Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
GERARD HOGAN
föredraget den 6 juni 2019[1]

Mål C-659/17

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

(begäran om förhandsavgörande från Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, avdelningen för arbetsrättsliga tvister, Italien))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 107.1 FEUF – Statligt stöd – Kommissionens beslut 2000/128/EG – Stödordningar som Italien genomfört för sysselsättningsfrämjande åtgärder – Befrielse från och nedsättning av sociala avgifter – Beslut genom vilket kommissionen förklarar visst stöd avseende anställning genom utbildnings- och anställningsavtal oförenligt med den gemensamma marknaden – Tillämplighet på arbetsgivare som tillhandahåller lokal kollektivtrafik på en konkurrensskyddad marknad”

1. Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av reglerna om statligt stöd i artikel 107.1 FEUF. Begäran har framställts i ett mål mellan Istituto nazionale della previdenza sociale (det nationella socialförsäkringsinstitutet, Italien) (nedan kallat INPS), å ena sidan, och Azienda Napoletana Mobilità SpA (nedan kallat ANM), å andra sidan. Målet rör frågan huruvida ANM var skyldigt att betala sociala avgifter till INPS avseende arbetstagare anställda enligt utbildnings- och anställningsavtal under perioden 1997–2001.

2. ANM är ett bolag som ägs till 100 procent av Neapels kommun. Det tillhandahåller lokal kollektivtransport i denna kommun.[2]

3. Genom beslut nr 2000/128/EG av den 11 maj 1999 om de stödordningar som Italien genomfört för sysselsättningsfrämjande åtgärder,[3] förklarade Europeiska kommissionen att ett stöd som Italien beviljat i form av nedsättning av sociala avgifter som skulle utgå från arbetsgivare avseende utbildnings- och anställningsavtal och omvandling av anställningsavtal till tillsvidareanställningar

1 Originalspråk: engelska.

2 Med förbehåll för den nationella domstolens kontroll har det framgått att ANM ursprungligen, genom resolution nr 94 antagen av Neapels kommun den 6 april 1995, bildades år 1995, enligt artikel 22 i nationell lag nr 142/1990 och artiklarna 54–60 i Neapels kommuns stadgar, som ett särskilt bolag i denna kommun i syfte att driva kommunens kollektivtrafik. Vidare har det framgått, med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll, att ANM ombildades till ett aktiebolag år 2001 och utsågs, enligt artikel 18.1 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 (lagstiftningsdekret nr 422 om regionernas och de lokala myndigheternas funktioner och uppgifter avseende kollektivtrafik, i enlighet med artikel 4 fjärde stycket i lag nr 59 av den 15 mars 1997) av den 19 november 1997 (GURI nr 287, 10 december 1997, s. 4) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 422/1997), att driva kollektivtrafiken i dess helhet i Neapels kommun utan att något upphandlingsförfarande genomfördes.

3 EGT L 42, 2000, s. 1.

delvis var oförenligt med den gemensamma marknaden.[4] Med stöd av detta beslut framställde INPS betalningskrav gentemot ANM avseende sociala avgifter för perioden 1997–2001 i syfte att återfå denna nedsättning av de sociala avgifterna. I det nationella målet har ANM bland annat yrkat att det ska fastställas att ANM inte var skyldigt att betala dessa belopp.

4. Den fråga som nu är föremål för domstolens prövning är huruvida beslut nr 2000/128 ska tillämpas på ett bolag såsom ANM mot bakgrund av att det tillhandahåller lokal kollektivtrafik ”på en konkurrensskyddad marknad i beaktande av berörda företags ensamrätt på den tillhandahållna tjänsten”.[5] En avgörande fråga är huruvida handeln mellan medlemsstater påverkas och konkurrensen snedvrids eller hotas att snedvridas, såsom krävs enligt artikel 107.1 FEUF.

Tillämpliga bestämmelser

5. I artiklarna 1–3 i beslut nr 2000/128 föreskrivs följande:

”Artikel 1

1. [De] statliga stöd som Italien olagligt genomfört sedan november 1995 med avseende på anställning genom de utbildnings- och anställningsavtal som föreskrivs i lagarna nr 863/84, nr 407/90, nr 169/91 och nr 451/94 är förenliga med den gemensamma marknaden förutsatt att [de] syftar till att

– skapa nya arbetstillfällen i det mottagande företaget till förmån för arbetstagare som ännu inte lyckats få arbete eller har förlorat sin tidigare anställning, i den mening som avses i riktlinjerna för sysselsättningsstöd,

– anställa arbetstagare som har särskilda svårigheter att komma in eller återinträda på arbetsmarknaden. Enligt detta beslut avses med arbetstagare som har särskilda svårigheter att komma in eller återinträda på arbetsmarknaden, personer under 25 år, personer med universitetsexamen som är högst 29 år, och långtidsarbetslösa, dvs. de som har varit arbetslösa i över ett års tid.

2. Stöd avseende utbildnings- och anställningsavtal som inte uppfyller villkoren i punkt 1 är oförenliga med den gemensamma marknaden.

Artikel 2

1. Stöd som beviljats av Italien enligt artikel 15 i lag nr 196/97 för att omvandla utbildnings- och anställningsavtal till tillsvidareanställningar är förenliga med den inre marknaden under förutsättning att de uppfyller villkoret om nettoökning av antalet anställda i enlighet med vad som anges i riktlinjerna för sysselsättningsstöd.

Antalet anställda i ett företag skall beräknas med bortseende från arbetstillfällen som härrör från omvandling och arbetstillfällen som skapats genom tidsbegränsade avtal eller som inte garanterar tillräckligt stabila anställningsförhållanden.

2. Stöd för att omvandla utbildnings- och anställningsavtal till tillsvidareanställningar vilka inte uppfyller kraven i punkt 1 är oförenliga med den inre marknaden.

4 I dom av den 7 mars 2002, Italien/kommissionen (C-310/99, EU:C:2002:143), ogillade domstolen en talan om ogiltigförklaring som Republiken Italien väckt mot beslut 2000/128/EG. I dom av den 1 april 2004, kommissionen/Italien (C-99/02, EU:C:2004:207), fastställde domstolen att Republiken Italien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 3 och 4 i beslut 2000/128 genom att inte inom de föreskrivna fristerna vidta alla de åtgärder som krävdes för att återkräva det stöd som i nämnda beslut förklarats vara olagligt och oförenligt med den gemensamma marknaden.

5 Se tolkningsfrågan som har återgetts nedan i punkt 12.

Artikel 3

Italien skall vidta alla de åtgärder som behövs för att från mottagarna återkräva det stöd som inte uppfyller villkoren i artiklarna 1 och 2 och som redan betalats ut på felaktiga grunder.

Stödet skall återkrävas enligt de förfaranden som anges i italiensk lagstiftning. Beloppen skall återkrävas inklusive upplupna räntor från och med den dag stödet betalades ut till dess att det faktiskt återbetalats. Räntan skall beräknas enligt den referensränta som används för beräkning av nettobidragsekvivalenten för regionalt stöd i Italien.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

6. Mellan november 1995 och maj 2001 [6] anställde ANM personal för yrkesutbildning och integrerade dem sedan med bolaget. Dessa personer anställdes enligt utbildnings- och anställningsavtal i den mening som avses i Italiens lag nr 863/1984, i ändrad lydelse enligt lagar nr 407/1990, 169/1991 och 451/1994. En del av dessa utbildnings- och anställningsavtal omvandlades sedermera av ANM till avtal avseende tillsvidareanställning i enlighet med Italiens lag nr 451/1994.

7. Genom de aktuella nationella bestämmelserna infördes total befrielse från sociala avgifter under en utbildningstid om två år för bolag som var verksamma i områden där arbetslösheten var högre än det nationella genomsnittet. Denna befrielse förlängdes med ett år om utbildnings- och anställningsavtalet omvandlades till tillsvidareanställningar. ANM beviljades befrielse från sociala avgifter i fråga om de aktuella utbildnings- och anställningsavtalen och den efterföljande omvandlingen av dem.

8. Enligt beslut nr 2000/128 fastställde kommissionen att de aktuella italienska bestämmelserna till viss del var oförenliga med förbudet i artikel 107.1 FEUF.

9. INPS, som var det organ som fått i uppdrag att genomföra beslut nr 2000/128, skickade två betalningskrav till ANM, ett på 7 429 436,76 euro avseende utbildnings- och anställningsavtal mellan 1997 och 2001 och ett på 2 266 014,05 euro avseende den efterföljande omvandlingen av utbildnings- och anställningsavtal som hänförde sig till åren 1999–2001.

10. ANM överklagade INPS beslut att återkräva dessa belopp till Tribunale di Napoli (Distriktsdomstolen i Neapel, Italien). ANM:s talan bifölls med motiveringen att beslut nr 2001/128 inte hade direkt effekt och inte var tillräckligt precist och ovillkorligt.

11. INPS överklagade denna dom till Corte d’appello di Napoli (Appellationsdomstolen i Neapel, Italien) som fastställde underrättens dom, men med annan motivering. Corte d’appello di Napoli (Appellationsdomstolen i Neapel) ansåg att beslut nr 2000/128 utgjorde en del av den italienska rättsordningen men att det inte var tillämpligt i det nationella målet, eftersom den nedsättning av sociala avgifter som ANM hade beviljats inte påverkade handeln mellan medlemsstater och inte var ägnad att snedvrida konkurrensen med hänsyn till att ANM tillhandahöll lokal kollektivtrafik på en konkurrensskyddad marknad.

6 Dessa datum är inte helt säkra.

12. INPS överklagade domen från Corte d'appello di Napoli (Appellationsdomstolen i Neapel) till Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (Högsta domstolen, avdelningen för arbetsrättsliga tvister, Italien), som har framställt följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska [beslut nr 2000/128] även tillämpas på arbetsgivare som tillhandahåller lokal kollektivtrafik – på en konkurrensskyddad marknad i beaktande av berörda företags ensamrätt på den tillhandahållna tjänsten – vilka beviljades nedsättning av sociala avgifter till följd av att de tecknade avtal om utbildning och arbete efter ikraftträdande av lag nr 407/1990, i förevarande fall med avseende på perioden mellan [maj] 1997 och maj 2001?”

Förfarandet vid domstolen

13. Skriftliga yttranden har inkommit från INPS, ANM, den italienska regeringen och kommissionen.

14. I slutet av den skriftliga delen av förfarandet ansåg domstolen att det var nödvändigt att begära ett förtydligande från den hänskjutande domstolen i enlighet med artikel 101 i domstolens rättegångsregler i tre frågor. Denna begäran skickades till den hänskjutande domstolen den 13 december 2018. Efter ett antal förlängningar av svarsfristen, lämnade den hänskjutande domstolen in sitt svar på denna begäran till domstolens kansli den 13 mars 2019.

15. Den hänskjutande domstolen ombads för det första att klargöra begreppet ”konkurrensskyddad marknad i beaktande av berörda företags ensamrätt på den tillhandahållna tjänsten” som använts i tolkningsfrågan. Den hänskjutande domstolen ombads särskilt förklara huruvida detta begrepp avsåg förhållandet att ANM direkt utsetts att driva den lokala kollektivtrafiken och huruvida det enligt lag var möjligt för Neapels kommun att tilldela sådana tjänster till andra operatörer. För det andra ombads den hänskjutande domstolen ange huruvida den italienska lokala kollektivtrafikmarknaden vid den aktuella tidpunkten var öppen, helt eller delvis, för konkurrens och, om så var fallet, i vilken utsträckning. För det tredje ombads den hänskjutande domstolen uppge all verksamhet som ANM utövade vid tidpunkten i fråga.

16. Dessutom uppmanade domstolen parterna, i enlighet med artikel 61 i rättegångsreglerna, vid den muntliga förhandlingen att inta en ståndpunkt angående den hänskjutande domstolens svar på begäran om klargörande och att inrikta sina framställningar på de tre nämnda frågorna och vilken effekt svaret kunde ha på tolkningsfrågan.

17. INPS, ANM, den italienska regeringen och kommissionen yttrade sig vid förhandlingen den 3 april 2019.

Inledande anmärkningar

18. Det ska erinras om att det framgår av fast rättspraxis att det för att en nationell åtgärd ska anses utgöra statligt stöd enligt artikel 107.1 FEUF krävs att samtliga följande villkor är uppfyllda. För det första ska det röra sig om en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel. För det andra ska denna åtgärd kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna. För det tredje ska åtgärden ge mottagaren en selektiv fördel. För det fjärde ska åtgärden snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen. [7]

19. I förevarande mål rör tolkningsfrågan det andra och det fjärde kriteriet i artikel 107.1 FEUF. [8]

7 Dom av den 28 juni 2018, Andres (konkursförvaltare i Heitkamp BauHolding)/kommissionen (C-203/16 P, EU:C:2018:505, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

8 Det andra och det fjärde kriteriet i artikel 107.1 FEUF är särskilda, men närbesläktade kriterier.

20. Inledningsvis vill jag anmärka att det inte framkommit något i målet (med förbehåll för den nationella domstolens kontroll) som tyder på att ANM beviljades befrielse från sociala avgifter som vederlag för tillhandahållandet av en offentlig tjänst eller en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. [9] En statlig åtgärd omfattas inte av artikel 107.1 FEUF [10] i den mån som åtgärden ska anses utgöra ersättning som motsvarar ett vederlag för tjänster som det mottagande företaget har tillhandahållit för att fullgöra skyldigheter avseende allmännyttiga tjänster, när åtgärden i själva verket inte innebär att dessa företag gynnas ekonomiskt och således inte har som verkan att dessa företag får en mer fördelaktig konkurrensställning än konkurrerande företag. För att en sådan ersättning i ett konkret fall ska kunna undgå att kvalificeras som statligt stöd, måste villkoren i punkterna 88–93 i domen av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), vara uppfyllda. [11]

21. Det aktuella stödet i beslut nr 2000/128 var en ordning eller ett program som avsåg flera sektorer och regioner snarare än ett visst företag. I enlighet med artikel 3 i detta beslut skulle Italien vidta alla de åtgärder som behövdes för att återkräva det lagstridiga stödet från mottagarna.

22. I fråga om stödordningar till förmån för flera branscher ska det erinras om att kommissionen kan begränsa sig till att undersöka det berörda stödets särdrag för att i skälen till sitt beslut bedöma om detta innebär en avsevärd fördel för stödmottagarna i förhållande till deras konkurrenter och om det huvudsakligen gynnar företag som deltar i handeln mellan medlemsstaterna. Kommissionen är inte skyldig att i ett beslut avseende en stödordning göra någon bedömning av stöd som beviljats i enskilda fall på grundval av denna ordning. Det är först vid återkrav av stödet som det är nödvändigt att kontrollera varje berört företags individuella situation. [12] I detta avseende ankommer det på den ifrågavarande medlemsstaten att kontrollera den individuella situationen för varje företag som berörs av återkravet. [13]

23. I skälen 64–66 och 98 i beslut nr 2000/128 angav kommissionen att stödet i fråga snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna eller är ägnat att göra detta ”när företag som beviljas stöd exporterar en del av sin produktion till andra medlemsstater. Om företagen inte exporteras gynnas den inhemska produktionen eftersom stödet minskar möjligheterna för företag i andra medlemsstater att exportera sina produkter till Italienska marknaden”. [14]

24. Innan de nationella myndigheterna återkräver fördelarna måste de emellertid, i varje enskilt fall, kontrollera om den beviljade fördelen, för mottagaren, innebar en snedvridning av konkurrensen och kunde påverka handeln inom unionen. En sådan kompletterande kontroll är nödvändig för att avgöra om de mottagna individuella fördelarna utgör statligt stöd. [15]

9 Tvärtom förklarade både den italienska regeringen och kommissionen vid förhandlingen den 3 april 2019 att åtgärderna i fråga inte hade vidtagits som vederlag för tillhandahållandet av en offentlig tjänst eller en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. I sina skriftliga yttranden har ANM gjort gällande att det hade berättigade förväntningar om att nedsättningen av de sociala avgifterna var slutlig. Denna fråga har inte tagits upp av den hänskjutande domstolen och omfattas således inte av tolkningsfrågan.

10 För att en statlig åtgärd ska utgöra statligt stöd enligt det första kriteriet i artikel 107.1 FEUF krävs att den ger ett företag en fördel.

11 Se, dom av den 20 december 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco m.fl./kommissionen (C-66/16 P–C-69/16 P, EU:C:2017:999, punkterna 44–46). Detta innebär emellertid inte att ANM inte på annan grund kan ha rätt att motta ersättning för tillhandahållandet av en offentlig tjänst eller en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

12 Dom av den 9 juni 2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” m.fl./kommissionen (C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkterna 63 och 130).

13 Dom av den 9 juni 2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” m.fl./kommissionen (C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 64).

14 Se skäl 66 i beslut nr 2000/128. Enligt min uppfattning är den produktion och export av varor som avses i skäl 66 endast exemplifierande. Detta framgår av domen av den 14 januari 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punkterna 65–69). Se nedan punkt 24.

15 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” m.fl./kommissionen (C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 115). I punkt 120 i denna dom angav domstolen att ”den kontroll som nationella myndigheter ska göra av varje mottagares individuella situation ska ha tillräckligt stöd i kommissionsbeslutet om den stödordning som omfattas av återkrav. Å ena sidan ska ett sådant beslut … göra det möjligt att klart avgöra dess räckvidd. Å andra sidan ska ett sådant beslut … i sig innehålla alla uppgifter som är nödvändiga för att kunna verkställas av de nationella myndigheterna. Detta innebär att det är uteslutet att beslutets egentliga innehåll inte klargörs förrän senare i en skriftväxling mellan kommissionen och de nationella myndigheterna.” I domen av den 13 februari 2014, Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71, punkt 35), fastställde domstolen att eftersom kommissionen i sitt beslut inte hade identifierat de enskilda stödmottagarna och inte heller hade fastställt de exakta stödbelopp som skulle återkrävas, ankom det på den nationella domstolen att, i ett sådant fall då talan väcks härom, ta ställning till storleken på det statliga stöd som kommissionen har beslutat ska återkrävas. Om svårigheter uppstår kan den nationella domstolen alltid be kommissionen om vägledning med stöd av principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU.

25. I förevarande mål var det således när INPS sökte återkräva det stöd som beviljats en specifik mottagare såsom ANM som frågan uppkom huruvida handeln mellan medlemsstaterna hade påverkats och konkurrensen snedvridits just till följd av detta stöd och som ett beslut som fastställde att stödet haft en sådan effekt kunde överklagas vid de nationella domstolarna. [16]

Bedömning

Tillämplig praxis och tillämpliga principer

26. Enligt min uppfattning kan tolkningsfrågan, åtminstone vid första påseendet, besvaras med utgångspunkt i domstolens fasta praxis. På området för lokal kollektivtrafik återgavs och tillämpades dessa principer senast i dom av den 14 januari 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9). Detta mål handlade om Transport for Londons policy att tillåta att Londons särskilda svartfärgade taxibilar (Black Cabs) kördes i bussfiler på allmänna vägar under de tider då trafikbegränsningar gällde för dessa filer, medan andra taxibilar (minicabs) inte fick köras där såvida det inte skedde för att hämta eller lämna passagerare som hade förbeställt en sådan taxibil.

27. I punkterna 65–69 i den domen förklarade domstolen att det framgår av fast rättspraxis att det, för att kvalificera en nationell åtgärd som statligt stöd inte är nödvändigt att styrka att stödet faktiskt påverkar handeln mellan medlemsstaterna och att konkurrensen faktiskt snedvrids, utan endast att undersöka huruvida det *kan* påverka handeln och snedvrida konkurrensen. [17] I synnerhet gäller att om ett stöd som beviljats av en medlemsstat stärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företags ställning i handeln mellan medlemsstaterna, ska stödet anses påverka handeln. Det är i detta sammanhang inte nödvändigt att det gynnade företaget självt deltar i handeln mellan medlemsstaterna. När en medlemsstat beviljar ett stöd till ett företag, kan dess verksamhet inom landet upprätthållas eller öka på grund av detta, med den följden att möjligheterna för företag från andra medlemsstater att träda in på denna medlemsstats marknad minskar. Enligt domstolens praxis finns det inte heller någon på förhand fastställd gräns eller procentsats under vilken man kan anse att handeln mellan medlemsstaterna inte påverkas. Den omständigheten att det är fråga om ett relativt litet stöd eller ett relativt litet stödmottagande företag innebär nämligen inte att det på förhand kan uteslutas att handeln mellan medlemsstaterna påverkas. Villkoret enligt vilket stödet ska kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna är således inte beroende av om de tillhandahållna transporttjänsterna är lokala eller regionala eller beroende av storleken av det aktuella verksamhetsområdet. [18]

28. Domstolen fann att det inte kunde uteslutas att bussfilspolicyn medförde att det blev mindre attraktivt att tillhandahålla ”minicabtjänster” i London, med följden att möjligheterna för företag som var etablerade i andra medlemsstater att träda in på denna marknad minskade. [19]

16 Det är möjligt att ANM kan ha haft rätt att väcka talan om ogiltigförklaring i tribunalen avseende beslut nr 2000/128, då bolaget var direkt och personligt berört av det beslutet på grund av den inverkan på dess rättsställning som följde av artikel 3 i beslutet att återkräva det berörda stödet. Se, analogt, dom av den 9 juni 2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” m.fl./kommissionen (C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 51). Med hänsyn till att det av handlingarna i målet, med förbehåll för den nationella domstolens kontroll, verkar framgå att ANM inte har gjort gällande att beslut nr 2000/128 faktiskt ska ogiltigförklaras, utan snarare har ifrågasatt att det beviljade stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna såsom krävs enligt artikel 107.1 FEUF, anser jag inte att principen om upptagande till prövning av begäran om förhandsavgörande som fastställts i dom av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punkterna 13–18), är tillämplig eller att det var nödvändigt för ANM att väcka talan om ogiltigförklaring vid tribunalen.

17 Det ska betonas att INPS inte måste styrka att den aktuella befrielse som ANM beviljades i förevarande mål hade en faktisk effekt på handeln mellan medlemsstaterna eller att konkurrensen faktiskt snedvridits.

18 Se även dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, punkterna 77–82), dom av den 21 juli 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, punkt 41), och dom av den 27 juni 2017, Congregación de Esculas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punkterna 78 och 79). I dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, punkt 77), fann domstolen att det inte kunde uteslutas att ett offentligt stöd som beviljas ett företag som endast tillhandahåller lokala eller regionala trafiktjänster och som inte tillhandahåller några trafiktjänster utanför sin ursprungsstat ändå kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.

19 Dom av den 14 januari 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punkt 70).

29. Vad gäller villkoret avseende en snedvridning av konkurrensen, snedvrider stöd som syftar till att befria ett företag från kostnader som detta normalt borde ha burit inom ramen för den löpande driften eller dess normala verksamhet, i princip, konkurrensvillkoren. [20]

30. Ovanstående rättspraxis visar att det inte krävs mycket för att en statlig åtgärd ska anses påverka handeln och snedvrida konkurrensen. [21] Detta gäller under försättning att det aktuella statliga stödet inte är av mindre betydelse, i vilket fall stödet inte kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna och inte snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen. [22] Med tanke på att det statliga stödet till ANM motsvarade ett värde på cirka 10 miljoner euro som beviljades under en 5-årsperiod kan det emellertid inte, i princip, anses att det var av mindre betydelse, oavsett vilka unionsbestämmelser om statligt stöd av mindre betydelse som kan ha varit tillämpligt vid den aktuella tidpunkten. [23]

31. Jag anser därför att ANM:s påstående att denna enhet, då det hade inrättats särskilt för att driva kollektivtrafiken i Neapels kommun, inte omfattades av tillämpningsområdet för beslut nr 2000/128 till följd av den lokala karaktären på de aktuella tjänsterna, i princip inte kan godtas.

32. För att de andra och fjärde kriterierna i artikel 107.1 FEUF ska kunna tillämpas i det nationella målet är det emellertid avgörande att INPS, inom ramen för det nationella målet, styrker att ANM konkurrerar med andra företag på marknader som inte enligt lag [24] har undantagits från konkurrens.

33. Enligt min uppfattning är det sannolikt att det aktuella statliga stödet, om marknaden för tillhandahållande av kollektivtrafik i Neapels kommun vid den aktuella tidpunkten i viss mån kan ha varit öppen för konkurrens [25] och det således inte var fråga om ett lagstadgat monopol, eller om ANM var aktivt på andra marknader som i viss mån var öppna för konkurrens, kunde snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna, trots den lokala karaktären på kollektivtrafiken som endast avsåg Neapels kommun.

34. För tydlighetens skull anser jag det viktigt att definiera begreppet ”lagstadgat monopol” i förevarande sammanhang. I detta avseende anser jag inte att det är möjligt att förbättra definitionen i fotnot 272 i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (C/2016/2946), [26] vari anges att ”[e]tt lagstadgat monopol föreligger om en viss tjänst enligt lag eller annan reglering är förbehållen en exklusiv leverantör, och det föreskrivs ett klart förbud för andra aktörer att tillhandahålla en sådan tjänst

20 Dom av den 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 80), och dom av den 21 juli 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, punkt 44).

21 I punkterna 42 och 43 i dom av den 21 juli 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493), angav domstolen att ”ett relativt ringa stödbelopp kan påverka handeln mellan medlemsstaterna i det fall den sektor i vilken de företag som får stödet bedriver sin verksamhet präglas av stor konkurrens”. ”Stöd till en sektor som kännetecknas av att den omfattar ett stort antal småföretag kan således även om stödet är litet i det enskilda fallet ha återverkningar på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna.”

22 För nuvarande regler om stöd av mindre betydelse se, exempelvis, kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse (EUT L 352, 2013, s. 1). Det ska nämnas att transportsektorn inte omfattades av tillämpningsområdet för kommissionens förordning (EG) nr 69/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse (EGT L 10, 2001, s. 30). Däremot omfattades den av tillämpningsområdet för kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse (EUT L 379, 2006, s. 5). Det allmänna taket för stöd av mindre betydelse hade dock anpassats med hänsyn till att företag med verksamhet inom vägtransporter och passagerartransporter ofta är små företag. Detta lägre tak är inte längre tillämpligt på vägtransportsektorn enligt förordning nr 1407/2013.

23 För att få en viss uppfattning om omfattningen på ANM:s verksamhet är det värt att anmärka att det kollektivtrafiksystem som drevs av ANM betjänade cirka en miljon innevånare vid den aktuella tidpunkten. Det är emellertid den hänskjutande domstolens uppgift att fastställa huruvida och i vilken utsträckning reglerna om stöd av mindre betydelse ska tillämpas.

24 Det saknar relevans att marknaden i praktiken är undantagen från konkurrens då ANM har exklusiva rättigheter till följd av den direkta tilldelningen av den aktuella koncessionen för driften av den lokala kollektivtrafiken i Neapels kommun.

25 Se, analogt, dom av den 11 juni 2009, ACEA/kommissionen (T-297/02, EU:T:2009:189, punkt 90). Se även dom av den 29 april 2004, Italien/kommissionen (C-298/00 P, EU:C:2004:240, punkt 66), där det angavs att marknaden delvis var öppen för konkurrens. I punkt 65 i dom av den 26 oktober 2016, Orange/kommissionen (C-211/15 P, EU:C:2016:798), angav domstolen att ”[d]en omständigheten att en bransch har avreglerats på unionsnivå kan vara kännetecknande för att stödet har faktisk eller potentiell inverkan på konkurrensen, liksom dess påverkan på handeln mellan medlemsstaterna”.

26 EUT C 262, 2016, s. 1.

(vilket gäller även om det är fråga om att tillgodose en eventuell residualefterfrågan från vissa kundgrupper). Endast det faktum att tillhandahållandet av en offentlig tjänst har anförtrotts ett visst företag innebär emellertid inte att ett sådant företag har ett lagstadgat monopol." Dessutom är det självklart så, att det lagstadgade monopol som förbehålls enligt lag måste uppfylla unionsrätten, särskilt bestämmelserna om offentlig upphandling.

35. Under dessa förhållanden, och mot bakgrund av domen av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, punkt 78), samt domen av den 14 januari 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punkterna 66–70), är det inte orimligt att anta att om marknaden för tillhandahållande av kollektivtrafik i Neapels kommun vid den aktuella tidpunkten enligt lag var öppen för viss konkurrens och således inte var föremål för ett lagstadgat monopol, skulle tillhandahållandet av lokaltrafik av ett bolag som ANM kunna ha upprätthållits eller ökat på grund av det berörda statliga stödet med resultatet att företag som är etablerade i andra medlemsstater skulle ha mindre möjlighet att tillhandahålla sina kollektivtrafiktjänster i Neapels kommun. Vidare, även om marknaden för tillhandahållande av kollektivtrafik i Neapels kommun vid den aktuella tidpunkten enligt lag var stängd för konkurrens,[27] skulle det aktuella statliga stödet, om ANM:s verksamhet ändå inte var begränsad till just den tjänsten och den geografiska marknaden,[28] ha underlättat dess expansion till andra marknader som var öppna för konkurrens, om inte alla möjligheter till korssubventioner mellan den marknad som ANM hade ett lagstadgat monopol på och andra marknader som bolaget kan ha drivit verksamhet på uteslutits effektivt och transparent genom separat bokföring för dess olika verksamheter.[29]

Tillämpning av praxis och principer på omständigheterna i det nationella målet

36. De avgörande frågor som den hänskjutande domstolen måste ta ställning till är därför, för det första, huruvida den aktuella marknaden enligt lag i viss mån var öppen för konkurrens under den relevanta perioden och, för det andra, huruvida ANM under denna tidsperiod drev verksamhet på någon annan marknad (geografisk marknad och/eller marknad för viss produkt/tjänst) som i viss mån var öppen för konkurrens och, om detta var fallet, huruvida alla möjligheter till korssubventioner hade uteslutits.

37. Med avseende på den första frågan angav den hänskjutande domstolen, som svar på domstolens begäran om klargörande, att begreppet "konkurrensskyddad marknad i beaktande av berörda företags ensamrätt på den tillhandahållna tjänsten", enligt ANM:s yttranden i denna fråga, avsåg förhållandet att det i praktiken inte fanns några konkurrensvillkor på den aktuella marknaden, eftersom nätverket med lokal kollektivtrafik i Neapels kommun inte i något avseende var föremål för ett upphandlingsförfarande,[30] utan omfattades av direkt tilldelning. ANM angav att den direkta

27 Och således föremål för ett lagstadgat monopol.

28 Se, analogt, dom av den 11 juni 2009, ACEA/kommissionen (T-297/02, EU:T:2009:189, punkt 94).

29 Se, dom av den 23 januari 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-387/17, EU:C:2019:51, punkt 42).

30 Trots förekomsten av lokala eller regionala monopol, där de behöriga regionala och lokala myndigheterna beviljar dessa monopol genom upphandlingsförfaranden, kan konkurrensen snedvridas och handeln mellan medlemsstaterna påverkas negativt av statligt stöd som beviljas ett företag som konkurrerar om att beviljas ett sådant monopol, eftersom detta företags ekonomiska ställning stärks i förhållande till andra potentiella kandidater. Dom av den 16 juli 2014, Tyskland/kommissionen (T-295/12, ej publicerad, EU:T:2014:675, punkt 154).

tilldelningen i fråga var förenlig med såväl unionsrätten som nationell rätt.[31] ANM bekräftade att man hade exklusiva rättigheter på all reguljär kollektivtrafik i det aktuella området såtillvida att det inte fanns någon annan liknande kollektivtrafik till detta område och den inte kunde ersättas av en liknande tjänst.

38. Enligt min uppfattning utesluter det faktum att den direkta tilldelningen i fråga kan ha varit förenlig med unionsrättslig och nationell lagstiftning om upphandling inte i sig att det också kan ha förekommit en snedvridning av den potentiella konkurrensen eller att handeln mellan medlemsstaterna kan ha påverkats. Den fråga som i stället måste bedömas är om ANM hade beviljats ett lagstadgat monopol avseende driften av lokaltrafiken i Neapels kommun eller om den aktuella koncessionen, helt eller delvis, enligt nationell rätt, kunde ha tilldelats en annan enhet, exempelvis, genom ett upphandlingsförfarande. Om det fanns en möjlighet att tillämpa ett upphandlingsförfarande,[32] så kunde det ha förelegat viss konkurrens för marknaden i fråga och den direkta tilldelningen kunde i sig ha bidragit till eller förvärrat snedvridningen av den eventuella konkurrensen eller kunde ha påverkat handeln mellan medlemsstater.[33]

39. Vid förhandlingen i domstolen den 3 april 2019 hade ANM och övriga parter betydliga meningsskiljaktigheter i fråga om räckvidden för och vikten av italiensk rätt på området, särskilt artikel 18 i lagstiftningsdekret nr 422/1997. Det ankommer inte på domstolen att tolka nationell rätt. Jag anser därför att den hänskjutande domstolen, på grundval av INPS, ANM:s, den italienska regeringens och kommissionens synpunkter vid förhandlingen den 3 april 2019, måste fastställa inte bara huruvida artikel 18 i lagstiftningsdekret nr 422/1997 och/eller andra bestämmelser i nationell rätt medgav direkt tilldelning av koncessionen i fråga till ANM, utan också om den *föreskrev* en sådan tilldelning. Det förefaller rimligt,[34] utifrån en översiktlig tolkning av artikel 18.2 i lagstiftningsdekret nr 422/1997, att det kan ha varit möjligt med viss konkurrens på marknaden i fråga vid den aktuella tidpunkten.[35] Syftet med denna övning är att fastställa huruvida ANM hade ett lagstadgat monopol på den relevanta marknaden.

40. Med avseende på den andra frågan bekräftade ANM i sina skriftliga yttranden att bolaget inte drev någon verksamhet utanför Neapels provins[36] under den aktuella tiden. ANM angav också att man, i enlighet med sina stadgar (som var i kraft från den 27 juni 1995 till år 2001) endast drev verksamhet i Neapels kommun. Vidare angav ANM att man enligt nationell rättspraxis inte kunde driva verksamhet utanför Neapels provins. Det bör dock anmärkas att ANM, enligt artikel 3.2 och 3.3 i sina stadgar daterade den 6 april 1992, under vissa omständigheter kunde driva verksamhet utanför denna kommun.

31 I sitt svar på domstolens begäran om klargörande angav den hänskjutande domstolen att det enligt ANM, med avseende på den gradvisa avregleringen av marknaden för kollektivtrafik som är föremål för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, är så att skyldigheten att tilldela avtal enligt de nya bestämmelserna i enlighet med artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EUT L 315, 2007, s. 1) var tillämplig enligt övergångsbestämmelserna i artikel 8 i den förordningen från och med den 3 december 2019. I sina skriftliga yttranden angav ANM att bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 1191/69 av den 26 juni 1969 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar (EGT L 156, 1969, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 1, s. 64), i ändrad lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1893/91 av den 20 juni 1991 om ändring i förordning (EEG) nr 1191/69 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar (EGT L 169, 1991, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 17), under perioden 1997–2001 var tillämpliga på koncessionen i fråga. Enligt ANM reglerade denna förordning ingåendet av avtal om allmän trafik avseende tillhandahållande av lokal kollektivtrafik, emellertid, utan att specificera villkoren för dessa avtal eller om marknaden för kollektivtrafik borde öppnas för konkurrens. ANM angav också att systemet med koncession, enligt artikel 18 i lagstiftningsdekret 422/1997, från den 31 december 2005 hade ersatts av en marknad som var öppen för konkurrens.

32 Även i fråga om en del av marknaden i fråga.

33 Se, analogt, dom av den 11 juni 2009, ACEA/kommissionen (T-297/02, EU:T:2009:189, punkt 92), där domstolen fann att själva förekomsten av stöd till bolag till vissa mottagare kan ha ”skapat ett incitament för kommunerna att anförtro tjänsterna direkt till dessa bolag i stället för genom koncessioner enligt öppna förfaranden”.

34 Med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll.

35 Se artikel 18.2 a i lagstiftningsdekret nr 422/1997 som hänvisar till möjligheten att hålla ett anbudsförfarande och artikel 18.2 b, som, *i händelse av* direkt tilldelning av marknaden, sätter gränser för möjligheten att driva verksamhet utanför ett geografiskt område.

36 Det bör anmärkas att hänvisning ibland har gjorts till provinsen Neapel och ibland till kommunen Neapel. Det framgår inte av handlingarna i målet huruvida dessa begrepp under den relevanta tidsperioden avsåg ett och samma geografiska område.

41. ANM har också gjort gällande att man inte drev någon annan verksamhet än lokal kollektivtrafik fram till den 1 januari 2013, när man gick ihop med Napolipark, vilket är ett bolag som driver parkeringsanläggningar. Med tanke på det aktuella datumet och den stora tid som förflutit sedan stödet beviljades, anser jag inte att denna verksamhet är tidsmässigt relevant när det gäller att bedöma det aktuella stödets faktiska eller möjliga påverkan på konkurrensen eller handeln mellan medlemsstaterna. Det ska emellertid noteras att ändamålet för koncessionen, enligt artikel 4 i contratto di servizio (tjänsteavtalet) av den 27 juni 1997 mellan Neapels kommun och ANM, är vidare än bara drift av kollektivtrafik, utan också omfattar drift av parkeringsplatser.

42. Mot bakgrund av dessa omständigheter måste den hänskjutande domstolen således fastställa huruvida ANM drev verksamhet utanför Neapels kommun eller på en marknad för en annan produkt/tjänst under den relevanta tidsperioden och, om detta är fallet, huruvida alla möjligheter för korssubventionering hade uteslutits.

Förslag till avgörande

43. Jag föreslår därför att den fråga som hänskjutits av Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (Högsta domstolen, avdelningen för arbetsrättsliga tvister, Italien) ska besvaras på följande sätt:

Beslut nr 2000/128/EG av den 11 maj 1999 om de stödordningar som Italien genomfört för sysselsättningsfrämjande åtgärder ska tillämpas på en arbetsgivare som Azienda Napoletana Mobilità SpA, som tillhandahöll lokal kollektivtrafik och från maj 1997 till maj 2001 beviljades nedsättning av sociala avgifter till följd av att den tecknade avtal om utbildnings- och anställningsavtal efter ikraftträdandet av lag nr 407/1990, om den inte beviljades ett lagstadgat monopol där en viss tjänst, enligt lag eller annan reglering är förbehållen en exklusiv leverantör, såsom krävs enligt unionsrätten, och den inte drev verksamhet på någon annan geografisk marknad eller en marknad för en annan produkt/tjänst.