Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
GERARD HOGAN
της 6ης Ιουνίου 2019[1]

Υπόθεση C-659/17

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

[αίτηση του Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro
(Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου, τμήμα εργατικών διαφορών, Ιταλία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ – Κρατικές ενισχύσεις – Απόφαση 2000/128/ΕΚ της Επιτροπής – Καθεστώτα ενισχύσεως τα οποία η Ιταλία έθεσε σε εφαρμογή σχετικά με μέτρα υπέρ της απασχολήσεως – Απαλλαγή και μειώσεις εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως – Απόφαση της Επιτροπής κηρύσσουσα ασύμβατα με την κοινή αγορά ορισμένα μέτρα ενισχύσεως σχετικά με συμβάσεις επαγγελματικής εκπαιδεύσεως και εργασίας και σχετικά με τη μετατροπή συμβάσεων επαγγελματικής εκπαιδεύσεως και εργασίας σε συμβάσεις αορίστου χρόνου – Δυνατότητα εφαρμογής της αποφάσεως σε εργοδότη που ασκεί δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών τοπικών δημόσιων μεταφορών ουσιαστικώς σε καθεστώς μη ανταγωνισμού»

1. Η παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των περί κρατικών ενισχύσεων διατάξεων του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Η υπό κρίση υπόθεση ανέκυψε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ, αφενός, του Istituto nazionale della previdenza sociale (στο εξής: INPS) (Εθνικού Ιδρύματος Κοινωνικής Ασφαλίσεως, Ιταλία) και, αφετέρου, της Azienda Napoletana Mobilità SpA (στο εξής: ANM) σχετικά με το αν η τελευταία όφειλε να καταβάλει εισφορές κοινωνικής ασφαλίσεως στο INPS όσον αφορά μέλη του προσωπικού που είχαν προσληφθεί με συμβάσεις επαγγελματικής εκπαιδεύσεως και εργασίας μεταξύ των ετών 1997 και 2001.

2. Η ANM είναι εταιρία η οποία ανήκει εξ ολοκλήρου στον Δήμο Νάπολης και παρέχει υπηρεσίες τοπικών αστικών μεταφορών εντός του εν λόγω δήμου[2].

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 Με την επιφύλαξη της εξακριβώσεως από το αιτούν δικαστήριο, προκύπτει ότι η ANM συστάθηκε αρχικά με την απόφαση αριθ. 94, της 6ης Απριλίου 1995, του Δημοτικού Συμβουλίου Νάπολης, βάσει του άρθρου 22 του εθνικού νόμου 142/1990 και των άρθρων 54 έως 60 του καταστατικού του Δήμου Νάπολης, ως ειδική δημοτική επιχείρηση με σκοπό τη διαχείριση των υπηρεσιών δημόσιας μεταφοράς εντός του εν λόγω δήμου. Επιπλέον, με την επιφύλαξη της εξακριβώσεως από το αιτούν δικαστήριο, προκύπτει ότι η ANM μετατράπηκε σε ανώνυμη εταιρία το 2001 και, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 18, παράγραφος 1, του 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 (νομοθετικού διατάγματος 422 – Ανάθεση στις περιφέρειες και σε τοπικούς φορείς καθηκόντων και εξουσιών στον τομέα των τοπικών δημόσιων μεταφορών, βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 4, του νόμου 59 της 15ης Μαρτίου 1997), της 19ης Νοεμβρίου 1997 (GURI αριθ. 287, 10 Δεκεμβρίου 1997, σ. 4) (στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 422/1997), η διαχείριση του συνόλου του δικτύου υπηρεσιών αστικών μεταφορών του Δήμου Νάπολης ανατέθηκε στην ANM χωρίς οποιαδήποτε διαδικασία διαγωνισμού.

3. Με την απόφασή της 2000/128/ΕΚ, της 11ης Μαΐου 1999, σχετικά με τα καθεστώτα ενίσχυσης τα οποία έθεσε σε εφαρμογή η Ιταλία σχετικά με μέτρα υπέρ της απασχόλησης[3], η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κήρυξε εν μέρει ασύμβατες με την κοινή αγορά ενισχύσεις που η Ιταλία είχε χορηγήσει με τη μορφή μειώσεων των εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως που καταβάλλονται από τους εργοδότες σχετικά με τις συμβάσεις επαγγελματικής εκπαιδεύσεως και εργασίας και σχετικά με τη μετατροπή συμβάσεων επαγγελματικής εκπαιδεύσεως και εργασίας σε συμβάσεις αορίστου χρόνου[4]. Δυνάμει της εν λόγω αποφάσεως, το INPS ζήτησε από την ANM την καταβολή εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως για το διάστημα 1997-2001, για την ανάκτηση των εν λόγω μειώσεων. Στην κύρια δίκη, η ANM ζήτησε, μεταξύ άλλων, να αναγνωρισθεί ότι δεν έχει υποχρέωση να καταβάλει τα εν λόγω ποσά.

4. Το ερώτημα στο οποίο πρέπει εν προκειμένω να δώσει απάντηση το Δικαστήριο είναι αν η απόφαση 2000/128 έχει εφαρμογή επί εταιριών όπως η ANM. Σε κάθε περίπτωση, η εν λόγω εταιρία παρέχει υπηρεσίες τοπικών δημόσιων μεταφορών «ουσιαστικώς σε καθεστώς μη ανταγωνισμού, λόγω του αποκλειστικού χαρακτήρα της παρεχόμενης υπηρεσίας»[5]. Κρίσιμο είναι το ζήτημα αν επηρεάζεται το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών και αν νοθεύεται ή απειλείται να νοθευθεί ο ανταγωνισμός, όπως προβλέπεται στο άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

Το νομικό πλαίσιο

5. Τα άρθρα 1 έως 3 της αποφάσεως 2000/128 έχουν ως εξής:

«Άρθρο 1

1. Οι ενισχύσεις που έθεσε παρανόμως σε εφαρμογή η Ιταλία από τον Νοέμβριο του 1995 για την πρόσληψη μέσω των συμβάσεων επαγγελματικής εκπαίδευσης και εργασίας που προβλέπονται στους νόμους αριθ. 863/84, αριθ. 407/90, αριθ. 169/91 και αριθ. 451/94 είναι συμβιβάσιμες με την κοινή αγορά και τη συμφωνία ΕΟΧ, εφόσον αφορούν:

– τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας από την αποδέκτρια επιχείρηση υπέρ των εργαζομένων που δεν έχουν αποκτήσει ακόμη εργασία ή έχουν χάσει την προηγούμενη εργασία τους, σύμφωνα με το πλαίσιο κανόνων για τις ενισχύσεις στην απασχόληση,

– την πρόσληψη εργαζομένων που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα προβλήματα ένταξης ή επανένταξης στην αγορά εργασίας. Για τους σκοπούς της παρούσας απόφασης, ως εργαζόμενοι που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα προβλήματα ένταξης ή επανένταξης στην αγορά εργασίας νοούνται οι νέοι κάτω των 25 ετών, οι κάτοχοι πανεπιστημιακού πτυχίου μακρού κύκλου σπουδών (laurea) ηλικίας μέχρι και 29 ετών και οι μακροχρόνια άνεργοι, δηλαδή όσοι είναι άνεργοι επί ένα έτος τουλάχιστον.

2. Οι ενισχύσεις που χορηγήθηκαν μέσω συμβάσεων επαγγελματικής εκπαίδευσης και εργασίας και δεν πληρούν τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά.

3 ΕΕ 2000, L 42, σ. 1.

4 Με την απόφαση της 7ης Μαρτίου 2002, Ιταλία κατά Επιτροπής (C-310/99, EU:C:2002:143), το Δικαστήριο απέρριψε προσφυγή της Ιταλικής Δημοκρατίας για την ακύρωση της αποφάσεως 2000/128. Στην απόφαση της 1ης Απριλίου 2004, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-99/02, EU:C:2004:207), το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η Ιταλική Δημοκρατία, μη λαμβάνοντας εμπροθέσμως όλα τα αναγκαία μέτρα για να ανακτήσει από τους αποδέκτες τις ενισχύσεις οι οποίες, κατά την απόφαση 2000/128, κρίθηκαν παράνομες και ασύμβατες με την κοινή αγορά, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 3 και 4 της εν λόγω αποφάσεως.

5 Βλ. προδικαστικό ερώτημα στο σημείο 12 των παρουσών προτάσεων.

Άρθρο 2

1. Οι ενισχύσεις που χορήγησε η Ιταλία δυνάμει του άρθρου 15 του νόμου αριθ. 196/97 για τη μετατροπή των συμβάσεων επαγγελματικής εκπαίδευσης και εργασίας σε συμβάσεις αορίστου χρόνου είναι συμβιβάσιμες με την κοινή αγορά και τη συμφωνία ΕΟΧ εφόσον τηρούν την προϋπόθεση της καθαρής δημιουργίας θέσεων εργασίας, όπως ορίζεται στο πλαίσιο κανόνων για τις ενισχύσεις στην απασχόληση.

Ο αριθμός των εργαζομένων της επιχείρησης υπολογίζεται χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι θέσεις εργασίας που προκύπτουν από τη μετατροπή και οι θέσεις εργασίας που έχουν δημιουργηθεί μέσω συμβάσεων ορισμένου χρόνου ή συμβάσεων που δεν εγγυώνται μια σχετική σταθερότητα της θέσης εργασίας.

2. Οι ενισχύσεις για τη μετατροπή των συμβάσεων επαγγελματικής εκπαίδευσης και εργασίας σε συμβάσεις αορίστου χρόνου που δεν τηρούν την προαναφερόμενη προϋπόθεση είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά.

Άρθρο 3

Η Ιταλία λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για να ανακτηθούν από τους αποδέκτες οι ενισχύσεις που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις των άρθρων 1 και 2 και οι οποίες τους χορηγήθηκαν παράνομα.

Η ανάκτηση πραγματοποιείται σύμφωνα με τις διαδικασίες της εθνικής νομοθεσίας. Επί των ανακτωμένων ποσών οφείλονται τόκοι από τον χρόνο κατά τον οποίο τέθηκαν στη διάθεση των δικαιούχων μέχρι την πραγματική τους ανάκτηση. Οι τόκοι αυτοί υπολογίζονται με βάση το επιτόκιο αναφοράς που χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό του ισοδύναμου επιχορήγησης στο πλαίσιο των περιφερειακών ενισχύσεων.»

Η διαδικασία της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

6. Μεταξύ Νοεμβρίου του 1995 και Μαΐου του 2001[6], η ANM προσέλαβε προσωπικό για σκοπούς επαγγελματικής καταρτίσεως, το οποίο εν συνεχεία ενσωμάτωσε στην εταιρία. Οι εν λόγω προσλήψεις πραγματοποιήθηκαν υπό τη μορφή συμβάσεων επαγγελματικής εκπαιδεύσεως και εργασίας, κατά την έννοια του ιταλικού νόμου 863/1984, όπως τροποποιήθηκε με τους ιταλικούς νόμους 407/1990, 169/1991 και 451/1994. Εν συνεχεία, η ANM μετέτρεψε ορισμένες συμβάσεις επαγγελματικής εκπαιδεύσεως και εργασίας σε συμβάσεις «αορίστου χρόνου» (συμβάσεις εργασίας αόριστης χρονικής διάρκειας) σύμφωνα με τον ιταλικό νόμο 451/1994.

7. Οι επίμαχες εθνικές διατάξεις προέβλεπαν πλήρη απαλλαγή από την καταβολή εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως για διετή περίοδο εκπαιδεύσεως όσον αφορά τις εταιρίες που ασκούν δραστηριότητα σε τομείς στους οποίους ο δείκτης ανεργίας ήταν υψηλότερος από τον εθνικό μέσο όρο. Η απαλλαγή παρατεινόταν κατά ένα έτος σε περίπτωση μετατροπής συμβάσεων επαγγελματικής εκπαιδεύσεως και εργασίας σε συμβάσεις αορίστου χρόνου. Οι ανωτέρω απαλλαγές εφαρμόστηκαν στην ANM όσον αφορά τις επίμαχες συμβάσεις επαγγελματικής εκπαιδεύσεως και εργασίας και την εν συνεχεία μετατροπή τους.

8. Με την απόφαση 2000/128, η Επιτροπή κήρυξε την εν λόγω εθνική ρύθμιση εν μέρει ασύμβατη με την απαγόρευση που προβλέπεται στο άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

6 Οι ημερομηνίες αυτές δεν είναι απολύτως βέβαιες.

9. Το INPS, ως ο αρμόδιος φορέας για την εφαρμογή της αποφάσεως 2000/128, απέστειλε στην ANM δύο χρεωστικά σημειώματα, το πρώτο ποσού 7 429 436,76 ευρώ, το οποίο αφορούσε τις συμβάσεις επαγγελματικής εκπαιδεύσεως και εργασίας για το χρονικό διάστημα από το 1997 έως το 2001, και το δεύτερο ποσού 2 266 014,05 ευρώ, το οποίο αφορούσε την εν συνεχεία μετατροπή των εν λόγω συμβάσεων για το χρονικό διάστημα από το 1999 έως το 2001.

10. Η ANM άσκησε αγωγή ενώπιον του Tribunale di Napoli (πρωτοδικείου Νάπολης, Ιταλία) σχετικά με την απόφαση του INPS να ζητήσει την ανάκτηση των εν λόγω ποσών. Η αγωγή της ANM έγινε δεκτή από το εν λόγω δικαστήριο, για τον λόγο ότι η απόφαση 2000/128 δεν είχε άμεσο αποτέλεσμα επειδή δεν ήταν αρκούντως ακριβής και δεν ήταν απαλλαγμένη αιρέσεων.

11. Το INPS άσκησε έφεση ενώπιον του Corte d'appello di Napoli (εφετείου Νάπολης, Ιταλία), το οποίο επικύρωσε την απόφαση του Tribunale di Napoli (πρωτοδικείου Νάπολης), στηρίζοντας όμως την απόφασή του σε άλλους λόγους. Το Corte d'appello di Napoli (εφετείο Νάπολης) έκρινε ότι η απόφαση 2000/128 αποτελεί μέρος της ιταλικής έννομης τάξεως αλλά δεν έχει εφαρμογή εν προκειμένω καθόσον οι μειώσεις στις εισφορές κοινωνικής ασφαλίσεως που εφαρμόστηκαν ως προς την ANM δεν επηρέαζαν το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών ούτε μπορούσαν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό, δεδομένου ότι η εν λόγω εταιρία παρείχε υπηρεσίες τοπικών δημόσιων μεταφορών σε καθεστώς μη ανταγωνισμού.

12. Το INPS κατέθεσε κατά της αποφάσεως του Corte d'appello di Napoli (εφετείου Νάπολης) αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου, τμήμα εργατικών διαφορών, Ιταλία), το οποίο έθεσε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχει η απόφαση [2000/128] εφαρμογή επίσης στους εργοδότες που ασκούν δραστηριότητα τοπικής δημόσιας μεταφοράς –ουσιαστικώς σε καθεστώς μη ανταγωνισμού, λόγω του αποκλειστικού χαρακτήρα της παρεχόμενης υπηρεσίας– οι οποίοι έτυχαν μειώσεων των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών κατόπιν της συνάψεως συμβάσεων επαγγελματικής εκπαιδεύσεως και εργασίας, από την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος του νόμου 407 του 1990, όσον αφορά εν προκειμένω την περίοδο από [τον Μάιο του] 1997 μέχρι τον Μάιο του 2001;»

Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

13. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν το INPS, η ANM, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή.

14. Κατά το πέρας της έγγραφης διαδικασίας, το Δικαστήριο έκρινε ότι πρέπει να ζητήσει από το αιτούν δικαστήριο να του παράσχει διευκρινίσεις, σύμφωνα με το άρθρο 101 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, σχετικά με τρία ζητήματα. Η εν λόγω αίτηση απεστάλη στο αιτούν δικαστήριο στις 13 Δεκεμβρίου 2018. Κατόπιν ορισμένων παρατάσεων της προθεσμίας για την απάντηση, το αιτούν δικαστήριο κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου την απάντησή του στην ανωτέρω αίτηση στις 13 Μαρτίου 2019.

15. Πρώτον, ζητήθηκε από το αιτούν δικαστήριο να παράσχει διευκρινίσεις σχετικά με τη φράση «ουσιαστικώς σε καθεστώς μη ανταγωνισμού, λόγω του αποκλειστικού χαρακτήρα της παρεχόμενης υπηρεσίας» που χρησιμοποιείται στο προδικαστικό ερώτημα. Ειδικότερα, ζητήθηκε από το αιτούν δικαστήριο να προσδιορίσει αν αναφερόταν στην απευθείας ανάθεση στην ANM των επίμαχων υπηρεσιών τοπικών μεταφορών και αν ο Δήμος Νάπολης θα μπορούσε νομίμως να έχει αναθέσει τις εν λόγω υπηρεσίες σε άλλους παρόχους. Δεύτερον, ζητήθηκε από το αιτούν δικαστήριο να διευκρινίσει αν κατά τον κρίσιμο χρόνο η ιταλική αγορά των τοπικών δημόσιων μεταφορών ήταν ανοικτή, εν όλω ή εν μέρει, στον ανταγωνισμό και, αν όντως ήταν ανοικτή, σε ποιον βαθμό ήταν ανοικτή. Τρίτον, ζητήθηκε από το αιτούν δικαστήριο να προσδιορίσει όλες τις δραστηριότητες που η ANM ασκούσε κατά τον κρίσιμο χρόνο.

16. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 61 του Κανονισμού Διαδικασίας, το Δικαστήριο κάλεσε τους μετέχοντες στην προδικαστική διαδικασία να τοποθετηθούν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση επί της απαντήσεως του αιτούντος δικαστηρίου στην αίτηση παροχής διευκρινίσεων και να επικεντρώσουν τις αγορεύσεις τους στα τρία επίμαχα ζητήματα καθώς και στον τυχόν αντίκτυπο που η απάντηση αυτή μπορεί να έχει στο προδικαστικό ερώτημα.

17. Το INPS, η ANM, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή ανέπτυξαν τις παρατηρήσεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 3ης Απριλίου 2019.

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

18. Υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, για τον χαρακτηρισμό εθνικού μέτρου ως «κρατικής ενισχύσεως» κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ απαιτείται να πληρούνται όλες οι ακόλουθες προϋποθέσεις. Πρώτον, πρέπει να πρόκειται για κρατική παρέμβαση ή για παρέμβαση μέσω κρατικών πόρων. Δεύτερον, η παρέμβαση αυτή πρέπει να είναι ικανή να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Τρίτον, η παρέμβαση αυτή πρέπει να παρέχει επιλεκτικό πλεονέκτημα στον αποδέκτη της. Τέταρτον, πρέπει να νοθεύει ή να απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό [7].

19. Αντικείμενο της προδικαστικής παραπομπής αποτελούν το δεύτερο και το τέταρτο από τα κριτήρια που προβλέπονται στο άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ [8].

20. Επισημαίνω εξαρχής ότι από τη δικογραφία που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο δεν προκύπτει, υπό την επιφύλαξη της επαληθεύσεως από το αιτούν δικαστήριο, ότι οι χορηγηθείσες στην ANM απαλλαγές από την κοινωνική ασφάλιση είχαν χαρακτήρα αντισταθμίσεως για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας ή υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος [9]. Κρατική παρέμβαση, που θεωρείται ως αντιστάθμιση για τις υπηρεσίες οι οποίες παρέχονται από τις αποδέκτριες επιχειρήσεις προς εκπλήρωση υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας, με αποτέλεσμα οι εν λόγω επιχειρήσεις να μην αποκομίζουν, στην πράξη, κανένα οικονομικό πλεονέκτημα και η παρέμβαση αυτή να μην περιάγει τις συγκεκριμένες επιχειρήσεις σε ευνοϊκότερη θέση από απόψεως ανταγωνισμού έναντι των ανταγωνιστριών επιχειρήσεων, δεν εμπίπτει στο άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ [10]. Προκειμένου, σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, μια τέτοια αντιστάθμιση να μπορεί να μην χαρακτηριστεί ως κρατική ενίσχυση, πρέπει να πληρούνται οι προϋποθέσεις που εκτίθενται στις σκέψεις 88 έως 93 της αποφάσεως της 24ης Ιουλίου 2003, Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) [11].

21. Η επίμαχη στην απόφαση 2000/128 ενίσχυση ήταν καθεστώς ή πρόγραμμα το οποίο είχε εφαρμογή σε πολλαπλούς τομείς και περιφέρειες και όχι σε μία συγκεκριμένη οντότητα. Κατά το άρθρο 3 της εν λόγω αποφάσεως, η Ιταλία όφειλε να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για να ανακτήσει από τους αποδέκτες τις ενισχύσεις που είχαν χορηγηθεί παρανόμως.

7 Απόφαση της 28ης Ιουνίου 2018, Andres (πτώχευση της Heitkamp BauHolding) κατά Επιτροπής (C-203/16 P, EU:C:2018:505, σκέψη 82 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

8 Το δεύτερο και το τέταρτο από τα κριτήρια που προβλέπονται στο άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ αποτελούν δύο διακριτά κριτήρια, τα οποία όμως συνδέονται μεταξύ τους.

9 Πράγματι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 3ης Απριλίου 2019, τόσο η Ιταλική Κυβέρνηση όσο και η Επιτροπή επισήμαναν ότι τα επίμαχα μέτρα δεν ελήφθησαν σε αντιστάθμιση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας ή υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος. Με τις γραπτές παρατηρήσεις της η ANM προέβαλε ότι της είχε δημιουργηθεί δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ως προς το ότι η μείωση στις δαπάνες κοινωνικής ασφαλίσεως είχε οριστικό χαρακτήρα. Το ζήτημα αυτό δεν τέθηκε από το αιτούν δικαστήριο. Ως εκ τούτου, εκφεύγει του πλαισίου του προδικαστικού ερωτήματος.

10 Για τον χαρακτηρισμό κρατικού μέτρου ως κρατικής ενισχύσεως, το πρώτο κριτήριο του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ απαιτεί την ύπαρξη πλεονεκτήματος που παρασχέθηκε σε επιχείρηση.

11 Βλ. απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-66/16 P έως C-69/16 P, EU:C:2017:999, σκέψεις 44 έως 46). Τούτο δεν σημαίνει ότι η ANM μπορεί να μη δικαιούται να λάβει αντιστάθμισμα για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας ή υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος.

22. Στο πλαίσιο ενός προγράμματος ενισχύσεων, η Επιτροπή μπορεί απλώς να μελετήσει τα χαρακτηριστικά του επίμαχου προγράμματος, προκειμένου να εκτιμήσει, στο αιτιολογικό της αποφάσεώς της, αν, λόγω των όρων που το πρόγραμμα αυτό προβλέπει, παρέχει στους αποδέκτες αισθητό όφελος σε σχέση με τους ανταγωνιστές τους και είναι ικανό να ευνοήσει συγκεκριμένες επιχειρήσεις που μετέχουν στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Επομένως, η Επιτροπή, στο πλαίσιο αποφάσεως η οποία αφορά ένα τέτοιο πρόγραμμα, δεν υποχρεούται να προβεί σε ανάλυση της ενισχύσεως που χορηγήθηκε σε κάθε επιμέρους περίπτωση βάσει του καθεστώτος αυτού. Μόνο στο στάδιο της αναζητήσεως των ενισχύσεων είναι αναγκαίο να εξετάζεται η επιμέρους κατάσταση κάθε συγκεκριμένης επιχειρήσεως [12]. Στο πλαίσιο αυτό, στο κράτος μέλος εναπόκειται να εξακριβώσει την ατομική κατάσταση κάθε μιας από τις επιχειρήσεις τις οποίες αφορά η ανάκτηση [13].

23. Η Επιτροπή, στις αιτιολογικές σκέψεις 64 έως 66 και 98 της αποφάσεως 2000/128, εκτίμησε ότι οι επίμαχες ενισχύσεις νοθεύουν τον ανταγωνισμό και επηρεάζουν το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών ή μπορούν να έχουν το ανωτέρω αποτέλεσμα «κατά το μέτρο που οι αποδέκτριες επιχειρήσεις εξάγουν ένα μέρος της παραγωγής τους σε άλλα κράτη μέλη. Ομοίως, κατά το μέτρο που οι εν λόγω επιχειρήσεις δεν πραγματοποιούν εξαγωγές, η εθνική παραγωγή ευνοείται διότι περιορίζονται οι δυνατότητες των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη να εξάγουν τα προϊόντα τους στην ιταλική αγορά» [14].

24. Οι εθνικές αρχές, πριν προβούν στην ανάκτηση ενός πλεονεκτήματος, οφείλουν, ωστόσο, να εξακριβώνουν σε κάθε επιμέρους περίπτωση αν το ληφθέν πλεονέκτημα, χρησιμοποιούμενο από τον αποδέκτη, μπορούσε να νοθεύσει τον ανταγωνισμό και να επηρεάσει το εμπόριο εντός της Ένωσης. Η πρόσθετη αυτή εξακρίβωση είναι αναγκαία για τον χαρακτηρισμό των ληφθέντων ατομικών πλεονεκτημάτων ως κρατικών ενισχύσεων [15].

25. Εν προκειμένω, ακριβώς όταν το INPS ζήτησε την ανάκτηση της χορηγηθείσας ενισχύσεως από συγκεκριμένο αποδέκτη, ήτοι την ANM, ανέκυψε το ζήτημα αν επηρεάστηκε το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών και αν νοθεύτηκε ο ανταγωνισμός από τη συγκεκριμένη ενίσχυση και η απόφαση που διαπίστωσε τη συνέπεια αυτή μπόρεσε να προσβληθεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων [16].

12 Απόφαση της 9ης Ιουνίου 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-71/09 P, C-73/09 P και C-76/09 P, EU:C:2011:368, σκέψεις 63 και 130).

13 Απόφαση της 9ης Ιουνίου 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-71/09 P, C-73/09 P και C-76/09 P, EU:C:2011:368, σκέψη 64).

14 Βλ. αιτιολογική σκέψη 66 της αποφάσεως 2000/128. Κατά τη γνώμη μου, η παραγωγή και εξαγωγή προϊόντων που αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 66 είναι απλώς ένα παράδειγμα. Τούτο προκύπτει σαφώς από την απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, σκέψεις 65 έως 69). Βλ. σημείο 24 των παρουσών προτάσεων.

15 Πρβλ. απόφαση της 9ης Ιουνίου 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-71/09 P, C-73/09 P και C-76/09 P, EU:C:2011:368, σκέψη 115). Στη σκέψη 120 της εν λόγω αποφάσεως, το Δικαστήριο έκρινε ότι «ο έλεγχος της ατομικής καταστάσεως εκάστου δικαιούχου, στον οποίο προβαίνουν οι εθνικές αρχές, πρέπει να οριοθετείται επαρκώς από τη σχετική με ορισμένο καθεστώς ενισχύσεων απόφαση της Επιτροπής που περιέχει και εντολή ανακτήσεως. Αφενός, […] μια τέτοια απόφαση πρέπει να επιτρέπει τον σαφή προσδιορισμό της εκτάσεως εφαρμογής της. Αφετέρου, […] μια τέτοια απόφαση πρέπει να περιέχει, αυτή καθεαυτήν, όλα τα αναγκαία για την εκτέλεσή της στοιχεία, αποκλείοντας με τον τρόπο αυτό το ενδεχόμενο η πραγματική έκταση εφαρμογής της αποφάσεως να προσδιοριστεί μόνο μεταγενέστερα, διά της ανταλλαγής επιστολών μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών αρχών». Στην απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2014, Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71, σκέψη 35), το Δικαστήριο επισήμανε ότι, δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν είχε προσδιορίσει, στην απόφασή της περί ενός καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων, τους επιμέρους αποδέκτες της επίμαχης ενισχύσεως ούτε το ακριβές ποσό της προς ανάκτηση ενισχύσεως, στο εθνικό δικαστήριο εναπέκειτο, αν καλείτο να επιληφθεί της υποθέσεως, να αποφανθεί επί του ποσού της ενισχύσεως της οποίας την ανάκτηση είχε διατάξει η Επιτροπή. Σε περίπτωση δυσχερειών το εθνικό δικαστήριο είχε τη δυνατότητα να απευθυνθεί στην Επιτροπή, προκειμένου αυτή να του παράσχει τη συνδρομή της σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας την οποία διατυπώνει το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

16 Η ANM είχε ενδεχομένως έννομο συμφέρον να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης αμφισβητώντας το κύρος της αποφάσεως 2000/128, καθόσον η εν λόγω απόφαση την αφορούσε άμεσα και ατομικά λόγω της βλάβης την οποία προκαλούσε στην έννομη κατάστασή της η διαταγή ανακτήσεως των σχετικών ενισχύσεων που περιεχόταν στο άρθρο 3 της εν λόγω αποφάσεως. Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 9ης Ιουνίου 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-71/09 P, C-73/09 P και C-76/09 P, EU:C:2011:368, σκέψη 51). Δεδομένου ότι από τη δικογραφία που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο προκύπτει ότι, υπό την επιφύλαξη της εξακριβώσεως από το αιτούν δικαστήριο, η ANM δεν αμφισβητεί το κύρος της αποφάσεως 2000/128 αυτό καθ' εαυτό, αλλά το αν η χορηγηθείσα σε αυτήν ενίσχυση επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών, όπως προβλέπει το άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, δεν θεωρώ ότι έχει εφαρμογή ο κανόνας περί του παραδεκτού της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως ο οποίος περιέχεται στην απόφαση της 9ης Μαρτίου 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, σκέψεις 13 έως 18), και η ANM δεν έπρεπε να ασκήσει ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου προσφυγή ακυρώσεως της αποφάσεως 2000/128.

Ανάλυση

Νομολογία και αρχές που έχουν εφαρμογή

26. Κατά τη γνώμη μου, η απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο μπορεί, τουλάχιστον εκ πρώτης όψεως, να βρεθεί στην πάγια νομολογία του Δικαστηρίου. Προσφάτως, οι περί ων πρόκειται αρχές επανελήφθησαν και εφαρμόσθηκαν στον τομέα των τοπικών αστικών μεταφορών με την απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9). Η εν λόγω απόφαση αφορούσε την ακολουθούμενη από τον φορέα Transport for London πρακτική να επιτρέπει στα ταξί του Λονδίνου (τα λεγόμενα «Black Cabs») να κυκλοφορούν στους λεωφορειόδρομους της πόλης κατά τις ώρες ισχύος των περιορισμών για τις ειδικές αυτές λωρίδες, ενώ απαγόρευε τη χρήση τους από μισθωμένα αυτοκίνητα με οδηγό (τα λεγόμενα «minicabs»), εκτός αν αυτή γινόταν για επιβίβαση και αποβίβαση επιβατών που είχαν κάνει κράτηση ενός τέτοιου οχήματος.

27. Στις σκέψεις 65 έως 69 της εν λόγω αποφάσεως, το Δικαστήριο εξέθεσε ότι, κατά πάγια νομολογία, για να χαρακτηριστεί εθνικό μέτρο ως κρατική ενίσχυση δεν απαιτείται να αποδειχθεί ότι η επίμαχη ενίσχυση πράγματι είχε συνέπειες στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών και ότι όντως υπήρξε νόθευση του ανταγωνισμού, αλλά πρέπει απλώς να εξεταστεί αν η ενίσχυση αυτή *είναι ικανή* να επηρεάσει το εμπόριο αυτό ή να νοθεύσει τον ανταγωνισμό[17]. Ειδικότερα, όταν ενίσχυση που χορηγήθηκε από κράτος μέλος ενισχύει τη θέση ορισμένων επιχειρήσεων έναντι άλλων ανταγωνιστριών τους στο εμπόριο στο εσωτερικό της Ένωσης, πρέπει να γίνεται δεκτό ότι η ενίσχυση επηρεάζει το εμπόριο αυτό. Συναφώς, δεν απαιτείται οι αποδέκτριες επιχειρήσεις να μετέχουν οι ίδιες στο εμπόριο στο εσωτερικό της Ένωσης. Όταν κράτος μέλος χορηγεί ενίσχυση σε επιχειρήσεις, η εσωτερική δραστηριότητα δύναται εξ αυτού του λόγου να διατηρηθεί ή να αυξηθεί, με αποτέλεσμα να μειώνονται οι δυνατότητες των εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη επιχειρήσεων να διεισδύσουν στην αγορά του συγκεκριμένου κράτους μέλους. Περαιτέρω, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, δεν υφίσταται εκ των προτέρων ένα όριο ή ποσοστό κάτω από το οποίο μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν επηρεάζεται το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Πράγματι, το σχετικά χαμηλό ύψος μιας ενισχύσεως ή το σχετικά μικρό μέγεθος της επιχειρήσεως που λαμβάνει την ενίσχυση δεν αποκλείει a priori τη δυνατότητα να επηρεάζεται το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Επομένως η προϋπόθεση ότι η ενίσχυση πρέπει να είναι ικανή να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών δεν εξαρτάται από το αν οι υπηρεσίες μεταφοράς παρέχονται σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο ούτε από το πόσο σημαντικός είναι ο σχετικός τομέας δραστηριοτήτων[18].

28. Το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν αποκλειόταν το εν λόγω σύστημα για τους λεωφορειόδρομους να είχε ως αποτέλεσμα να καθίσταται λιγότερο ελκυστική η παροχή υπηρεσιών από τα minicabs στο Λονδίνο, με αποτέλεσμα να μειώνονται, για τις εταιρίες που έχουν την έδρα τους σε άλλα κράτη μέλη, οι πιθανότητες διεισδύσεως στη συγκεκριμένη αγορά[19].

17 Επισημαίνεται ότι το INPS δεν οφείλει να αποδείξει ότι οι επίμαχες απαλλαγές που παρασχέθηκαν στην ANM είχαν πραγματικές συνέπειες στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών ή ότι όντως νόθευσαν τον ανταγωνισμό.

18 Βλ., επίσης, αποφάσεις της 24ης Ιουλίου 2003, Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, σκέψεις 77 έως 82), της 21ης Ιουλίου 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, σκέψη 41), και της 27ης Ιουνίου 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, σκέψεις 78 και 79). Στην απόφασή του της 24ης Ιουλίου 2003, Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, σκέψη 77), το Δικαστήριο τόνισε ότι ουδόλως αποκλείεται ότι μια δημόσια επιδότηση η οποία χορηγήθηκε σε επιχείρηση η οποία παρέχει μόνον τοπικές ή περιφερειακές μεταφορικές υπηρεσίες και δεν παρέχει τέτοιες υπηρεσίες εκτός του κράτους καταγωγής της, δύναται, παρά ταύτα, να έχει συνέπειες στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών.

19 Απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, σκέψη 70).

29. Όσον αφορά την προϋπόθεση της νοθεύσεως του ανταγωνισμού, κατ' αρχήν οι ενισχύσεις που σκοπούν να απαλλάξουν μια επιχείρηση από έξοδα που κανονικά θα έπρεπε να επωμιστεί η ίδια, στο πλαίσιο της τρέχουσας διαχειρίσεώς της ή των συνήθων δραστηριοτήτων της, κατά κανόνα νοθεύουν τους όρους του ανταγωνισμού [20].

30. Από την προαναφερθείσα νομολογία είναι σαφές ότι το κατώτατο όριο για τη διαπίστωση ότι κρατικό μέτρο είναι ικανό να επηρεάσει το εμπόριο και να νοθεύσει τον ανταγωνισμό είναι χαμηλό [21]. Τούτο ισχύει υπό την επιφύλαξη ότι η επίμαχη κρατική ενίσχυση δεν είναι ήσσονος σημασίας, περίπτωση στην οποία θεωρείται ότι η ενίσχυση δεν έχει αντίκτυπο στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών ούτε νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό [22]. Δεδομένου ότι η αξία, όσον αφορά την ANM, του επίμαχου στην κύρια δίκη κρατικού μέτρου ανερχόταν περίπου σε 10 εκατομμύρια ευρώ και αφορούσε περίοδο που υπερέβαινε τα πέντε έτη, κατ' αρχήν το μέτρο αυτό δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ήσσονος σημασίας, ανεξάρτητα από το ποιοι ενωσιακοί κανόνες περί των κρατικών ενισχύσεων ήσσονος σημασίας μπορεί να είχαν εφαρμογή ratione temporis [23].

31. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι, η αιτίαση της ANM ότι, εφόσον ρητώς συστάθηκε για τους σκοπούς διαχειρίσεως των υπηρεσιών δημόσιων μεταφορών στον Δήμο Νάπολης, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της αποφάσεως 2000/128 λόγω του τοπικού χαρακτήρα των επίμαχων υπηρεσιών, δεν μπορεί, κατ' αρχήν, να γίνει δεκτή.

32. Ωστόσο, για να έχουν εφαρμογή στην κύρια δίκη το δεύτερο και το τέταρτο από τα κριτήρια που διαλαμβάνονται στο άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, πρέπει, στο πλαίσιο της κύριας δίκης, το INPS να αποδείξει ότι η ANM ανταγωνίζεται άλλες επιχειρήσεις σε αγορές οι οποίες δεν είναι εκ του νόμου [24] κλειστές στον ανταγωνισμό.

20 Αποφάσεις της 27ης Ιουνίου 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, σκέψη 80), και της 21ης Ιουλίου 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, σκέψη 44).

21 Στις σκέψεις 42 και 43 της αποφάσεως της 21ης Ιουλίου 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493), το Δικαστήριο επισήμανε ότι «μια ενίσχυση σχετικά μικρής σημασίας είναι ικανή να επηρεάσει το εμπόριο αυτό όταν στον τομέα που δραστηριοποιούνται οι επιχειρήσεις που τη λαμβάνουν επικρατεί έντονος ανταγωνισμός». «Έτσι, σε ένα τομέα που χαρακτηρίζεται από μεγάλο αριθμό επιχειρήσεων, μια ενίσχυση, έστω σχετικά μικρή θεωρούμενη μεμονωμένα, η οποία όμως δυνητικά απευθύνεται στο σύνολο ή σε μεγάλο μέρος των επιχειρήσεων του τομέα, μπορεί να έχει επιπτώσεις στο εμπόριο μεταξύ κρατών μελών».

22 Όσον αφορά τους ισχύοντες τώρα κανόνες περί των ενισχύσεων ήσσονος σημασίας, βλ., επί παραδείγματι, κανονισμό (ΕΕ) 1407/2013 της Επιτροπής, της 18ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας (ΕΕ 2013, L 352, σ. 1). Σημειώνω ότι ο τομέας των μεταφορών εξαιρούνταν από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) 69/2001 της Επιτροπής, της 12ης Ιανουαρίου 2001, για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της Συνθήκης ΕΚ στις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας (ΕΕ 2001, L 10, σ. 30). Ο τομέας των μεταφορών δεν εξαιρέθηκε από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) 1998/2006 της Επιτροπής, της 15ης Δεκεμβρίου 2006, για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της Συνθήκης στις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας (ΕΕ 2006, L 379, σ. 5). Ωστόσο, το γενικό όριο για τις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας προσαρμόστηκε κατά τρόπον ώστε να λαμβάνεται υπόψη το μικρό μέσο μέγεθος των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον τομέα των οδικών εμπορευματικών μεταφορών και στον τομέα της μεταφοράς επιβατών. Κατά τον κανονισμό 1407/2013, αυτό το χαμηλότερο όριο δεν έχει πλέον εφαρμογή στον τομέα των οδικών επιβατικών μεταφορών.

23 Για να αποκτηθεί μια εικόνα για το μέγεθος των δραστηριοτήτων της ANM, αξίζει να σημειωθεί ότι κατά την Επιτροπή, κατά τον κρίσιμο χρόνο, το σύστημα αστικών δημόσιων μεταφορών που διαχειριζόταν η ANM εξυπηρέτησε περίπου 1 εκατομμύριο κατοίκους. Πάντως, στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να διαπιστώσει αν και σε ποια έκταση έχουν εφαρμογή οι κανόνες περί των κρατικών ενισχύσεων ήσσονος σημασίας.

24 Το γεγονός ότι η αγορά είναι εκ των πραγμάτων κλειστή στον ανταγωνισμό, καθόσον η ANM έχει αποκλειστικά δικαιώματα κατόπιν της απευθείας αναθέσεως της συγκεκριμένης συμβάσεως παραχωρήσεως σχετικά με τη διαχείριση του δικτύου των υπηρεσιών αστικών μεταφορών του Δήμου Νάπολης, δεν ασκεί επιρροή.

33. Κατά την άποψή μου, αν η αγορά της παροχής υπηρεσιών μεταφορών εντός του Δήμου Νάπολης ήταν δυνητικά ανοικτή σε κάποιον βαθμό ανταγωνισμού[25] και επομένως δεν ήταν το αντικείμενο νομίμου μονοπωλίου, ή αν η ANM ασκούσε δραστηριότητα σε άλλες αγορές που ήσαν ανοικτές σε κάποιον βαθμό ανταγωνισμού, τότε είναι πιθανόν το επίμαχο κρατικό μέτρο να ήταν ικανό να νοθεύσει τον ανταγωνισμό και να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών, παρά τον τοπικό χαρακτήρα των παρεχόμενων υπηρεσιών μεταφορών οι οποίες περιορίζονται στον Δήμο Νάπολης.

34. Χάριν σαφήνειας, θεωρώ σημαντικό να οριστεί η έννοια του «νομίμου μονοπωλίου» στο παρόν πλαίσιο. Συναφώς, φρονώ ότι είναι απολύτως επιτυχής ο ορισμός που διαλαμβάνεται στην υποσημείωση 272 της ανακοινώσεως της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107, παράγραφος 1, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (C/2016/2946)[26], όπου αναφέρεται ότι: «Νόμιμο μονοπώλιο υπάρχει όταν μια συγκεκριμένη υπηρεσία παραχωρείται, βάσει νομοθετικών ή κανονιστικών μέτρων, σε έναν αποκλειστικό πάροχο, με σαφή απαγόρευση για οποιονδήποτε άλλο φορέα να παρέχει υπηρεσίες του συγκεκριμένου είδους (ούτε καν για να ικανοποιήσει μια πιθανή υπολειμματική ζήτηση από ορισμένες ομάδες πελατών). Ωστόσο, το γεγονός και μόνον ότι η παροχή μιας δημόσιας υπηρεσίας έχει ανατεθεί σε μια συγκεκριμένη επιχείρηση δεν σημαίνει ότι η εν λόγω επιχείρηση έχει νόμιμο μονοπώλιο». Επιπλέον, εξυπακούεται ότι το νόμιμο μονοπώλιο που παραχωρείται βάσει νόμου πρέπει να συνάδει με το δίκαιο της Ένωσης, ιδίως δε με τους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις.

35. Υπό αυτές τις περιστάσεις και υπό το πρίσμα των αποφάσεων της 24ης Ιουλίου 2003, Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, σκέψη 78), και της 14ης Ιανουαρίου 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, σκέψεις 66 έως 70), αν η αγορά της παροχής υπηρεσιών μεταφορών εντός του Δήμου Νάπολης κατά τον κρίσιμο χρόνο ήταν εκ του νόμου ανοικτή σε κάποιον βαθμό ανταγωνισμού και ως εκ τούτου δεν ήταν το αντικείμενο νομίμου μονοπωλίου, ευλόγως μπορεί να υποθέσει κανείς ότι η παροχή υπηρεσιών μεταφορών από οντότητα όπως η ANM μπορεί να διατηρήθηκε ή να αυξήθηκε λόγω του επίμαχου κρατικού μέτρου με αποτέλεσμα επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη να είχαν λιγότερες πιθανότητες να παράσχουν τις μεταφορικές υπηρεσίες τους εντός του Δήμου Νάπολης. Επιπλέον, ακόμη και αν η αγορά της παροχής υπηρεσιών μεταφορών εντός του Δήμου Νάπολης ήταν κατά τον κρίσιμο χρόνο εκ του νόμου κλειστή στον ανταγωνισμό[27], αν εντούτοις οι δραστηριότητες της ANM δεν περιορίζονταν στη συγκεκριμένη υπηρεσία και γεωγραφική αγορά, το επίμαχο κρατικό μέτρο θα μπορούσε να διευκολύνει την επέκταση της εν λόγω εταιρίας σε άλλες αγορές ανοικτές στον ανταγωνισμό[28], εκτός αν η όποια πιθανότητα υπάρξεως σταυροειδών επιδοτήσεων μεταξύ της αγοράς στην οποία η ANM είχε ενδεχομένως νόμιμο μονοπώλιο και τυχόν άλλης αγοράς (ή άλλων αγορών) στην οποία η εν λόγω εταιρία θα μπορούσε να δραστηριοποιηθεί είχε αποκλειστεί με αποτελεσματικό και διαφανή τρόπο μέσω χωριστής λογιστικής για τις διάφορες δραστηριότητες[29].

25 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 11ης Ιουνίου 2009, ACEA κατά Επιτροπής (T-297/02, EU:T:2009:189, σκέψη 90). Βλ., επίσης, απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, Ιταλία κατά Επιτροπής (C-298/00 P, EU:C:2004:240 σκέψη 66), η οποία αφορά το άνοιγμα της αγοράς σε μερικό ανταγωνισμό. Στη σκέψη 65 της αποφάσεως της 26ης Οκτωβρίου 2016, Orange κατά Επιτροπής (C-211/15 P, EU:C:2016:798), το Δικαστήριο επισήμανε ότι «το γεγονός ότι τομέας της οικονομίας αποτέλεσε αντικείμενο ελευθερώσεως σε [επίπεδο Ένωσης] είναι ικανό να χαρακτηριστεί ως ενδεικτικό πραγματικής ή εν δυνάμει επιπτώσεως των ενισχύσεων επί του ανταγωνισμού, καθώς και του αποτελέσματός τους επί του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών».

26 ΕΕ 2016, C 262, σ. 1.

27 Και ως εκ τούτου ήταν το αντικείμενο νομίμου μονοπωλίου.

28 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 11ης Ιουνίου 2009, ACEA κατά Επιτροπής (T-297/02, EU:T:2009:189, σκέψη 94).

29 Βλ. απόφαση της 23ης Ιανουαρίου 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-387/17, EU:C:2019:51, σκέψη 42).

Η εφαρμογή της νομολογίας και των σχετικών αρχών στα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως της κύριας δίκης

36. Κατά συνέπεια, τα βασικά ζητήματα που πρέπει να εξετασθούν από το αιτούν δικαστήριο είναι, πρώτον, αν η σχετική αγορά ήταν εκ του νόμου ανοικτή σε κάποιον βαθμό ανταγωνισμού κατά τον κρίσιμο χρόνο και, δεύτερον, αν η ANM δραστηριοποιούνταν κατά τον εν λόγω χρόνο σε άλλες αγορές (γεωγραφικές και/ή αγορές προϊόντων/υπηρεσιών) ανοικτές σε κάποιον βαθμό ανταγωνισμού και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, αν αποκλειόταν η όποια δυνατότητα υπάρξεως σταυροειδών επιδοτήσεων.

37. Όσον αφορά το πρώτο ζήτημα, το αιτούν δικαστήριο, στην απάντησή του στην αίτηση παροχής διευκρινίσεων που του απηύθυνε το Δικαστήριο, εξέθεσε ότι, σύμφωνα με τις παρατηρήσεις της ANM επί του ζητήματος, η φράση «ουσιαστικώς σε καθεστώς μη ανταγωνισμού, λόγω του αποκλειστικού χαρακτήρα της παρεχόμενης υπηρεσίας» αναφέρεται στο γεγονός ότι, στην πράξη, η εν λόγω αγορά δεν λειτουργούσε υπό συνθήκες ανταγωνισμού, καθόσον το συνολικό δίκτυο των υπηρεσιών αστικών μεταφορών στον Δήμο Νάπολης δεν υπέκειτο σε κάποια διαδικασία διαγωνισμού[30] αλλά ήταν το αντικείμενο απευθείας αναθέσεως. Η ANM προέβαλε ότι η επίμαχη απευθείας ανάθεση ήταν σύμφωνη τόσο με το δίκαιο της Ένωσης όσο και με το εθνικό δίκαιο[31]. Η ANM επιβεβαίωσε ότι διέθετε αποκλειστικό δικαίωμα όσον αφορά το σύνολο των προγραμματισμένων υπηρεσιών μεταφοράς εντός της επίμαχης περιοχής, υπό την έννοια ότι δεν υπήρχε άλλη παρεμφερής υπηρεσία με αυτή που ασκούσε δυνάμει του εν λόγω δικαιώματος η οποία δεν μπορούσε να αντικατασταθεί με παρεμφερή υπηρεσία.

38. Φρονώ ότι απλώς και μόνον το γεγονός ότι η επίμαχη απευθείας ανάθεση μπορεί να ήταν σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης και με το εθνικό δίκαιο περί των δημοσίων συμβάσεων δεν αποκλείει το γεγονός ότι μπόρεσε να υπάρξει νόθευση του δυνητικού ανταγωνισμού ή ότι μπόρεσε να επηρεαστεί το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Αντιθέτως, το ζήτημα που πρέπει να εξετασθεί είναι αν η ANM είχε νόμιμο μονοπώλιο όσον αφορά τις αστικές μεταφορές στον Δήμο Νάπολης ή αν βάσει του εθνικού δικαίου η επίμαχη σύμβαση παραχωρήσεως ή μέρος αυτής θα μπορούσε να έχει ανατεθεί σε άλλη οντότητα μέσω, μεταξύ άλλων, δημόσιου διαγωνισμού. Αν υπήρχε δυνατότητα διεξαγωγής διαγωνιστικής διαδικασίας[32], τότε η σχετική αγορά θα μπορούσε να λειτουργεί υπό συνθήκες ανταγωνισμού, και αυτή καθ' εαυτή η απευθείας ανάθεση θα μπορούσε να συμβάλει στη νόθευση του δυνητικού ανταγωνισμού ή να την επιτείνει ή θα μπορούσε να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών[33].

30 Παρά την ύπαρξη τοπικών ή περιφερειακών μονοπωλίων, όταν οι αρμόδιες περιφερειακές και εθνικές αρχές αναθέτουν τα εν λόγω μονοπώλια μέσω διαγωνιστικών διαδικασιών, ο ανταγωνισμός μπορεί να νοθεύεται και το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών μπορεί να εμποδίζεται από κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται σε επιχείρηση η οποία ανταγωνίζεται για την απόκτηση του εν λόγω μονοπωλίου, εφόσον η οικονομική θέση της εν λόγω επιχειρήσεως ενισχύεται έναντι άλλων δυνητικών υποψηφίων. Απόφαση της 16ης Ιουλίου 2014, Γερμανία κατά Επιτροπής (T-295/12, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2014:675, σκέψη 154).

31 Το αιτούν δικαστήριο, στην απάντησή του στην αίτηση παροχής διευκρινίσεων που του απηύθυνε το Δικαστήριο, ανέφερε ότι κατά την ANM, όσον αφορά τη σταδιακή ελευθέρωση της αγοράς των υπηρεσιών μεταφορών που υπόκεινται σε υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, η υποχρέωση αναθέσεως συμβάσεων βάσει των νέων κανόνων του άρθρου 5 του κανονισμού (ΕΚ) 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 και (ΕΟΚ) αριθ. 1107/70 (ΕΕ 2007, L 315, σ. 1), είχε εφαρμογή, σύμφωνα με τους μεταβατικούς κανόνες του άρθρου 8 του εν λόγω κανονισμού, από τις 3 Δεκεμβρίου 2019. Με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η ANM επισήμανε ότι κατά το χρονικό διάστημα από το 1997 έως το 2001 στην επίμαχη σύμβαση παραχωρήσεως είχαν εφαρμογή οι διατάξεις του κανονισμού (ΕΟΚ) 1191/69 του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1969, περί των ενεργειών των κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημοσίας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών (ΕΕ ειδ. έκδ. 07/001, σ. 100), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1893/91 του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 1991 (ΕΕ 1991, L 169, σ. 1). Η ANM προέβαλε ότι ο εν λόγω κανονισμός προέβλεπε τη σύναψη συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας σχετικά με υποχρεώσεις για την παροχή υπηρεσιών τοπικών δημόσιων μεταφορών, χωρίς όμως να εξειδικεύει τους όρους με τους οποίους πρέπει να συνάπτονται οι εν λόγω συμβάσεις, ή αν η αγορά των υπηρεσιών δημοσίων μεταφορών πρέπει να ανοιχτεί στον ανταγωνισμό. Η ANM ανέφερε επίσης ότι, σύμφωνα με το άρθρο 18 του νομοθετικού διατάγματος 422/1997, το σύστημα των συμβάσεων παραχωρήσεως αντικαταστάθηκε με το άνοιγμα της αγοράς στον ανταγωνισμό από τις 31 Δεκεμβρίου 2005.

32 Έστω και όσον αφορά μέρος της σχετικής αγοράς.

33 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 11ης Ιουνίου 2009, ACEA κατά Επιτροπής (T-297/02, EU:T:2009:189, σκέψη 92), όπου το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι αυτή η ύπαρξη ενισχύσεως υπέρ ορισμένων επιχειρήσεων μπορεί «να δημιούργησε κίνητρο για τους δήμους προκειμένου να αναθέτουν απευθείας στις εταιρίες αυτές την παροχή υπηρεσιών, αντί να προβαίνουν σε παραχωρήσεις στο πλαίσιο ανοικτών διαδικασιών».

39. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη ενώπιον του Δικαστηρίου στις 3 Απριλίου 2019, υπήρξε σημαντική διάσταση απόψεων μεταξύ της ANM και των άλλων μετεχόντων στην προδικαστική διαδικασία σχετικά με το πραγματικό πεδίο εφαρμογής και την έννοια της σχετικής ιταλικής νομοθεσίας, και ειδικότερα του άρθρου 18 του νομοθετικού διατάγματος 422/1997. Η ερμηνεία του εθνικού δικαίου δεν υπάγεται στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι το αιτούν δικαστήριο πρέπει να εξετάσει, βάσει των παρατηρήσεων που ανέπτυξαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 3ης Απριλίου 2019 το INPS, η ANM, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, όχι απλώς αν το άρθρο 18 του νομοθετικού διατάγματος 422/1997 και/ή άλλες διατάξεις του εθνικού δικαίου επέτρεπαν την επίμαχη απευθείας ανάθεση της υπηρεσίας στην ANM, αλλά αν όντως την *επέβαλαν*. Από μια πρώτη ανάγνωση του άρθρου 18, παράγραφος 2, του νομοθετικού διατάγματος 422/1997 φαίνεται πιθανόν[34] να υπήρχε κάποιος βαθμός ανταγωνισμού στη σχετική αγορά κατά τον κρίσιμο χρόνο[35]. Ο σκοπός της αναλύσεως αυτής είναι να διαπιστωθεί αν η ANM είχε νόμιμο μονοπώλιο όσον αφορά τη σχετική αγορά.

40. Όσον αφορά το δεύτερο ζήτημα, η ANM επιβεβαίωσε στις γραπτές παρατηρήσεις της ότι κατά τον κρίσιμο χρόνο δεν δραστηριοποιούνταν εκτός της Επαρχίας[36] της Νάπολης. Επίσης, η ANM προέβαλε ότι βάσει του καταστατικού της (το οποίο ίσχυε από τις 27 Ιουνίου 1995 έως το 2001) δραστηριοποιούνταν αποκλειστικά εντός του Δήμου Νάπολης. Επιπλέον, προέβαλε ότι βάσει του εθνικού δικαίου δεν μπορούσε να δραστηριοποιείται εκτός της επαρχίας της Νάπολης. Πάντως, επισημαίνω ότι κατά το άρθρο 3, παράγραφοι 2 και 3, του από 6ης Απριλίου 1992 καταστατικού της, η ANM μπορούσε, υπό συγκεκριμένες περιστάσεις, να δραστηριοποιείται εκτός του εν λόγω δήμου.

41. Επίσης, η ANM προβάλλει ότι δεν άσκησε άλλη δραστηριότητα πλην της διαχειρίσεως του συστήματος αστικών δημόσιων μεταφορών μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2013, όταν συγχωνεύθηκε με άλλη εταιρία, τη Napolipark, η οποία διαχειρίζεται τις εγκαταστάσεις σταθμεύσεως. Δεδομένων της επίμαχης ημερομηνίας και του σημαντικού χρονικού διαστήματος που μεσολάβησε από τη χορήγηση της κρατικής ενισχύσεως, φρονώ ότι η εν λόγω δραστηριότητα δεν επηρεάζει από χρονικής απόψεως την εξέταση της υπάρξεως δυνητικού αντίκτυπου του επίμαχου μέτρου στον ανταγωνισμό ή στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Σημειώνω, ωστόσο, ότι, βάσει του άρθρου 4 του contratto di servizio (συμβάσεως παροχής υπηρεσιών) της 27ης Ιουνίου 1997 μεταξύ του Δήμου Νάπολης και της ANM, το αντικείμενο της παραχωρήσεως δεν περιορίζεται απλώς και μόνο στη διαχείριση των αστικών μεταφορών, αλλά περιλαμβάνει επίσης τη διαχείριση των χώρων σταθμεύσεως.

42. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω εκτιμήσεων, το αιτούν δικαστήριο πρέπει, επομένως, να εξακριβώσει αν η ANM δραστηριοποιούνταν εκτός του Δήμου Νάπολης ή σε άλλη αγορά προϊόντων/υπηρεσιών κατά τον κρίσιμο χρόνο και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, αν αποκλειόταν η όποια δυνατότητα υπάρξεως σταυροειδών επιδοτήσεων.

Πρόταση

43. Κατά συνέπεια, προτείνω να δοθεί στο προδικαστικό ερώτημα του Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου, τμήμα εργατικών διαφορών, Ιταλία) η ακόλουθη απάντηση:

Η απόφαση 2000/128/ΕΚ, της 11ης Μαΐου 1999, σχετικά με τα καθεστώτα ενίσχυσης τα οποία έθεσε σε εφαρμογή η Ιταλία σχετικά με μέτρα υπέρ της απασχόλησης, έχει εφαρμογή σε εργοδότη, όπως η Azienda Napoletana Mobilità SpA, η οποία ασκούσε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών τοπικών

34 Με την επιφύλαξη της εξακριβώσεως από το αιτούν δικαστήριο.

35 Βλ. άρθρο 18, παράγραφος 2, στοιχείο a, του νομοθετικού διατάγματος 422/1997, το οποίο αναφέρεται στη δυνατότητα διεξαγωγής διαδικασίας διαγωνισμού, και άρθρο 18, παράγραφος 2, στοιχείο b, το οποίο, *σε περίπτωση* απευθείας αναθέσεως της αγοράς, θέτει όρια στην άσκηση δραστηριότητας εκτός συγκεκριμένης γεωγραφικής περιοχής.

36 Επισημαίνω ότι ενίοτε γίνεται αναφορά στην Επαρχία της Νάπολης και ενίοτε στον Δήμο Νάπολης. Από τη δικογραφία που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο δεν είναι σαφές αν οι όροι αυτοί αφορούν μία και την αυτή γεωγραφική περιοχή όσον αφορά τον κρίσιμο χρόνο.

δημόσιων μεταφορών και η οποία κατά το χρονικό διάστημα από τον Μάιο του 1997 έως τον Μάιο του 2001 έτυχε μειώσεων των εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως κατόπιν της συνάψεως συμβάσεων επαγγελματικής εκπαιδεύσεως και εργασίας, από την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος του νόμου 407 του 1990, εκτός αν είχε νόμιμο μονοπώλιο κατά το οποίο η ανάθεση της παροχής των εν λόγω υπηρεσιών γινόταν, σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, βάσει νόμου ή κανονιστικών μέτρων σε αποκλειστικό πάροχο κατ' αποκλεισμόν οποιουδήποτε άλλου φορέα και, επιπλέον, προβλεπόταν η μη άσκηση δραστηριότητας σε οποιαδήποτε άλλη γεωγραφική αγορά ή αγορά προϊόντων/υπηρεσιών.