters lokale karakter, principielt ikke kan tages til følge.

32. For at det andet og fjerde kriterium i artikel 107, stk. 1, TEUF skal finde anvendelse i hovedsagen, er det imidlertid afgørende, at INPS i hovedsagen påviser, at ANM konkurrerer med andre selskaber på markeder, der ikke de jure²⁴ er lukket for konkurrence.

18 – Jf. tillige dom af 24.7.2003, Altmarm Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, præmis 77-82), af 21.7.2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, præmis 41), og af 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 78 og 79). I dom af 24.7.2003, Altmarm Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, præmis 77), fastslog Domstolen, at det på ingen måde er udelukket, at et offentligt tilskud til en virksomhed, som alene leverer lokale eller regionale transportydelser, og som ikke leverer transportydelser uden for den oprindelige medlemsstat, ikke desto mindre kan have indvirkning på samhandelen mellem medlemsstater.

19 – Dom af 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, præmis 70).

20 – Dom af 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 80), og af 21.7.2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, præmis 44).

21 – I præmis 42 og 43 i dom af 21.7.2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493), fastslog Domstolen, at »en relativt beskeden støtte [kan] påvirke konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne, når der er en skarp konkurrence inden for den sektor, hvor de støttemodtagende virksomheder opererer«. »Når en sektor således er kendetegnet ved et stort antal små virksomheder, kan en støtte, der er forholdsvis beskeden på det individuelle plan, have virkning for konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne, såfremt alle eller et meget stort antal virksomheder inden for den pågældende sektor har mulighed for at oppebære den.«

22 – Vedrørende de gældende bestemmelser om de minimis-statsstøtte jf. f.eks. Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 af 18.12.2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte (EUT 2013, L 352, s. 1). Jeg bemærker, at transportsektoren var udelukket fra anvendelsesområdet for Kommissionens forordning (EF) nr. 69/2001 af 12.1.2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte (EFT 2001, L 10, s. 30). Transportsektoren var ikke udelukket fra anvendelsesområdet for Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 af 15.12.2006 om anvendelse af traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte (EUT 2006, L 379, s. 5). Det generelle loft for de minimis-støtte blev dog tilpasset for at tage højde for den begrænsede gennemsnitlige størrelse af virksomheder, der er aktive inden for sektoren for vejgodstransport og passagertransport. Dette lavere loft gælder ikke længere for sektoren for personbefordring ad vej, jf. forordning nr. 1407/2013.

23 – For at danne sig et indtryk af omfanget af ANM's aktiviteter er det værd at bemærke, at ifølge Kommissionen betjente det kollektive bytransportssystem, som ANM drev, omkring 1 mio. indbyggere på det relevante tidspunkt. I sidste ende er det dog op til den forelæggende ret at afgøre, om og i hvilken udstrækning de minimis-bestemmelserne finder anvendelse.

24 – Den omstændighed, at markedet de facto er lukket for konkurrence, eftersom ANM har enerettigheder som følge af den direkte tildeling af den pågældende koncession vedrørende drift af den kollektive trafik i Napoli kommune, er ikke relevant.

33. Hvis markedet for levering af transportydelser i Napoli kommune på det relevante tidspunkt potentielt var åbent for en vis grad af konkurrence²⁵ og således ikke var omfattet af et lovbeskyttet monopol, eller hvis ANM var aktiv på andre markeder, der var åbne for en vis grad af konkurrence, er det sandsynligt, at den pågældende statslige foranstaltning kunne fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne til trods for den lokale karakter af de leverede transportydelser, som var begrænset til Napoli kommune.

34. Af hensyn til klarheden er det efter min opfattelse vigtigt at definere begrebet »lovbeskyttet monopol« i denne sammenhæng. I denne henseende mener jeg ikke, at man kan forbedre definitionen i fodnote 272 i Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (C/2016/2946)²⁶, hvori det hedder, at »[d]er er tale om et lovbeskyttet monopol, hvis en bestemt tjenesteydelse ved lov eller gennem regulerende foranstaltninger er reserveret til en eneudbyder med et klart forbud mod, at andre aktører leverer denne tjenesteydelse (selv ikke for at dække residualefterspørgslen fra visse kundegrupper). Derimod betyder det forhold, at levering af en offentlig tjenesteydelse er tildelt en bestemt virksomhed, ikke, at denne virksomhed har et lovbeskyttet monopol«. Desuden siger det sig selv, at et lovbeskyttet monopol, der fastsættes i lovgivningen, skal være i overensstemmelse med EU-retten, navnlig bestemmelserne om offentlige indkøb.

35. Under sådanne omstændigheder og i lyset af dom af 24. juli 2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, præmis 78), og af 14. januar 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, præmis 66-70), gælder det, at hvis markedet for levering af transportydelser i Napoli kommune på det relevante tidspunkt de jure var åbent for en vis grad af konkurrence og dermed ikke omfattet af et lovbeskyttet monopol, er det ikke urealistisk at antage, at leveringen af transportydelser fra en enhed som ANM kan være blevet opretholdt eller forøget som følge af den pågældende statslige foranstaltning med det resultat, at virksomheder etableret i andre medlemsstater ville have haft dårligere muligheder for at levere deres transportydelser i Napoli kommune. Det gælder desuden, at selv hvis markedet for levering af transportydelser i Napoli kommune på det relevante tidspunkt de jure var lukket for konkurrence²⁷, kunne den pågældende statslige foranstaltning, hvis ANM's aktiviteter ikke desto mindre ikke var begrænset til netop denne ydelse og netop dette geografiske marked, have lettet virksomhedens ekspansion til andre markeder, der var åbne for konkurrence²⁸, medmindre enhver mulighed for krydssubventioner mellem markedet, hvor ANM kan have været omfattet af et lovbeskyttet monopol, og andre markeder, hvor selskabet måtte have drevet virksomhed, effektivt og gennemsigtigt var udelukket ved hjælp af særskilt bogføring for de forskellige aktiviteter²⁹.

Anvendelse af retspraksis og principper på de faktiske omstændigheder i hovedsagen

36. De centrale spørgsmål, som den forelæggende ret skal tage stilling til, er derfor for det første, hvorvidt det pågældende marked de jure var åbent for en vis grad af konkurrence i det relevante tidsrum, og, for det andet, hvorvidt ANM i dette tidsrum drev virksomhed på andre markeder (geografiske og/eller varer/tjenesteydelser), der var åbne for en vis grad af konkurrence, og, hvis dette var tilfældet, hvorvidt enhver mulighed for krydssubvention var udelukket.

25 – Jf. analogt dom af 11.6.2009, ACEA mod Kommissionen (T-297/02, EU:T:2009:189, præmis 90). Jf. også dom af 29.4.2004, Italien mod Kommissionen (C-298/00 P, EU:C:2004:240, præmis 66), hvori der henvises til delvis åbning af markedet for konkurrence. I præmis 65 i dom af 26.10.2016, Orange mod Kommissionen (C-211/15 P, EU:C:2016:798), bemærkede Domstolen, at »[d]en omstændighed, at en økonomisk sektor har været genstand for liberalisering på EU-plan, er i denne henseende tilstrækkelig med henblik på redegørelsen for den faktiske eller potentielle virkning af støtten for konkurrencen såvel som for støttens påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne«.

26 – EUT 2016, C 262, s. 1.

27 – Og dermed omfattet af et lovbeskyttet monopol.

28 – Jf. tilsvarende dom af 11.6.2009, ACEA mod Kommissionen (T-297/02, EU:T:2009:189, præmis 94).

29 – Jf. dom af 23.1.2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-387/17, EU:C:2019:51, præmis 42).

37. Hvad angår det første spørgsmål, har den forelæggende ret i sit svar på Domstolens anmodning om uddybende oplysninger anført, at ifølge ANM's anbringender om dette spørgsmål henvises der med udtrykket »på et marked næsten uden konkurrence, henset til eneretten til levering af den pågældende tjenesteydelse« til, at der i praksis ikke herskede konkurrence på det pågældende marked, eftersom hele nettet for bytransportydelser i Napoli kommune ikke var genstand for en udbudsprocedure³⁰, men snarere blev tildelt direkte. ANM har gjort gældende, at denne direkte kontrakttildelelse var i overensstemmelse med såvel EU-retten som national lovgivning³¹. ANM har bekræftet, at selskabet havde eneret til alle planlagte transportydelser i det pågældende område, så der ikke fandtes andre tilsvarende tjenester, og det kunne ikke erstattes af en tilsvarende tjeneste.

38. Efter min opfattelse udelukker det forhold, at den pågældende direkte kontrakttildelelse kan have været i overensstemmelse med lovgivningen for offentlige udbud på EU-plan og nationalt plan, ikke, at der ligeledes kan have været tale om fordrejning af en potentiel konkurrencesituation, eller at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være blevet påvirket. Spørgsmålet er i stedet, hvorvidt ANM var omfattet af et lovbeskyttet monopol i forbindelse med forvaltningen af den kollektive transport i Napoli kommune, eller om den pågældende koncession, eller dele heraf, i henhold til national lovgivning kunne være tildelt en anden virksomhed, bl.a. gennem en udbudsprocedure. Hvis der var mulighed for at benytte en udbudsprocedure³², kunne der have været tale om en vis konkurrence om det pågældende marked, og selve den direkte kontrakttildelelse kunne have bidraget til eller forværret fordrejningen af en potentiel konkurrencesituation eller have påvirket samhandelen mellem medlemsstaterne³³.

39. I retsmødet den 3. april 2019 var der betydelige meningsforskelle mellem ANM og de øvrige parter med hensyn til det faktiske anvendelsesområde for og betydningen af den italienske lovgivning på området, navnlig artikel 18 i lovdekret nr. 422/1997. Det tilkommer ikke Domstolen at fortolke national ret. På grundlag af indlæggene fra INPS, ANM, den italienske regering og Kommissionen under retsmødet den 3. april 2019 er det derfor min opfattelse, at den forelæggende ret skal efterprøve ikke blot, hvorvidt artikel 18 i lovdekret nr. 422/1997 og/eller andre bestemmelser i national ret tillod den direkte tildelelse af den pågældende koncession til ANM, men rent faktisk *krævede* det. Ud fra en hurtig gennemlæsning af artikel 18, stk. 2, i lovdekret nr. 422/1997 forekommer det plausibelt³⁴, at der kan have været mulighed for en vis grad af konkurrence på det pågældende marked på det relevante tidspunkt³⁵. Formålet med denne efterprøvelse er at fastslå, hvorvidt ANM havde et lovbeskyttet monopol på det relevante marked.

30 – Trods forekomsten af lokale eller regionale monopoler gælder det, at når de kompetente regionale og lokale myndigheder tildeler disse monopoler gennem udbudsprocedurer, kan konkurrencen blive fordrejet og samhandelen mellem medlemsstaterne begrænset som følge af statsstøtte, der ydes til en virksomhed, der konkurrerer om tildelingen af et sådant monopol, eftersom den pågældende virksomheds finansielle stilling styrkes i forhold til andre potentielle kandidater. Dom af 16.7.2014, Tyskland mod Kommissionen (T-295/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:675, præmis 154).

31 – I sit svar på Domstolens anmodning om uddybende oplysninger har den forelæggende ret anført, at med hensyn til den gradvise liberalisering af markedet for transportydelser, der er omfattet af offentlige serviceforpligtelser, finder forpligtelsen til at tildele kontrakter i henhold til de nye regler i artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 af 23.10.2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70 (EUT 2007, L 315, s. 1) ifølge ANM anvendelse fra 3.12.2019 i henhold til overgangsbestemmelserne i denne forordnings artikel 8. I sine skriftlige indlæg har ANM angivet, at bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 af 26.6.1969 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT 1969 I, s. 258), ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1893/91 af 20.6.1991 (EFT 1991, L 169, s. 1), fandt anvendelse på den pågældende koncession i perioden fra 1997-2001. ANM har gjort gældende, at forordningen gav mulighed for indgåelse af offentlige tjenesteydelseskontrakter om forpligtelser vedrørende levering af lokal kollektiv trafik, dog uden nærmere at fastsætte betingelserne for indgåelse af sådanne kontrakter, eller hvorvidt markedet for kollektive transporttjenester burde åbnes for konkurrence. ANM har ligeledes anført, at i henhold til artikel 18 i lovdekret nr. 422/1997 blev systemet med koncessioner udskiftet, da markedet blev åbnet for konkurrence fra den 31.12.2005.

32 – Også for dele af det pågældende marked.

33 – Jf. analogt dom af 11.6.2009, ACEA mod Kommissionen (T-297/02, EU:T:2009:189, præmis 92), hvor Retten fastslog, at selve eksistensen af en støtteordning for visse modtagere kan have »tilskyndet kommunerne til at tildele aktieselskaberne tjenesterne direkte i stedet for at udstede eneretsbevillinger efter offentlige udbudsprocedurer«.

34 – Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse.

35 – Jf. artikel 18, stk. 2, litra a), i lovdekret nr. 422/1997, hvor der henvises til muligheden for en udbudsprocedure, og artikel 18, stk. 2, litra b), hvor der i *tilfælde af* en direkte kontrakttildelelse pålægges begrænsninger på aktiviteter uden for et geografisk område.

40. Hvad angår det andet spørgsmål, har ANM i sine skriftlige indlæg bekræftet, at selskabet ikke havde aktiviteter uden for provinsen Napoli³⁶ i den pågældende periode. ANM har ligeledes gjort gældende, at selskabet i overensstemmelse med vedtægterne (som var gældende fra den 27.6.1995 til 2001) udelukkende drev virksomhed i Napoli kommune. ANM har desuden anført, at selskabet i henhold til national retspraksis ikke måtte drive virksomhed uden for provinsen Napoli. Jeg vil dog nævne, at ANM i henhold til artikel 3, stk. 2, og artikel 3, stk. 3, i selskabets vedtægter dateret den 6. april 1992 under visse omstændigheder kunne drive virksomhed uden for Napoli kommune.

41. ANM har endvidere gjort gældende, at selskabet ikke udøvede andre aktiviteter end at drive et kollektivt bytransportsystem frem til den 1. januar 2013, hvor det fusionerede med en anden virksomhed, Napolipark, der driver bilparkeringsanlæg. I lyset af den pågældende dato og det betydelige tidsrum siden indførelsen af den statslige foranstaltning mener jeg ikke, at denne aktivitet har nogen tidsmæssig betydning for vurderingen af den pågældende foranstaltnings faktiske eller potentielle indvirkning på konkurrencen eller samhandelen mellem medlemsstaterne. I henhold til artikel 4 i contratto di servizio (tjenesteydelsesaftalen) af 27. juni 1997 mellem Napoli kommune og ANM omfatter koncessionen imidlertid mere end blot drift af bytransport, men omfatter også drift af parkeringspladser.

42. I lyset af disse overvejelser skal den forelæggende ret derfor efterprøve, hvorvidt ANM drev virksomhed uden for Napoli kommune eller på et andet vare-/tjenesteydelsesmarked på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, og, i givet fald, om enhver mulighed for krydssubvention var udelukket.

Forslag til afgørelse

43. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål fra Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (kassationsdomstol, afdelingen for arbejdsretlige sager, Italien) som følger:

»Kommissionens beslutning 2000/128/EF af 11. maj 1999 om Italiens støtteordning for foranstaltninger til fordel for beskæftigelsen finder anvendelse på en arbejdsgiver som Azienda Napoletana Mobilità SpA, som drev lokale kollektive transporttjenester, og som i perioden fra maj 1997 til maj 2001 fik nedsat sine socialsikringsbidrag efter indgåelsen af uddannelses- og arbejdskontrakter som følge af ikrafttrædelsen af lov nr. 407 af 1990, medmindre selskabet var omfattet af et lovbeskyttet monopol, hvorved leveringen af disse tjenesteydelser ved lov eller gennem regulerende foranstaltninger i overensstemmelse med EU-retten var forbeholdt en eneudbyder med forbud mod, at andre aktører leverer denne tjenesteydelse, og på betingelse af, at selskabet ikke drev virksomhed på et andet geografisk marked eller vare-/tjenesteydelsesmarked.«

36 – Jeg bemærker, at der nogle gange henvises til provinsen Napoli og andre gange til Napoli kommune. Det fremgår ikke af sagen ved Domstolen, hvorvidt disse betegnelser henviser til et bestemt geografisk område i den pågældende periode.