Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GERARD HOGAN
esitatud 6. juunil 2019[1]

Kohtuasi C-659/17

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

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (Itaalia kassatsioonikohtu töövaidlusi lahendav koda))

Eelotsusetaotlus – ELTL artikli 107 lõige 1 – Riigiabi – Komisjoni otsus 2000/128/EÜ – Itaalia poolt tööhõive edendamiseks antud riigiabi – Sotsiaalkindlustusmaksetest vabastamine ja nende vähendamine – Komisjoni otsus, millega tunnistati ühisturuga kokkusobimatuks teatavad koolitus- ja praktikalepingud ning koolitus- ja praktikalepingute ümbervormistamine tähtajatuteks lepinguteks – Otsuse kohaldatavus tööandja suhtes, kes käitab kohalikke ühistransporditeenuseid sisuliselt konkurentsivälises olukorras

1. Käesoleva eelotsusetaotluse ese on riigiabi käsitleva ELTL artikli 107 lõike 1 tõlgendamine. Sellekohane küsimus tekkis seoses vaidlusega ühelt poolt Istituto nazionale della previdenza sociale (Itaalia riiklik sotsiaalkindlustusamet; edaspidi „INPS“) ja teiselt poolt Azienda Napoletana Mobilità SpA (edaspidi „ANM“) vahel selle üle, kas viimati nimetatu oli kohustatud maksma INPSile sotsiaalkindlustusmakseid ajavahemikul 1997–2001 koolitus- ja praktikalepingute alusel töötanud töötajate pealt.

2. ANM on äriühing, mis kuulub täielikult Napoli omavalitsusüksusele ning mis pakub nimetatud omavalitsusüksusele kohaliku linnatranspordi teenust.[2]

1 Algkeel: inglise.

2 Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus ei tuvasta muud, siis näib, et ANM asutati algul 1995. aastal Napoli linnavolikogu 6. aprilli 1995. aasta otsusega nr 94 riikliku seaduse nr 142/1990 artikli 22 ning Napoli omavalitsusüksuse põhimääruse artiklite 54–60 alusel kui selle omavalitsusüksuse eriotstarbeline äriühing eesmärgiga hallata ühistransporditeenust Napolis. Lisaks näib, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus peab samuti kontrollima, et ANM muudeti 2001. aastal aktsiaseltsiks ning vastavalt Itaalia 19. novembri 1997. aasta seadusandliku dekreedi nr 422 maakondadele ja kohalikele omavalitsustele ülesannete ja kohustuste andmine kohaliku ühistranspordi valdkonnas vastavalt 15. märtsi 1997. aasta seaduse nr 59 artikli 4 lõikele 4 (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; *GURI* nr 287, 10.12.1997, lk 4) (edaspidi „seadusandlik dekreet nr 422/1997“) artikli 18 lõikele 1 anti kogu Napoli omavalitsusüksuse ühistransporditeenuste võrgustik hallata ANMile ilma konkurentsipõhise hankemenetluseta.

3. Euroopa Komisjon tunnistas oma 11. mai 1999. aasta otsusega 2000/128/EÜ[3] ühisturuga osaliselt kokkusobimatuks Itaalia poolt tööhõive edendamiseks antud riigiabi, mida anti selliste sotsiaalkindlustusmaksete soodustuste vormis, mida tööandjad pidid maksma seoses koolitus- ja praktikalepingutega ning seoses koolitus- ja praktikalepingute muutmisega tähtajatuteks lepinguteks.[4] INPS nõudis nimetatud otsuse alusel ANMilt perioodi 1997–2001 sotsiaalkindlustusmaksete tasumist, et sellega sisse nõuda kõnealused maksusoodustused. Põhikohtuasjas palub ANM muu hulgas tuvastada, et ta ei ole kohustatud selliseid summasid maksma.

4. Euroopa Kohtul tuleb nüüd vastata küsimusele, kas otsus 2000/128 on kohaldatav sellise ärihingu nagu ANMi suhtes. Osutab ju see äriühing kohaliku ühistranspordi teenuseid „teenuse osutamise ainuõiguse tõttu sisuliselt konkurentsivälises korras“.[5] Määrava tähtsusega küsimus seisneb selles, kas liikmesriikidevahelist kaubandust on kahjustatud ja konkurentsi moonutatud või võidakse moonutada, nagu nõuab ELTL artikli 107 lõige 1.

Õigusraamistik

5. Otsuse 2000/128 artiklites 1–3 on sätestatud:

„Artikkel 1

1. Abi, mida Itaalia alates novembrist 1995 ebaseaduslikult andis töötajate töölevõtmiseks seadustes 863/84, 407/90, 169/91 ja 451/94 ette nähtud koolitus- ja praktikalepingute alusel, on ühisturu ja EMP lepinguga kokkusobiv osas, milles see puudutab järgmisi tegevusi:

– abi saanud äriühingus uute töökohtade loomine töötajate jaoks, kellel ei ole veel töökohta või kes on oma eelmise töökoha kaotanud tööhõiveabi käsitlevate suuniste tähenduses,

– selliste töötajate töölevõtmine, kellel on erilisi raskusi tööturule sisenemise või naasmisega. Käesolevas otsuses mõistetakse töötajatena, kellel on erilisi raskusi tööturule sisenemise või naasmisega, alla 25-aastaseid noori, kuni 29-aastaseid [koolilõpetanuid] ning pikaajalisi töötuid, see tähendab isikuid, kes on töötud olnud rohkem kui üks aasta.

2. Koolitus- ja praktikalepingute abil antud abi, mis ei vasta lõikes 1 nimetatud tingimustele, on ühisturuga kokkusobimatu.

Artikkel 2

1. Abi, mille Itaalia on andnud seaduse 196/97 artikli 15 alusel koolitus- ja praktikalepingute ümbervormistamiseks määramata tähtajaga lepinguteks, on ühisturu ja EMP lepinguga kokkusobiv tingimusel, et see vastab töökohtade arvu puhaskasvu tingimusele, nii nagu see on määratletud tööhõiveabi käsitlevates ühenduse suunistes.

Äriühingu töötajate tegeliku arvu arvutamisel ei võeta arvesse ümbervormistatavaid töökohti ega töökohti, mis on loodud määratud tähtajaks sõlmitud lepingutega või mis ei taga töökoha piisavat püsivust.

3 EÜT 2000, L 42, lk 1.

4 Euroopa Kohus lükkas 7. märtsi 2002. aasta kohtuotsusega Itaalia *vs.* komisjon (C-310/99, EU:C:2002:143) tagasi Itaalia Vabariigi tühistamishagi otsuse 2000/128 peale. 1. aprilli 2004. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Itaalia (C-99/02, EU:C:2004:207) otsustas Euroopa Kohus, et jättes ettenähtud tähtaja jooksul vastu võtmata kõik vajalikud meetmed, et nõuda abisaajatelt tagasi riigiabi, mis oli tunnistatud otsusega 2000/128 ebaseaduslikuks ja ühisturuga kokkusobimatuks, oli Itaalia Vabariik rikkunud oma kohustusi, mis olid ette nähtud nimetatud otsuse artiklites 3 ja 4.

5 Vt käesoleva ettepaneku punktis 12 ära toodud küsimus.

2. Koolitus- ja praktikalepingute määramata tähtajaga lepinguteks ümbervormistamisele antud abi, mis ei vasta lõikes 1 nimetatud tingimusele, on ühisturuga kokkusobimatu.

Artikkel 3

Itaalia võtab kõik vajalikud meetmed selleks, et nõuda abisaajatelt tagasi abi, mis ei vasta artiklites 1 ja 2 sätestatud tingimustele ning mis on juba ebaseaduslikult antud.

Abi tagasinõudmine toimub vastavalt riigisisese õigusega kehtestatud menetlusele. Tagasinõutavatelt summadelt arvutatakse intressi alates kuupäevast, mil need abisaajatele kättesaadavaks tehti, kuni tegeliku tagastamispäevani. Intressi arvutamise aluseks on viitemäär, mida kasutatakse toetusekvivalendi arvutamiseks regionaalabi andmisel.“ [mitteametlik tõlge]

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

6. Ajavahemikul novembrist 1995 kuni maini 2001[6] värbas ANM väljaõpetamiseks töötajaid ning integreeris nad seejärel äriühingusse. Värbamine toimus koolitus- ja praktikalepingute vormis vastavalt Itaalia seadusele 863/1984, mida on muudetud Itaalia seadustega 407/1990, 169/1991 ja 451/1994. Seejärel muutis ANM teatavad koolitus- ja praktikalepingud tähtajatuteks lepinguteks (ilma lõpptähtajata töölepinguteks) vastavalt Itaalia seadusele 451/1994.

7. Kõnealuste liikmesriigi normidega kehtestati sotsiaalkindlustusmaksete suhtes täielik maksuvabastus kaheaastaseks perioodiks selliste äriühingute puhul, mis tegutsevad riigisisesest keskmisest kõrgema töötusega piirkondades. Seda vabastust pikendati ühe aasta võrra koolitus- ja praktikalepingute muutmisel tähtajatuteks lepinguteks. ANM sai neist maksuvabastustest kasu seoses asjaomaste koolitus- ja praktikalepingutega ning nende hilisema muutmisega.

8. Otsusega 2000/128 tunnistas komisjon liikmesriigi kõnealuse regulatsiooni osaliselt vastuolus olevaks ELTL artikli 107 lõikes 1 sätestatud keeluga.

9. INPS esitas otsuse 2000/128 rakendamise eest vastutava üksusena ANMile kaks maksenõuet, ühe summas 7 429 436,76 eurot seoses perioodi 1997–2001 koolitus- ja praktikalepingutega ja teise summas 2 266 014,05 eurot seoses selliste lepingute muutmisega tähtajatuteks lepinguteks perioodil 1999–2001.

10. ANM esitas INPSi otsuse peale nimetatud summad sisse nõuda tuvastamishagi Tribunale di Napolisse (Napoli esimese astme kohus, Itaalia). See kohus rahuldas ANMi hagi selle alusel, et otsusel 2001/128 puudus vahetu mõju, kuna see ei olnud piisavalt täpne ega tingimusteta.

11. INPS esitas apellatsioonkaebuse Corte d’appello di Napolisse (Napoli apellatsioonikohus, Itaalia), kes jättis Tribunale di Napoli (Napoli esimese astme kohus, Itaalia) otsuse muutmata, kuid rajas oma otsuse teistele alustele. Corte d’appello di Napoli (Napoli apellatsioonikohus, Itaalia) leidis, et otsus 2000/128 on Itaalia õiguskorra osa, kuid see ei olnud käesolevas asjas kohaldatav, kuna ANMile võimaldatud sotsiaalkindlustusmaksete vähendamine ei kahjustanud liikmesriikidevahelist kaubandust ega moonutanud konkurentsi, kuna tegemist on kohaliku ühistransporditeenuse osutamisega konkurentsivälises korras.

6 Need kuupäevad ei ole täielikult kindlad.

12. INPS esitas Corte d'appello di Napoli (Napoli apellatsioonikohus, Itaalia) otsuse peale kassatsioonkaebuse Corte suprema di cassazione, Sezione Lavorosse (Itaalia kassatsioonikohtu töövaidlusi lahendav koda), kes esitas Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [otsus 2000/128] on kohaldatav ka selliste kohaliku ühistranspordi alal – teenuse osutamise ainuõiguse tõttu sisuliselt konkurentsivälises korras – tegutsevate tööandjate suhtes, kes on saanud koolitus- ja praktikalepingute sõlmimisest tulenevalt maksusoodustusi alates 1990. aasta seaduse nr 407 jõustumisest, kõnealust vaidlust puudutavas osas ajavahemikul alates 1997. aasta [maist] kuni 2001. aasta maini?"

Menetlus Euroopa Kohtus

13. Kirjalikud seisukohad esitasid INPS, ANM, Itaalia valitsus ja komisjon.

14. Kirjaliku menetluse lõpus leidis Euroopa Kohus, et eelotsusetaotluse esitanud kohtult on vaja nõuda kolmes küsimuses selgitusi vastavalt Euroopa Liidu Kohtu kodukorra artiklile 101. See nõue saadeti eelotsusetaotluse esitanud kohtule 13. detsembril 2018. Pärast vastamistähtaja mitut pikendamist esitas eelotsusetaotluse esitanud kohus oma vastuse teabenõudele Euroopa Kohtu kantseleisse 13. märtsil 2019.

15. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul paluti esiteks selgitada eelotsuse küsimuses sisalduva fraasi „teenuse osutamise ainuõiguse tõttu sisuliselt konkurentsivälises korras" tähendust. Eelkõige paluti eelotsusetaotluse esitanud kohtul täpsustada, kas ta pidas silmas ANMile kohaliku ühistransporditeenuse osutamise kohustuse andmist otselepinguga ning kas Napoli omavalitsusüksus oleks võinud selliste teenuste osutamise kohustuse seaduslikult anda teistele ettevõtjatele. Teiseks paluti eelotsusetaotluse esitanud kohtul selgitada, kas asjaomasel ajal oli Itaalia kohaliku ühistranspordi turg konkurentsile täielikult või osaliselt avatud, ning kui see oli nii, siis millisel määral. Kolmandaks paluti eelotsusetaotluse esitanud kohtul ära näidata kõik ANMi tegevusvaldkonnad asjaomasel ajal.

16. Lisaks palus Euroopa Kohus oma kodukorra artikli 61 alusel kohtuistungil menetlusosalistel avaldada oma seisukoht eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt vastuseks selgitusnõudele antud vastuse kohta ning keskenduda oma suulistes seisukohades kõnealusele kolmele küsimusele ja mõjule, mida see vastus võib omada eelotsuse küsimusele.

17. INPS, ANM, Itaalia valitsus ja komisjon esitasid oma seisukohad 3. aprillil 2019 peetud kohtuistungil.

Sissejuhatavad märkused

18. Tuleb meelde tuletada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt nõuab liikmesriigi meetme ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses „riigiabiks" kvalifitseerimine, et täidetud on kõik järgmised tingimused. Esiteks peab olema tegemist sekkumisega riigi poolt või riigi ressurssidest. Teiseks peab see sekkumine potentsiaalselt kahjustama liikmesriikidevahelist kaubandust. Kolmandaks peab sekkumine andma soodustatud isikule valikulise eelise. Neljandaks peab see kahjustama või ähvardama kahjustada konkurentsi.[7]

19. Käesoleva eelotsusetaotluse ese on ELTL artikli 107 lõike 1 teine ja neljas kriteerium.[8]

7 28. juuni 2018. aasta kohtuotsus Andres (Heitkamp BauHoldingi pankrot) *vs.* komisjon (C-203/16 P, EU:C:2018:505, punkt 82 ja seal viidatud kohtupraktika).

8 ELTL artikli 107 lõike 1 teine ja neljas kriteerium on eraldiseisvad, kuid omavahel seotud kriteeriumid.

20. Algatuseks märgiksin, et Euroopa Kohtu toimikust nähtub, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus ei tuvasta vastupidist, et ANMile antud sotsiaalkindlustuse maksuvabastus ei kujutanud endast hüvitist avaliku teenuse ega üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamise eest.[9] Riigiabiks ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses[10] ei loeta riigi sekkumist, mida peetakse hüvitiseks teenuste eest, mida osutavad hüvitist saavad ettevõtjad avaliku teenuse osutamise kohustuse täitmiseks, nii et need ettevõtjad ei saa tegelikkuses finantsilist eelist ja nimetatud sekkumise tulemusel ei saavuta need ettevõtjad seega soodsamat konkurentsiseisundit võrreldes nendega konkureerivate ettevõtjatega. Siiski peavad selleks, et hüvitis ei kujutaks endast konkreetsel juhul riigiabi, olema täidetud tingimused, mis on välja toodud 24. juuli 2003. aasta kohtuotsuse Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) punktides 88–93.[11]

21. Otsuses 2000/128 käsitletud abi kujutas endast skeemi või programmi, mida kohaldati mitmes sektoris ja piirkonnas, ning mitte abi ühele konkreetsele ettevõtjale. Nimetatud otsuse artikli 3 kohaselt pidi Itaalia võtma kõik vajalikud meetmed, et nõuda ebaseaduslik riigiabi kõikidelt selle saajatelt tagasi.

22. Abikava puhul võib komisjon piirduda kava omaduste uurimisega, selleks et otsuse põhjendustes hinnata, kas tingimuste tõttu, mida kava ette näeb, tagab see abisaajatele märgatava eelise võrreldes nende konkurentidega ja on kasulik eelkõige ettevõtjatele, kes osalevad liikmesriikidevahelises kaubanduses. Seega ei ole komisjon sellist kava käsitlevas otsuses kohustatud tegema kava alusel igal üksikjuhul antud abi analüüsi. Alles abi tagasinõudmise etapis tuleb kontrollida iga asjasse puutuva ettevõtja olukorda eraldi.[12] Sellega seoses on liikmesriigi ülesanne kontrollida tagasinõudmise toimingu juures iga asjasse puutuva ettevõtja olukorda eraldi.[13]

23. Komisjon leidis otsuse 2000/128 põhjendustes 64–66 ja 98, et kõnealune abi moonutab konkurentsi ja kahjustab või võib kahjustada liikmesriikidevahelist kaubandust „kui abi saavad ettevõtjad ekspordivad osa oma toodetest teistesse liikmesriikidesse; samuti eelistatakse riigisisest tootmist isegi siis, kui sellised ettevõtjad ei ekspordi oma kaupu, kuna teistes liikmesriikides asuvatel ettevõtjatel on väiksem võimalus eksportida oma tooteid Itaalia turule“.[14]

24. Seega pidid liikmesriigi ametiasutused enne soodustuse tagasinõudmist igal üksikjuhul tingimata kontrollima, kas antud soodustus võis selle saaja juhtumil moonutada konkurentsi ja kahjustada ühendusesisest kaubandust. See täiendav kontrolli on individuaalsete soodustuste riigiabiks liigitamisel esmatähtis.[15]

9 Nii Itaalia valitsus kui ka komisjon märkisid kohtuistungil 3. aprillil 2019, et kõnealune meede ei kujutanud endast hüvitist avaliku teenuse ega üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamise eest. ANM väitis oma kirjalikes seisukohtades, et tal on õiguspärane ootus selle suhtes, et sotsiaalkindlustusmaksete vähendamine oli lõplik. Eelotsusetaotluse esitanud kohus seda küsimust ei tõstatanud. Seega ei ole see eelotsuse küsimusega hõlmatud.

10 Lugemaks riigi meetme riigiabiks peab ELTL artikli 107 lõike 1 esimese kriteeriumi kohaselt olema ettevõtja saanud eelise.

11 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Comunidad Autónoma del País Vasco jt *vs*. komisjon (C-66/16 P–C-69/16 P, EU:C:2017:999, punkt 44–46). See ei tähenda, et ANMil ei tohiks olla õigust saada hüvitist avaliku teenuse või üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamise eest mõnel muul alusel.

12 9. juuni 2011. aasta kohtuotsus Comitato „Venezia vuole vivere“ jt *vs*. komisjon (C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, EU:C:2011:368, punktid 63 ja 130).

13 9. juuni 2011. aasta kohtuotsus Comitato „Venezia vuole vivere“ jt *vs*. komisjon (C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 64).

14 Vt otsuse 2000/128 põhjendus 66. Minu arvates on põhjenduse 66 viide kaupade tootmisele ja ekspordile puhtalt näitlik. See nähtub selgelt 14. jaanuari 2015. aasta kohtuotsusest Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punktid 65–69). Vt käesoleva ettepaneku punkt 24.

15 Vt selle kohta 9. juuni 2011. aasta kohtuotsus Comitato „Venezia vuole vivere“ jt *vs*. komisjon (C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 115). Selle kohtuotsuse punktis 120 otsustas Euroopa Kohus, et „iga asjassepuutuva abisaaja olukorra eraldi kontrollimine, mille teostavad liikmesriigi ametiasutused, peab olema piisavalt piiritletud komisjoni otsusega, mis käsitleb abikava ja annab tagasinõudmise korralduse. Esiteks […] peab otsuse alusel saama selgelt määratleda selle ulatuse. Teiseks […] peavad otsuses endas sisalduma kõik olulised asjaolud, et liikmesriigi ametiasutused saaksid seda rakendada, nii et on välistatud otsuse tegeliku sisu kindlaksmääramine alles tagantjärele komisjoni ja liikmesriigi ametiasutuste kirjavahetuse abil.“ 13. veebruari 2014. aasta kohtuotsuses Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71, punkt 35) märkis Euroopa Kohus, et liikmesriigi kohus, kui tema poole on selles küsimuses pöördutud, peab määrama kindlaks selle abi summa, mille tagastamist komisjon on nõudnud, kuna komisjon ei ole märkinud oma otsuses individuaalselt kõnealusest abist kasusaajaid ega määranud ka kindlaks täpset tagasinõutavat summat. Liikmesriigi kohtul on raskuste korral alati võimalus pöörduda komisjoni poole, et viimane teda ELL artikli 4 lõikes 3 viidatud lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt abistaks.

25. Käesoleva asja kontekstis tekkis seega siis, kui INPS nõudis sellisele konkreetsele abisaajale nagu ANM antud riigiabi tagastamist, küsimus selle kohta, kas konkreetne abi on kahjustanud liikmesriikidevahelist kaubandust ning moonutanud konkurentsi, ning sellekohase otsuse võis vaidlustada riigisiseses kohtus.[16]

Analüüs

Kohaldatav kohtupraktika ja põhimõtted

26. Euroopa Kohtule esitatud küsimusele leiab minu meelest vähemalt esmapilgul vastuse Euroopa Kohtu järjekindlast kohtupraktikast. Neid põhimõtteid korrati ja kohaldati viimati kohaliku ühistranspordi valdkonnas 14. jaanuari 2015. aasta kohtuotsuses Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9). See kohtuotsus puudutas Londoni transpordiameti praktikat lubada Londoni taksodel (mustad taksod) kasutada avalike teede bussiradu kellaaegadel, mil kehtivad sellel rajal liiklemise piirangud, keelates samal ajal eraüürisõidukitel neid radu kasutada, välja arvatud sellise sõiduki tellinud reisijate pealevõtmiseks või mahaminekuks.

27. Selle kohtuotsuse punktides 65–69 leidis Euroopa Kohus, et väljakujunenud praktika kohaselt ei tule liikmesriigi meetme riigiabiks lugemiseks tõendada abi tegelikku mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele ja tegelikku konkurentsi moonutamist, vaid tuleb üksnes uurida, kas abi *võib* mõjutada seda kaubandust ja kahjustada konkurentsi.[17] Eelkõige siis, kui liikmesriigi antud abi tugevdab teatavate ettevõtjate seisundit liidusiseses kaubanduses teiste konkureerivate ettevõtjate suhtes, tuleb leida, et abi mõjutab viimaseid. Sellega seoses ei ole vajalik, et abi saav ettevõtja ise osaleks ühendusesiseses kaubanduses. Kui liikmesriik annab ettevõtjale abi, võidakse riigisisest tegevust säilitada või suurendada, mille tagajärjel vähenevad teistes liikmesriikides asutatud ettevõtjate võimalused siseneda selle liikmesriigi turule. Lisaks nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et puudub ette kindlaks määratud lävi või protsent, mille mittesaavutamise korral võib kinnitada, et liikmesriikidevahelist kaubandust ei kahjustata. See, et abisumma on suhteliselt vähetähtis või et abi saav ettevõtja on suhteliselt väike, ei välista iseenesest liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamise võimalust. Tingimus, mille kohaselt peab abi kahjustama liikmesriikidevahelist kaubandust, ei sõltu seega osutatud veoteenuse kohalikust või piirkondlikust laadist või asjasse puutuva tegevusvaldkonna olulisusest.[18]

28. Euroopa Kohus leidis, et ei saa välistada, et bussiradade kord muudab vähem atraktiivseks teenuste osutamise eraüürisõidukite poolt Londonis, mille tagajärjel vähenevad teistes liikmesriikides asutatud ettevõtjate võimalused siseneda sellele turule.[19]

16 On võimalik, et ANMil oleks olnud võimalik esitada hagi Euroopa Liidu Üldkohtusse ja vaidlustada otsuse 2000/128 kehtivus vahetu ja isikliku puutumuse alusel, kuna abi tagasinõudmise korraldus kõnealuse otsuse artiklis 3 mõjutas konkreetselt tema õiguslikku olukorda. Vt analoogia alusel 9. juuni 2011. aasta kohtuotsus Comitato „Venezia vuole vivere“ jt *vs.* komisjon (C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 51). Kuivõrd Euroopa Kohtu toimikust näib nähtuvat, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kontrollima, et ANM ei vaidlusta otsuse 2000/128 enda kehtivust, vaid pigem seda, kas temale antud abi kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust, nagu on nõutud ELTL artikli 107 lõikes 1, siis ma ei leia, et kohaldatav oleks 9. märtsi 1994. aasta kohtuotsuses TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punktid 13–18) ette nähtud eelotsusetaotluse vastuvõetavuse reegel ja ANM ei pidanud esitama Üldkohtusse hagi otsuse 2000/128 tühistamiseks.

17 Tuleb rõhutada, et INPS ei pea tõendama, et ANMile antud vaidlusalune maksuvabastus omas tegelikku mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele või et konkurentsi ka tegelikult moonutati.

18 Vt ka 24. juuli 2003. aasta kohtuotsus Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, punktid 77–82); 21. juuli 2005. aasta kohtuotsus Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, punkt 41) ja 27. juuni 2017. aasta kohtuotsus Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punktid 78 ja 79). 24. juuli 2003. aasta kohtuotsuses Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, punkt 77) märkis Euroopa Kohus, et ei ole välistatud, et liikmesriikidevahelist kaubandust võib siiski kahjustada ka avalik-õiguslik toetus, mis on antud ainult kohalikke või piirkondlikke veoteenuseid osutavale ettevõtjale, kes ei osuta neid teenuseid väljaspool oma päritoluriiki.

19 14. jaanuari 2015. aasta kohtuotsus Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punkt 70).

29. Mis puudutab konkurentsi moonutamise tingimust, siis abi, mille eesmärk on vabastada ettevõtja jooksva haldamise või tavakohase tegevuse käigus tavaliselt tekkivatest kuludest, moonutab põhimõtteliselt konkurentsitingimusi. [20]

30. Eeltoodud kohtupraktikast on selge, et künnis, mille ületamisel loetakse riigi meede kaubandust kahjustavaks ja konkurentsi moonutavaks, on madal. [21] See kehtib siis, kui asjaomane riigiabi ei kujuta endast vähese tähtsusega abi, millisel juhul loetakse, et abil puudub mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele ning see ei moonuta ega ähvarda moonutada konkurentsi. [22] Kuivõrd põhikohtuasjas vaidluse all oleva riigi meetme väärtus ANMi jaoks oli umbes 10 miljonit eurot ja see maksti viieaastase perioodi jooksul, siis ei saa seda seega pidada vähese tähtsusega abiks, olenemata sellest, millised liidu vähese tähtsusega abi eeskirjad oleksid olnud kohaldatavad *ratione temporis*. [23]

31. Seetõttu ei ole minu meelest võimalik põhimõtteliselt nõustuda ANMi väitega, et kuivõrd ta asutatigi just selleks, et osutada Napoli omavalitsusüksuses ühistransporditeenuseid, siis ei kuulu ta otsuse 2000/128 kohaldamisalasse, võttes arvesse kõnealuste teenuste kohalikku laadi.

32. Siiski peab INPS ELTL artikli 107 lõikes 1 sätestatud teise ja neljanda kriteeriumi kohaldamiseks põhikohtuasja kontekstis tõendama, et ANM konkureerib teiste ettevõtjatega turul, mis ei ole *de jure* [24] konkurentsile suletud.

33. Olen seisukohal, et kui Napoli omavalitsusüksuses oli asjakohasel ajal ühistransporditeenuste osutamise turg potentsiaalselt teataval määral konkurentsile avatud [25] ja seega ei kehtinud selle suhtes seaduslikku monopoli või kui ANM tegutses teistel turgudel, mis olid teataval määral konkurentsile avatud, siis on tõenäoline, et vaidlusalune riigi meede võis moonutada konkurentsi ja kahjustada liikmesriikidevahelist kaubandust, vaatamata vaid Napoli omavalitsusüksuse piires osutatud transporditeenuste kohalikule laadile.

34. Selguse huvides on minu arvates oluline määratleda käesolevas kontekstis mõiste „seaduslik monopol“. Seda ei ole minu meelest võimalik väljendada paremini, kui on tehtud komisjoni teatise riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses (C/2016/2946) [26] 272. joonealuses märkuses, milles märgitakse, et „[s]eaduslik monopol eksisteerib juhul, kui asjaomane teenus on reserveeritud seaduste või regulatiivmeetmetega ainsale pakkujale ja kõikidel teistel ettevõtjatel on selgelt keelatud sellist teenust pakkuda (isegi mitte selleks, et rahuldada võimalikku

20 27. juuni 2017. aasta kohtuotsus Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 80) ja 21. juuli 2005. aasta kohtuotsus Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, punkt 44).

21 21. juuli 2005. aasta kohtuotsuse Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493) punktides 42 ja 43 märkis Euroopa Kohus, et „liikmesriikidevahelist konkurentsi ja kaubandust võib kahjustada suhteliselt ebaoluline riigiabi juhul, kui sektoris, milles abi saavad ettevõtjad tegutsevad, valitseb aktiivne konkurents“. „Niisiis võib paljude väikeettevõtjatega sektoris riigiabi, mis üksikuna võttes näib ehk suhteliselt tagasihoidlik, kuid mida võivad põhimõtteliselt saada kõik või suur osa sektori ettevõtjatest, liikmesriikidevahelisele kaubandusele mõju avaldada.“

22 Seoses praeguste vähese tähtsusega abi eeskirjadega vt nt komisjoni 18. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1407/2013, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes (ELT 2013, L 352, lk 1). Märgiksin, et komisjoni 12. jaanuari 2001. aasta määruse (EÜ) nr 69/2001, mis käsitleb EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes (EÜT 2001, L 10, lk 30; ELT eriväljaanne 08/02, lk 138), kohaldamisalast oli transpordisektorile antav abi välja arvatud. Seda sektorit ei olnud välja arvatud komisjoni 15. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1998/2006, milles käsitletakse asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes (ELT 2006, L 379, lk 5), kohaldamisalast. Ent üldist vähese tähtsusega abi piirmäära kohandades oli arvestatud asjaoluga, et keskmine maanteetranspordi ja reisijateveo valdkonnas tegutsev ettevõtja on väikeettevõtja. Määruse nr 1407/2013 kohaselt seda madalamat piirmäära enam reisijate maanteeveosektoris ei kohaldata.

23 Teatava ülevaate andmiseks ANMi tegevuse mahust tasub mainida, et komisjoni andmetel teenindas ANMi poolt käitatav ühistranspordisüsteem käesolevas asjas asjakohasel ajal umbes miljonit elanikku. Lõppkokkuvõttes on aga eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kindlaks määrata, kas ja millisel määral on vähese tähtsusega abi reeglid kohaldatavad.

24 Asjaolu, et asjaomane turg on *de facto* konkurentsile suletud, kuna ANMil on ainuõigus seetõttu, et talle anti otselepinguga kontsessioon Napoli omavalitsusüksuse ühistranspordivõrgustiku haldamiseks, ei puutu asjasse.

25 Vt analoogia alusel 11. juuni 2009. aasta kohtuotsus ACEA *vs*. komisjon (T-297/02, EU:T:2009:189, punkt 90). Vt ka 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus Itaalia *vs*. komisjon (C-298/00 P, EU:C:2004:240, punkt 66), milles räägitakse turu osalisest avamisest konkurentsile. 26. oktoobri 2016. aasta kohtuotsuse Orange *vs*. komisjon (C-211/15 P, EU:C:2016:798) punktis 65 Euroopa Kohtu poolt märgitu kohaselt „võib asjaolu, et üks majandusharu on ühenduse tasandil liberaliseeritud, anda tunnistust abi tegelikust või võimalikust mõjust konkurentsile ja liikmesriikidevahelisele kaubandusele“.

26 ELT 2016, C 262, lk 1.

teatavate tarbijagruppide poolset jääknõudlust). Üksnes tõsiasi, et avaliku teenuse pakkumine on usaldatud konkreetsele ettevõtjale, ei tähenda, et sellisel ettevõtjal on seaduslik monopol.“ Lisaks on ütlematagi selge, et seaduslik monopol peab olema kooskõlas liidu õigusega, eelkõige riigihangete eeskirjadega.

35. Sellistel asjaoludel ning võttes arvesse 24. juuli 2003. aasta kohtuotsust Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, punk 78) ning 14. jaanuari 2015. aasta kohtuotsust Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punktid 66–70), tuleb tõdeda, et kui Napoli omavalitsusüksuses oli ühistransporditeenuste osutamise turg asjakohasel ajal *de jure* teataval määral konkurentsile avatud ning seega ei kehtinud selle suhtes seaduslik monopol, siis ei ole ebarealistlik eeldada, et transporditeenuste osutamist sellise isiku nagu ANMi poolt võidi tänu asjaomasele riigi meetmele säilitada või suurendada, mille tagajärjel võisid väheneda teiste liikmesriikide ettevõtjate võimalused pakkuda oma transporditeenuseid Napoli omavalitsusüksuses. Lisaks, isegi kui Napoli omavalitsusüksuses oli ühistransporditeenuste osutamise turg asjakohasel ajal *de jure* konkurentsile suletud [27], siis juhul, kui ANMi tegevus ei piirdunud selle konkreetse teenuse ja geograafilise turuga, oleks kõnealune riigi meede võinud hõlbustada tema laienemist muudele, konkurentsile avatud turgudele, [28] välja arvatud juhul kui igasugune ristsubsideerimise oht turu, millel ANMil võis olla seaduslik monopol, ja kõikide teiste selliste turgude vahel, millel ta võis toimida, oli tõhusalt ja läbipaistvalt välistatud eraldi arvepidamise abil tema erinevate tegevuste üle. [29]

Kohtupraktika ja põhimõtete kohaldamine põhikohtuasja faktilistele asjaoludele

36. Seega on võtmeküsimused, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus peab vastama, esiteks see, kas kõnealune turg oli asjakohasel ajal *de jure* teataval määral konkurentsile avatud, ning teiseks see, kas ANM tegutses sel ajal teistel, teataval määral konkurentsile avatud turgudel (geograafilistel ja/või kauba/teenuseturgudel), ja kui ta seda tegi, siis kas igasugune ristsubsideerimise võimalus oli välistatud.

37. Mis puudutab esimest küsimust, siis märkis eelotsusetaotluse esitanud kohus vastuseks Euroopa Kohtu selgitusnõudele, et ANMi väitel viitab fraas „teenuse osutamise ainuõiguse tõttu sisuliselt konkurentsivälises korras“ asjaolule, et praktikas puudusid asjaomasel turul konkurentsitingimused, kuna kogu Napoli omavalitsusüksuse ühistranspordivõrgustiku osas ei kohaldatud konkurentsipõhist hankemenetlust, [30] vaid sõlmiti otseleping. ANM väitis, et kõnealuse otselepingu sõlmimine oli kooskõlas nii liidu kui ka liikmesriigi õigusega. [31] ANM kinnitas, et tal oli ainuõigus kõikidele regulaarsetele ühistransporditeenustele asjaomasel territooriumil, mistõttu teine tema omaga sarnane teenus puudus ning seda ei saanud asendada sarnase teenusega.

27 Ning seega kehtib selle suhtes seaduslik monopol.

28 Vt analoogia alusel 11. juuni 2009. aasta kohtuotsus ACEA *vs*. komisjon (T-297/02, EU:T:2009:189, punkt 94).

29 Vt 23. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-387/17, EU:C:2019:51, punkt 42).

30 Vaatamata kohalike ja piirkondlike monopolide olemasolule võidakse olukorras, kus pädev piirkondlik või kohalik omavalitsusüksus annab ettevõtjale sellise monopoolse seisundi hankemenetlusega, konkurentsi moonutada ja liikmesriikidevahelist kaubandust kahjustada riigiabiga, mida antakse sellise monopoli pärast konkureerivale ettevõtjale, kuna tema finantsseisund võrreldes teiste võimalike kandidaatidega tugevneb. 16. juuli 2014. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs*. komisjon (T-295/12, ei avaldata, EU:T:2014:675, punkt 154).

31 Mis puudutab avaliku teenuse osutamise kohustusega seotud veoteenuste turu järkjärgulist liberaliseerimist, siis märkis eelotsusetaotluse esitanud kohus vastuseks Euroopa Kohtu selgitusnõudele, et ANMi väitel kehtis kohustus sõlmida hankeleping uute reeglite kohaselt vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2007. aasta määruse (EÜ) nr 1370/2007 (mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 1191/69 ja (EMÜ) nr 1107/70) (ELT 2007, L 315, lk 1) artiklile 5 selle määruse artiklis 8 sisalduvate üleminekureeglite kohaselt alates 3. detsembrist 2019. ANM märkis oma kirjalikes seisukohtades, et ajavahemikul 1997–2001 olid kõnealuse kontsessiooni suhtes kohaldatavad nõukogu 26. juuni 1969. aasta määruse (EMÜ) nr 1191/69 raudtee-, maantee- ja siseveetranspordis osutatavate avalike teenuste kontseptsioonist tulenevaid kohustusi puudutavate liikmesriikidepoolsete meetmete kohta (EÜT 1969, L 156, lk 1; ELT eriväljaanne 07/01, lk 19), mida on muudetud nõukogu 20. juuni 1991. aasta määrusega (EMÜ) nr 1893/91 (EÜT 1991, L 169, lk 1; ELT eriväljaanne 07/01, lk 314), sätted. ANM väitis, et selles määruses oli ette nähtud avaliku teenuse osutamise lepingute sõlmimine kohalike ühistransporditeenuste osutamiseks, määratlemata samas nende lepingute sõlmimise tingimusi ega seda, kas ühistransporditeenuste turg tuleks konkurentsile avada. ANM märkis samuti, et seadusandliku dekreedi nr 422/1997 artikli 18 kohaselt asendati kontsessioonide süsteem turu avamisega alates 31. detsembrist 2005.

38. Minu arvates ei välista pelk asjaolu, et otselepingu sõlmimine võis olla kooskõlas liidu ja liikmesriigi riigihankeõigusega, seda, et konkurentsi võidi moonutada või liikmesriikidevahelist kaubandust kahjustada. Selle asemel tuleb hoopis analüüsida, kas ANMil oli seaduslik monopol Napoli omavalitsusüksuses ühistransporditeenuste osutamiseks või kas liikmesriigi õiguse kohaselt oleks võinud kõnealuse kontsessiooni või osa sellest anda mõnele teisele ettevõtjale muu hulgas konkurentsipõhise hankemenetluse alusel. Kui esines võimalus kasutada konkurentsipõhist hankemenetlust,[32] siis võis eksisteerida teatav konkurents asjaomase turu pärast ning otselepingu sõlmimine võis iseenesest aidata kaasa võimaliku konkurentsi moonutamisele või seda võimendada või kahjustada liikmesriikidevahelist kaubandust.[33]

39. Euroopa Kohtus 3. aprillil 2019 peetud kohtuistungil ilmnesid märkimisväärsed erimeelsused ANMi ja teiste menetlusosaliste vahel asjaomaste Itaalia õigusnormide, eelkõige seadusandliku dekreedi nr 422/1997 artikli 18 tegeliku kohaldamisala ja tähenduse suhtes. Euroopa Kohtu pädevuses ei ole liikmesriigi õigust tõlgendada. Seetõttu ma leian INPSi, ANMi, Itaalia valitsuse ja komisjoni poolt kohtuistungil 3. aprillil 2019 esitatud märkuste alusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kontrollima mitte ainult seda, kas seadusandliku dekreedi nr 422/1997 artikkel 18 ja/või teised liikmesriigi normid lubasid ajaomase kontessiooni andmiseks sõlmida otselepingu ANMiga, vaid ka seda, kas need *kohustasid* seda tegema. Seadusandliku dekreedi nr 422/1997 artikli 18 lõike 2 põgusal lugemisel näib usutav[34], et kõnealusel turul võis teatav konkurents olla asjaomasel ajal võimalik.[35] Kõnealuse ülesande eesmärk on määrata kindlaks, kas ANMil oli asjaomasel turul seaduslik monopol.

40. Mis puudutab teist küsimust, siis ANM kinnitas oma kirjalikes seisukohtades, et ta ei tegutsenud asjaomasel ajal väljaspool Napoli provintsi.[36] Samuti väitis ANM, et oma põhikirja kohaselt (mis kehtis ajavahemikul 27. juunist 1995 kuni 2001. aastani) tegutses ta ainult Napoli omavalitsusüksuses. Lisaks väitis ta, et vastavalt riigisisesele kohtupraktikale ei võinud ta tegutseda väljaspool Napoli provintsi. Märgiksin siiski, et vastavalt 6. aprilli 1992. aasta kuupäeva kandva põhikirja artikli 3 lõikele 2 ja artikli 3 lõikele 3 võis ANM teatavatel tingimustel tegutseda ka väljaspool nimetatud omavalitsusüksust.

41. ANM väidab samuti, et ta ei tegelnud mingi muu tegevusega peale ühistranspordisüsteemi käitamise kuni 1. jaanuarini 2013, mil ta ühines teise äriühinguga Napolipark, mis haldab autoparklaid. Arvestades seda kuupäeva ning pikka aega, mis oli möödunud kõnealuse riigiabi andmisest, ma ei leia, et see tegevus oleks ajaliselt asjakohane, kui hinnatakse vaidlusaluse meetme tegelikku või võimalikku mõju konkurentsile või liikmesriikidevahelisele kaubandusele. Märgiksin siiski, et vastavalt 27. juuni 1997. aasta Napoli omavalitsusüksuse ja ANMi vahelise *contratto di servizio* (teenuste leping) artiklile 4 on kontsessiooni esemeks mitte ainult ühistranspordi käitamine, vaid ka parkimisalade haldamine.

42. Neid kaalutlusi arvestades peab eelotsusetaotluse esitanud kohus vastavalt kontrollima, kas ANM tegutses asjaomasel perioodil väljaspool Napoli omavalitsusüksust või teisel kauba/teenuseturul, ning kui see oli nii, siis kas ristsubsideerimise võimalus oli välistatud.

32 Isegi asjaomase turu osa suhtes.

33 Vt analoogia alusel 11. juuni 2009. aasta kohtuotsus ACEA *vs.* komisjon (T-297/02, EU:T:2009:189, punkt 92), milles Üldkohus leidis, et juba ainuüksi abikava olemasolu võis „mõjutada kommuune pigem sõlmima kõnesolevate teenuste osutamise lepinguid […] otse, kui sõlmima kontsessioonilepinguid avatud menetluse tulemusena“.

34 Mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

35 Vt seadusandliku dekreedi nr 422/1997 artikli 18 lõike 2 punkt a, milles viidatakse hankemenetluse võimalusele, ning artikli 18 lõike 2 punkt b, milles on *otselepingu sõlmimise korral* ette nähtud piirangud väljaspool teatavat piirkonda tegutsemisele.

36 Märgiksin, et mõnikord viidatakse Napoli provintsile ja mõnikord Napoli omavalitsusüksusele. Euroopa Kohtu toimikust ei nähtu, kas nende terminitega viidatakse asjakohase perioodi osas samale piirkonnale.

Ettepanek

43. Eeltoodu alusel teen ettepaneku vastata Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (Itaalia kassatsioonikohtu töövaidlusi lahendav koda) küsimusele järgmiselt:

Komisjoni 11. mai 1999. aasta otsus 2000/128/EÜ abikavade kohta, mida Itaalia rakendas tööhõive toetamiseks, on kohaldatav sellise tööandja nagu Azienda Napoletana Mobilità SpA suhtes, kes käitas kohalikke ühistransporditeenuseid ning kes sai pärast 1990. aasta seaduse nr 407 jõustumist ajavahemikul maist 1997 kuni maini 2001 sõlmitud koolitus- ja praktikalepingute pealt sotsiaalkindlustusmaksete osas soodustusi, välja arvatud juhul, kui tal oli seaduslik monopol, millega oli kooskõlas liidu õigusega seaduse või määruse alusel antud asjaomaste teenuste osutamise ainuõigus ühele ettevõtjale, välistades kõik teised ettevõtjad, ning tingimusel, et ta ei tegutsenud ühelgi teisel geograafilisel või kauba/teenuseturul.