Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GERARDA HOGANA
přednesené dne 6. června 2019 [1]

Věc C-659/17

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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (Nejvyšší kasační soud, pracovní senát, Itálie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Článek 107 odst. 1 SFEU – Státní podpora – Rozhodnutí Komise 2000/128/ES – Podpory přiznávané Itálií na podporu zaměstnanosti – Výjimka a úleva na příspěvcích na sociální zabezpečení – Rozhodnutí Komise prohlašující určitou podporu smluv o odborném výcviku a pracovních smluv a přeměny smluv o odborném výcviku a pracovních smluv na smlouvy na dobu neurčitou za neslučitelné se společným trhem – Použitelnost rozhodnutí na zaměstnavatele zajišťujícího služby místní hromadné dopravy v zásadě v nesoutěžním režimu“

1. Předmětná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu ustanovení o státních podporách v čl. 107 odst. 1 SFEU. Spor vznikl v rámci sporu mezi Istituto nazionale della previdenza sociale (dále jen „INPS“) (Národní institut sociálního zabezpečení, Itálie) na jedné straně a společností Azienda Napoletana Mobilità SpA (dále jen „ANM“) na straně druhé, který se týká otázky, zda je ANM povinna uhradit INPS příspěvky na sociální zabezpečení za zaměstnance zaměstnané na základě smluv o odborném výcviku a pracovních smluv z období mezi lety 1997 a 2001.

2. ANM je společností, jejímž jediným vlastníkem je obec Neapol a která v uvedené obci poskytuje služby místní hromadné dopravy [2].

3. Evropská komise svým rozhodnutím 2000/128/ES ze dne 11. května 1999 o režimu podpor poskytnutých Itálií na opatření k podpoře zaměstnanosti [3] prohlásila podpory poskytnuté Itálií ve formě úlev na příspěvcích na sociální zabezpečení odváděných zaměstnavateli ve vztahu ke smlouvám o odborném výcviku a pracovním smlouvám a přeměnu smluv o odborném výcviku a pracovních

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Společnost ANM (s výhradou ověření předkládajícím soudem) byla patrně původně založena v roce 1995 rozhodnutím obecní rady Neapole č. 94 ze dne 6. dubna 1995 na základě článku 22 vnitrostátního zákona č. 142/1990 a článků 54 až 60 statutu obce Neapol jakožto zvláštní společnost uvedené obce za účelem správy služeb hromadné dopravy v obci. Kromě toho (s výhradou ověření předkládajícím soudem) se ANM v roce 2001 patrně přeměnila na akciovou společnost a v souladu s ustanoveními čl. 18 odst. 1 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 (legislativní nařízení č. 422 ze dne 19. listopadu 1997 „o přenesení funkcí a úkolů v oblasti místní veřejné dopravy na regiony a místní orgány na základě čl. 4 odst. 4 zákona č. 59 ze dne 15. března 1997) ze dne 19. listopadu 1997 (GURI č. 287 dne 10. prosince 1997, s. 4) (dále jen „legislativní nařízení č. 422/1997“) byla společnosti ANM svěřena správa celé sítě městské hromadné dopravy obce Neapol bez otevřeného výběrového řízení.

3 – Úř. věst. 2000, L 42, s. 1.

smluv na smlouvy na dobu neurčitou za částečně neslučitelné se společným trhem [4]. Na základě uvedeného rozhodnutí požadoval INPS od společnosti ANM úhradu příspěvků na sociální zabezpečení za období 1997–2001 za účelem navrácení těchto úlev. ANM se v původním řízení domáhala mimo jiné určení, že tyto částky není povinna zaplatit.

4. Otázkou, kterou musí Soudní dvůr nyní zodpovědět, je, zda se rozhodnutí 2000/128 použije na společnost, jako je ANM. Tato společnost konečně poskytuje služby místní hromadné dopravy „v zásadě v nesoutěžním režimu z důvodu výlučnosti poskytované služby“ [5]. Zásadní otázkou je, zda je ovlivněn obchod mezi členskými státy a zda je narušena nebo může být narušena hospodářská soutěž, jak vyžaduje čl. 107 odst. 1 SFEU.

Právní rámec

5. Články 1 až 3 rozhodnutí 2000/128 stanoví:

„Článek 1

1. Podpory protiprávně poskytnuté Itálií od listopadu 1995 na zaměstnávání pracovníků na základě smluv o odborném výcviku a pracovních smluv upravených v zákonech č. 863/84, 407/90, 169/91 a 451/94 jsou slučitelné se společným trhem a s Dohodou o EHP, pokud se týkají:

– vytvoření nových pracovních míst v podniku, který je příjemcem podpory, pro pracovníky, kteří ještě nikdy nebyli zaměstnáni, nebo kteří své předchozí zaměstnání ztratili, ve smyslu pokynů pro podpory zaměstnanosti,

– zaměstnávání pracovníků se zvláštními obtížemi při začleňování či znovuzačleňování na trhu práce. Pro účely tohoto rozhodnutí se pracovníky se zvláštními obtížemi při začleňování či znovuzačleňování na trhu práce rozumí osoby mladší 25 let, držitelé univerzitního diplomu do 29 let věku včetně a dlouhodobí nezaměstnaní, tedy nezaměstnaní po dobu alespoň jednoho roku.

2. Podpory poskytnuté na základě smluv o odborném výcviku a pracovních smluv, které nesplňují podmínky uvedené v odst. 1, jsou neslučitelné se společným trhem.

Článek 2

1. Podpory poskytnuté Itálií na základě článku 15 zákona 196/97 na přeměnu smluv o odborném výcviku a pracovních smluv na smlouvy uzavřené na dobu neurčitou jsou slučitelné se společným trhem a Dohodou o EHP, pokud splňují podmínku čistého nárůstu pracovních míst, stanovenou pokyny pro podpory zaměstnanosti.

Počet zaměstnanců podniku se vypočítá tak, že se odečtou pracovní místa, na která se vztahovala přeměna, a pracovní místa vytvořená smlouvami na dobu určitou nebo nezaručující určitou stabilitu zaměstnání.

2. Podpory na přeměnu smluv o odborném výcviku a pracovních smluv na smlouvy uzavřené na dobu neurčitou, které nesplňují podmínku uvedenou v odst. 1, jsou neslučitelné se společným trhem.

4 – Rozsudkem ze dne 7. března 2002, Itálie v. Komise (C-310/99, EU:C:2002:143) Soudní dvůr zamítl žalobu na neplatnost, kterou podala Italská republika proti rozhodnutí 2000/128/ES. V rozsudku ze dne 1. dubna 2004, Komise v. Itálie (C-99/02, EU:C:2004:207) Soudní dvůr prohlásil, že Italská republika tím, že nepřijala ve stanovených lhůtách všechna opatření nezbytná pro zajištění navrácení podpor, které byly na základě rozhodnutí 2000/128 prohlášeny za protiprávní a neslučitelné se společným trhem, ze strany příjemců, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 3 a 4 uvedeného rozhodnutí.

5 – Viz předběžná otázka v bodě 12 níže.

Článek 3

Itálie přijme veškerá nezbytná opatření, aby zajistila, že podpory nesplňující podmínky uvedené v článcích 1 a 2, které již byly protiprávně poskytnuty, vrátily jejich příjemci zpět.

Vrácení se uskutečnění v souladu s postupy upravenými vnitrostátním právem. Z částek, které musí být vráceny zpět, se od okamžiku jejich poskytnutí příjemcům do doby jejich skutečného vrácení hradí úroky. Úroky se vypočítají na základě referenční sazby používané k výpočtu ekvivalentu subvence u regionálních podpor.“

Původní řízení a předběžná otázka

6. Společnost ANM v období od listopadu 1995 do května 2001 [6] zaměstnala zaměstnance za účelem odborného výcviku a následně je začlenila do společnosti. K těmto náborům došlo na základě smluv o odborném výcviku a pracovních smluv ve smyslu italského zákona č. 863/1984, ve znění italských zákonů č. 407/1990, 169/1991 a 451/1994. ANM následně některé smlouvy o odborném výcviku a pracovní smlouvy přeměnila na „otevřené“ smlouvy (pracovní smlouvy na dobu neurčitou) na základě italského zákona č. 451/1994.

7. Dotčená vnitrostátní ustanovení stanovila úplnou výjimku z úhrady příspěvků na sociální zabezpečení pro dvouleté období odborného výcviku pro společnosti působící v oblastech, v nichž je míra nezaměstnanosti vyšší než národní průměr. Výjimka byla o rok prodloužena v případě přeměny smluv o odborném výcviku a pracovních smluv na smlouvy na dobu neurčitou. ANM těchto výjimek využila ve vztahu k dotčeným smlouvám o odborném výcviku a pracovním smlouvám a jejich následné přeměně.

8. Komise rozhodnutím 2000/128 prohlásila uvedenou vnitrostátní úpravu za částečně neslučitelnou se zákazem stanoveným v čl. 107 odst. 1 SFEU.

9. INPS, jakožto orgán pověřený provedením rozhodnutí 2000/128, zaslal společnosti ANM dvě výzvy k úhradě, jednu na částku 7 429 436,76 eura ve vztahu ke smlouvám o odborném výcviku a pracovním smlouvám za období od roku 1997 do roku 2001, a druhou na částku 2 266 014,05 eura ve vztahu k následné přeměně těchto smluv a ve vztahu k období od roku 1999 do roku 2001.

10. Společnost ANM podala žalobu k Tribunale di Napoli (okresní soud v Neapoli, Itálie) v návaznosti na rozhodnutí INPS požadovat navrácení těchto částek. Uvedený soud žalobě ANM vyhověl z důvodu, že rozhodnutí 2001/128 nemá přímý účinek, jelikož není dostatečně přesné a bezpodmínečné.

11. INPS podal odvolání ke Corte d’Appello di Napoli (odvolací soud v Neapoli, Itálie), který potvrdil rozhodnutí Tribunale di Napoli (okresní soud v Neapoli), ale své rozhodnutí odůvodnil odlišně. Corte d’Appello di Napoli (odvolací soud v Neapoli) byl toho názoru, že je rozhodnutí 2000/128 součástí italského právního řádu, ale že se na projednávanou věc nepoužije, jelikož úleva na příspěvcích na sociální zabezpečení udělená ANM neovlivnila obchod mezi členskými státy a nenarušila a nemohla narušit hospodářskou soutěž vzhledem k tomu, že uvedená společnost poskytovala služby místní hromadné dopravy v nesoutěžním režimu.

6 – Tato data nejsou zcela jistá.

12. INPS podal kasační opravný prostředek proti rozhodnutí Corte d'Appello di Napoli (odvolací soud v Neapoli) ke Corte di Cassazione, Sezione Lavoro (Nejvyšší kasační soud, pracovní senát, Itálie), který Soudnímu dvoru položil následující předběžnou otázku:

„Je [rozhodnutí 2000/128] použitelné rovněž na zaměstnavatele vykonávající činnost související s místní hromadnou dopravou – v zásadě v nesoutěžním režimu z důvodu výlučnosti poskytované služby – kteří měli prospěch z úlev na sociálních příspěvcích v návaznosti na uzavření smluv o odborném výcviku a pracovních smluv ode dne vstupu zákona č. 407 z roku 1990 v platnost, a sice v projednávaném případě v období od [května] 1997 do května 2001?“

Řízení před Soudním dvorem

13. Byla předložena písemná vyjádření INPS, ANM, italské vlády a Komise.

14. Na konci písemné části řízení Soudní dvůr dospěl k závěru, že je nutné požádat předkládající soud o vysvětlení tří otázek podle článku 101 jednacího řádu Soudního dvora. Tato žádost byla předkládajícímu soudu zaslána dne 13. prosince 2018. Po opakovaném prodloužení lhůty pro odpověď doručil předkládající soud svou odpověď dne 13. března 2019 kanceláři Soudního dvora.

15. Předkládající soud byl zaprvé požádán, aby vysvětlil pojem „v zásadě v nesoutěžním režimu z důvodu výlučnosti poskytované služby“ uvedený v předběžné otázce. Předkládající soud byl zejména požádán, aby uvedl, zda odkazuje na přímé zadání dotčených služeb místní hromadné dopravy společnosti ANM a zda obec Neapol mohla těmito službami legálně pověřit jiné poskytovatele. Zadruhé byl předkládající soud požádán, aby uvedl, zda byl italský trh místní hromadné dopravy v rozhodné době částečně či zcela otevřený hospodářské soutěži, a pokud ano, v jakém rozsahu. Zatřetí byl předkládající soud požádán, aby uvedl veškeré činnosti, které ANM v rozhodné době vykonávala.

16. Kromě toho Soudní dvůr na základě článku 61 Jednacího řádu Soudního dvora vyzval účastníky řízení, aby se na jednání vyjádřili k odpovědi předkládajícího soudu na žádost o vysvětlení a aby se při svém ústním vyjádření soustředili na předmětné tři otázky a účinek, který odpověď případně má na předběžnou otázku.

17. INPS, ANM, italská vláda a Komise přednesly svá vyjádření na jednání dne 3. dubna 2019.

Předběžné poznámky

18. Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se pro klasifikaci vnitrostátního opatření jako „státní podpory“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU vyžaduje, aby byly splněny všechny následující podmínky. Zaprvé se musí jednat o státní zásah nebo zásah ze státních prostředků. Zadruhé tento zásah musí být způsobilý ovlivnit obchod mezi členskými státy. Zatřetí musí tento zásah svého příjemce zvýhodnit. Začtvrté musí narušovat hospodářskou soutěž nebo hrozit jejím narušením [7].

19. Právě druhé a čtvrté kritérium stanovené v čl. 107 odst. 1 SFEU jsou předmětem řízení o předběžné otázce [8].

7 – Rozsudek ze dne 28. června 2018, Andres (úpadek Heitkamp BauHolding) v. Komise (C-203/16 P, EU:C:2018:505, bod 82 a citovaná judikatura).

8 – Druhé a čtvrté kritérium stanovené v čl. 107 odst. 1 SFEU jsou dvě odlišná, avšak propojená kritéria.

20. Úvodem bych rád poznamenal, že nic ve spise Soudního dvora nenaznačuje (s výhradou ověření předkládajícím soudem), že výjimky ze sociálního zabezpečení udělené společnosti ANM byly náhradou za poskytování veřejné služby nebo služby obecného hospodářského zájmu [9]. Na opatření státu se čl. 107 odst. 1 SFEU nevztahuje [10], pokud je považováno za náhradu za služby poskytované přijímajícím podnikem při plnění povinností veřejné služby, takže tyto podniky nepožívají skutečné finanční výhody, a opatření nemá za následek jejich příznivější soutěžní postavení než postavení podniků, které s nimi soutěží. Aby se taková náhrada v konkrétním případě nekvalifikovala jako státní podpora, musí být splněny podmínky stanovené v bodech 88 až 93 rozsudku ze dne 24. července 2003, Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) [11].

21. Podpora, která je předmětem rozhodnutí 2000/128/ES, byla režimem nebo programem, který se použil na více odvětví a regionů spíše než na konkrétní subjekt. Podle článku 3 uvedeného nařízení byla Itálie povinna přijmout veškerá nezbytná opatření, aby zajistila, že příjemci vrátí protiprávně poskytnuté podpory.

22. V případě programu podpory může Komise pouze studovat parametry dotčeného programu, aby v rámci odůvodnění svého rozhodnutí posoudila, zda program z důvodu opatření stanovených v rámci programu poskytuje znatelnou výhodu příjemcům ve vztahu k jeho konkurentům a může zvýhodnit konkrétní podnik zapojený do obchodu mezi členskými státy. Komise tak není povinna v rozhodnutí, které se týká takového programu, provést posouzení podpory poskytnuté v každém jednotlivém případě na základě takového režimu. Individuální situaci každého dotčeného podniku je třeba ověřovat pouze ve stadiu navracení podpor [12]. V tomto ohledu členskému státu přísluší ověřit individuální situaci každého podniku dotčeného takovým navracením [13].

23. Komise v bodech 64 až 66 a 98 odůvodnění rozhodnutí 2000/128 dospěla k závěru, že dotčená podpora narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž a ovlivňuje nebo může ovlivňovat obchod mezi členskými státy, „pokud přijímající podniky vyvážejí některé své výrobky do jiných členských států; stejně tak i v případě, kdy tyto podniky své zboží nevyvážejí, je zvýhodňována vnitrostátní výroba, jelikož podniky usazené v jiných členských státech mají menší možnost vývozu jejich výrobků na italský trh“ [14].

9 – Italská vláda i Komise na jednání, které se konalo dne 3. dubna 2019, uvedly, že dotčená opatření nebyla náhradou za poskytování veřejné služby nebo služby obecného hospodářského zájmu. ANM ve svém písemném vyjádření tvrdila, že legitimně očekávala, že jsou úlevy na platbách sociálního zabezpečení definitivní. Předkládající soud tuto otázku nepoložil. Spadá tedy mimo rozsah předběžné otázky.

10 – Pro kvalifikaci opatření státu jako státní podpory vyžaduje první kritérium stanovené v čl. 107 odst. 1 SFEU, aby byla podniku přiznána výhoda.

11 – Viz rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco a další v. Komise (C-66/16 P až C-69/16 P, EU:C:2017:999, bod 44 až 46). Tím neříkám, že ANM nemůže mít nárok na náhradu za plnění veřejné služby nebo služby obecného hospodářského zájmu na jiném základě.

12 – Rozsudek ze dne 9. června 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ a další v. Komise (C-71/09 P, C-73/09 P a C-76/09 P, EU:C:2011:368, body 63 a 130).

13 – Rozsudek ze dne 9. června 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ a další v. Komise (C-71/09 P, C-73/09 P a C-76/09 P, EU:C:2011:368, bod 64).

14 – Viz bod 66 odůvodnění rozhodnutí 2000/128. Podle mého názoru jsou výroba a vývoz zboží, uvedené v bodě 66 odůvodnění, čistě ilustrativní. To jasně vyplývá z rozsudku ze dne 14. ledna 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, body 65 až 69). Viz bod 24 níže.

24. Před tím, než vnitrostátní orgány přistoupí k vymáhání navrácení zvýhodnění, musí v každém jednotlivém případě ověřit, zda přiznané zvýhodnění mohlo v rukách jeho příjemce narušit hospodářskou soutěž a ovlivnit obchod v rámci Unie. Toto dodatečné ověření je zásadní pro kvalifikaci jednotlivých zvýhodnění přijímaných jako státní podpora [15].

25. V této souvislosti vyvstala otázka, zda byl konkrétním přiznáním podpory ovlivněn obchod mezi členskými státy a narušena hospodářská soutěž, a rozhodnutí o tomto účinku mohlo být napadeno u vnitrostátních soudů, když se INPS domáhal navrácení podpory udělené konkrétnímu příjemci, jako je ANM [16].

Posouzení

Použitelná judikatura a zásady

26. Odpověď na předběžnou otázku položenou Soudnímu dvoru lze podle mého názoru na první pohled nalézt v ustálené judikatuře Soudního dvora. Tyto zásady byly nedávno zopakovány a použity v oblasti místní městské dopravy v rozsudku ze dne 14. ledna 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9). Uvedená věc se týkala praxe společnosti Transport for London povolující vozidlům londýnské taxislužby používat na veřejných komunikacích jízdní pruh pro autobusy v době, kdy v tomto pruhu platí omezení jízdy, a zakazující užívání těchto pruhů vozidlům poskytujícím smluvní přepravu osob s výjimkou nástupu a výstupu předem objednaných cestujících.

27. Soudní dvůr v bodech 65 až 69 uvedeného rozsudku rozhodl, že podle ustálené judikatury Soudního dvora není za účelem kvalifikace vnitrostátního opatření jako státní podpory třeba prokazovat skutečný dopad dotčené podpory na obchod mezi členskými státy a skutečné narušení hospodářské soutěže, ale pouze zkoumat, zda tato podpora *může* tento obchod ovlivnit a narušit hospodářskou soutěž [17]. Pokud podpora poskytnutá členským státem posiluje zejména postavení určitých podniků oproti jiným konkurenčním podnikům v rámci obchodu uvnitř Unie, je třeba mít za to, že tento obchod je podporou ovlivněn. V tomto ohledu není nezbytné, aby se podniky-příjemci samy o sobě podílely na obchodu uvnitř Unie. Pokud totiž členský stát podnikům poskytne podporu, může zůstat vnitrostátní činnost zachována nebo může vzrůst s tím důsledkem, že se sníží vyhlídky podniků usazených v jiných členských státech na proniknutí na trh tohoto členského státu. Mimoto podle judikatury Soudního dvora neexistuje *ex ante* práh nebo procentní podíl, při jejichž nedosažení lze mít za to, že obchod mezi členskými státy není ovlivněn. Poměrně malá výše podpory nebo

15 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 9. června 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ a další v. Komise (C-71/09 P, C-73/09 P a C-76/09 P, EU:C:2011:368, bod 115). Soudní dvůr v bodě 120 uvedeného rozsudku konstatoval, že „ověření individuální situace každého dotčeného příjemce, jež přísluší vnitrostátním orgánům, musí být dostatečně vymezeno rozhodnutím Komise o režimu podpor, jež je doplněno příkazem k navrácení. […] takové rozhodnutí musí zaprvé umožnit jasnou identifikaci své působnosti. […] takové rozhodnutí musí zadruhé obsahovat všechny základní prvky pro jeho provedení vnitrostátními orgány, čímž je vyloučeno, aby byl skutečný obsah tohoto rozhodnutí stanoven až později, a to prostřednictvím výměny dopisů mezi Komisí a vnitrostátními orgány.“ V rozsudku ze dne 13. února 2014, Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71, bod 35) Soudní dvůr uvedl, že jelikož Komise ve svém rozhodnutí neoznačila jednotlivé příjemce dotčené podpory ani nestanovila přesné částky podpory, které musí být navráceny, je na vnitrostátním soudu, pokud je mu tato věc předložena, aby rozhodl o výši podpory, jejíž navrácení bylo Komisí nařízeno. V případě obtíží má vnitrostátní soud vždy možnost obrátit se na Komisi, aby mu poskytla pomoc v souladu se zásadou loajální spolupráce uvedenou v čl. 4 odst. 3 SEU.

16 – Je možné, že ANM mohla být schopna podat k Tribunálu žalobu na neplatnost rozhodnutí 2000/128 z důvodu, že byla tímto rozhodnutím přímo a osobně dotčena z důvodu zásahu do jejího právního postavení prostřednictvím příkazu k navrácení dotyčných podpor obsaženého v článku 3 uvedeného rozhodnutí. Viz obdobně rozsudek ze dne 9. června 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ a další v. Komise (C-71/09 P, C-73/09 P a C-76/09 P, EU:C:2011:368, bod 51). Vzhledem k tomu, že ze spisu u Soudního dvora vyplývá (s výhradou ověření předkládajícím soudem), že ANM patrně nenapadá platnost rozhodnutí 2000/128 *per se*, nýbrž spíše zpochybňuje, že jí poskytnutá podpora ovlivňuje obchod mezi členskými státy, jak vyžaduje čl. 107 odst. 1 SFEU, mám za to, že se pravidlo o přípustnosti předběžné otázky uvedené v rozsudku ze dne 9. března 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, body 13 až 18) nepoužije a ANM nebyla povinna podat žalobu na zrušení rozhodnutí 2000/128 k Tribunálu.

17 – Je třeba zdůraznit, že INPS nemusí prokázat, že dotčené výjimky přiznané společnosti ANM měly skutečný dopad na obchod mezi členskými státy nebo že je skutečně narušena hospodářská soutěž.

poměrně malá velikost podniku, který je příjemcem podpory, totiž a *priori* nevylučují možnost, že bude ovlivněn obchod mezi členskými státy. Podmínka, podle níž musí být podpora způsobilá ovlivnit obchod mezi členskými státy, tedy nezávisí na místní či regionální povaze poskytovaných dopravních služeb nebo na významu dotčené oblasti činnosti [18].

28. Soudní dvůr měl za to, že nelze vyloučit, že politika jízdních pruhů pro autobusy mohla učinit poskytování služeb vozidly poskytujícími smluvní přepravu osob v Londýně méně přitažlivým s tím důsledkem, že se snížily vyhlídky podniků usazených v jiných členských státech na proniknutí na uvedený trh [19].

29. Pokud jde o podmínky narušení hospodářské soutěže, podpory, které směřují k osvobození podniku od nákladů, jež by obvykle musel vynaložit v rámci běžného hospodaření nebo běžných činností, v zásadě narušují podmínky hospodářské soutěže [20].

30. Z výše uvedené judikatury jasně vyplývá, že práh, od něhož opatření státu může ovlivnit obchod a narušit hospodářskou soutěž, je nízký [21]. To však platí s výhradou, že dotčená státní podpora není *de minimis*, přičemž v tom případě není podpora považována za ovlivňující obchod mezi členskými státy nebo narušující hospodářskou soutěž nebo hrozící tímto narušením [22]. Vzhledem k tomu, že hodnota dotčené státní podpory, která je předmětem původního řízení, pro společnost ANM byla přibližně 10 milionů eur a podpora byla poskytována po dobu déle než pět let, nelze ji v zásadě považovat za *de minimis* bez ohledu na to, jaká unijní pravidla státní podpory *de minimis* se z hlediska časové působnosti použijí [23].

31. Mám proto za to, že tvrzení společnosti ANM, že se na ni rozhodnutí 2000/128 nevztahuje vzhledem k lokální povaze dotčených služeb, jelikož byla založena výslovně za účelem poskytování služeb hromadné dopravy v obci Neapol, v zásadě nemůže obstát.

32. K tomu, aby se druhé a čtvrté kritérium uvedené v čl. 107 odst. 1 SFEU použilo na původní řízení, je však v kontextu původního řízení nezbytné, aby INPS prokázal, že ANM soutěží s jinými podniky na trzích, které *de iure* [24] nejsou uzavřeny hospodářské soutěži.

18 – Viz také rozsudky ze dne 24. července 2003, Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, body 77 až 82), ze dne 21. července 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, bod 41) a ze dne 27. června 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, body 78 a 79). V rozsudku ze dne 24. července 2003, Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, bod 77) Soudní dvůr uvedl, že není nijak vyloučeno, že veřejná dotace udělená podniku, který poskytuje pouze místní nebo regionální dopravní služby a neposkytuje dopravní služby mimo svůj domovský stát, by nicméně mohla mít vliv na obchod mezi členskými státy.

19 – Rozsudek ze dne 14. ledna 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, bod 70).

20 – Rozsudky ze dne 27. června 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, bod 80) a ze dne 21. července 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, bod 44).

21 – V bodech 42 a 43 rozsudku ze dne 21. července 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493) Soudní dvůr uvedl, že „[p]odpora v poměrně malé výši může tento obchod ovlivnit, zvláště pokud v odvětví, v němž působí podniky, které jsou jejími příjemci, panuje silná konkurence“. „Pokud se tedy odvětví vyznačuje velkým počtem malých podniků, podpora, i když v jednotlivých případech poměrně malá, ale potenciálně dostupná všem podnikům v odvětví nebo jejich velké části, může mít dopad na obchod mezi členskými státy.“

22 – Pro aktuální pravidla státní podpory *de minimis* viz například nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu *de minimis* (Úř. věst. 2013, L 352, s. 1). Rád bych poznamenal, že odvětví dopravy bylo vyloučeno z oblasti působnosti nařízení Komise (ES) č. 69/2001 ze dne 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na podporu *de minimis*, Úř. věst. 2001, L 10, s. 30. Odvětví dopravy nebylo vyloučeno z oblasti působnosti nařízení Komise (ES) č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouva na podporu *de minimis* (Úř. věst. 2006, L 379, s. 5). Obecný strop podpory *de minimis* byl však upraven tak, aby zohledňoval průměrnou malou velikost podniků činných v odvětví nákladní a osobní silniční dopravy. Tento nižší strop se již na odvětví osobní silniční dopravy podle nařízení č. 1407/2013 nepoužije.

23 – Pro představu o rozsahu činností společnosti ANM stojí za to poznamenat, že podle Komise sloužil systém městské hromadné dopravy provozovaný společností ANM v rozhodné době přibližně 1 milionu obyvatel. V konečném důsledku však přísluší předkládajícímu soudu, aby určil, zda a v jakém rozsahu se použijí pravidla o podpoře *de minimis*.

24 – Skutečnost, že trh je fakticky uzavřen hospodářské soutěži, jelikož ANM má výhradní práva vyplývající z přímého udělení konkrétní dotčené koncese ve vztahu ke správě sítě městské hromadné dopravy obce Neapol, není relevantní.

33. Podle mého názoru pokud byl trh poskytování dopravních služeb v obci Neapol v rozhodné době případně otevřen určitému stupni hospodářské soutěže [25], a nepodléhal tedy zákonnému monopolu, nebo pokud ANM působila na jiných trzích do určité míry otevřených hospodářské soutěži, bylo dotčené opatření státu pravděpodobně schopné narušit hospodářskou soutěž a ovlivnit obchod mezi členskými státy navzdory lokální povaze poskytovaných dopravních služeb, které se omezovaly na obec Neapol.

34. Pro objasnění uvádím, že se domnívám, že je důležité vymezit pojem „zákonný monopol" v kontextu projednávané věci. V tomto ohledu podle mého názoru patrně nelze nic vytknout definici uvedené v poznámce pod čarou 272 sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (C/2016/2946) [26], která uvádí, že „[z]ákonný monopol existuje v případě, že je daná služba vyhrazena zákonem nebo regulačními opatřeními výhradnímu poskytovateli s jednoznačným zákazem, aby tuto službu poskytoval jiný subjekt (a to ani s ohledem na uspokojení případné zbytkové poptávky ze strany určitých skupin zákazníků). Naopak pouhá skutečnost, že poskytování veřejné služby je svěřeno určitému podniku, neznamená, že má tento podnik zákonný monopol". Kromě toho samozřejmě zákonný monopol stanovený v právních přepisech musí být v souladu s unijním právem, zejména pravidly o zadávání veřejných zakázek.

35. Za těchto okolností a s ohledem na rozsudky ze dne 24. července 2003, Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, bod 78) a ze dne 14. ledna 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, body 66 až 70), pokud byl trh poskytování dopravních služeb v obci Neapol v rozhodné době *de iure* do určité míry otevřen hospodářské soutěži a nepodléhal tedy zákonnému monopolu, není nerealistické předpokládat, že poskytování dopravních služeb subjektem, jako je společnost ANM, mohlo díky dotčenému opatření státu zůstat zachováno nebo mohlo vzrůst s tím důsledkem, že by se snížily vyhlídky podniků usazených v jiných členských státech na poskytování jejich dopravních služeb v obci Neapol. Kromě toho, i kdyby byl trh poskytování dopravních služeb v obci Neapol v rozhodné době *de iure* uzavřen hospodářské soutěži [27], kdyby se činnosti společnosti ANM nicméně neomezovaly na tuto konkrétní službu a zeměpisný trh, dotčené opatření státu mohlo usnadnit její rozšíření na jiné trhy, které jsou otevřeny hospodářské soutěži [28], ledaže by byla účinně a transparentně vyloučena možnost křížových dotací mezi trhem, na němž ANM může požívat zákonný monopol a jakýmkoliv jiným trhem (jinými trhy) na němž případně působí, z důvodu odděleného účetnictví pro různé činnosti [29].

Použití judikatury a zásad na skutkové okolnosti v původním řízení

36. Zásadními otázkami, se kterými se předkládající soud musí vypořádat, tedy je, zaprvé, zda byl dotčený trh v rozhodné době *de iure* otevřený nějakému stupni hospodářské soutěže, a zadruhé, zda společnost ANM v této době působila na jiných trzích (zeměpisných nebo trzích s určitými výrobky/službami), které byly otevřené nějakému stupni hospodářské soutěže, a pokud ano, zda byla vyloučena jakákoliv možnost křížových dotací.

25 – Viz obdobně rozsudek ze dne 11. června 2009, ACEA v. Komise (T-297/02, EU:T:2009:189, bod 90). Viz také rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Itálie v. Komise (C-298/00 P, EU:C:2004:240, bod 66), který odkazuje na otevření trhu částečné hospodářské soutěži. V bodě 65 rozsudku ze dne 26. října 2016, Orange v. Komise (C-211/15 P, EU:C:2016:798) Soudní dvůr uvedl, že „okolnost, že určité hospodářské odvětví bylo předmětem liberalizace na úrovni Unie, [může] charakterizovat skutečný nebo možný dopad podpor na hospodářskou soutěž, jakož i jejich účinek na obchod mezi členskými státy".

26 – Úř. věst. 2016, C 262, s. 1.

27 – A podléhal tedy zákonnému monopolu.

28 – Viz obdobně rozsudek ze dne 11. června 2009, ACEA v. Komise (T-297/02, EU:T:2009:189, bod 94).

29 – Viz rozsudek ze dne 23. ledna 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-387/17, EU:C:2019:51, bod 42).

37. Pokud jde o první otázku, předkládající soud ve své odpovědi na žádost Soudního dvora o vysvětlení uvedl, že podle vyjádření společnosti ANM k této otázce odkazuje pojem „v zásadě v nesoutěžním režimu z důvodu výlučnosti poskytované služby“ na skutečnost, že v praxi na dotčeném trhu neexistovaly soutěžní podmínky, jelikož celá síť služeb místní dopravy v obci Neapol nepodléhala otevřenému zadávacímu řízení [30], nýbrž byla zadána přímo. Společnost ANM uvedla, že dotčené přímé zadání bylo v souladu s unijním i vnitrostátním právem [31]. Potvrdila, že měla výhradní právo na veškeré pravidelné dopravní služby na dotčeném území, takže neexistovala obdobná služba a nemohla být nahrazena obdobnou službou.

38. Podle mého názoru pouhá skutečnost, že dotčené přímé zadání mohlo být v souladu s unijním a vnitrostátním právem veřejných zakázek, rovněž nevylučuje skutečnost, že mohlo případně dojít k narušení hospodářské soutěže nebo k ovlivnění obchodu mezi členskými státy. Místo toho je třeba se zabývat otázkou, zda společnost ANM měla zákonný monopol na správu místní dopravy v obci Neapol, nebo zda podle vnitrostátního práva mohla být dotčená koncese nebo její část udělena jinému subjektu mimo jiné v otevřeném zadávacím řízení. Pokud by existovala možnost použití otevřeného zadávacího řízení [32], mohla na dotčeném trhu existovat hospodářská soutěž a samo přímé zadání mohlo přispět k narušení případné hospodářské soutěže nebo ji zhoršit nebo mohlo ovlivnit obchod mezi členskými státy [33].

39. Na jednání, které se u Soudního dvora konalo dne 3. dubna 2019, panovaly mezi společností ANM a dalšími účastníky řízení značné neshody, pokud jde o pravý rozsah a význam italského práva k této věci, zejména článku 18 legislativního nařízení č. 422/1997. Soudní dvůr nemá pravomoc vykládat vnitrostátní právo. Mám proto na základě vyjádření INPS, ANM, italské vlády a Komise přednesených na jednání dne 3. dubna 2019, za to, že předkládající soud musí nejen ověřit, zda článek 18 legislativního nařízení č. 422/1997 nebo jiná ustanovení vnitrostátního práva dovolovala přímé zadání dotčené koncese společnosti ANM, ale i zda jej ve skutečnosti *nařizovala*. Na základě zběžného čtení čl. 18 odst. 2 legislativního nařízení č. 422/1997 by se zdálo možné [34], že v dotčené době mohl na dotčeném trhu existovat určitý stupeň hospodářské soutěže [35]. Účelem je zjistit, zda měla společnost ANM na relevantním trhu zákonný monopol.

30 – Navzdory existenci místních nebo krajských monopolů může být v případě, že příslušné krajské či místní orgány tyto monopoly udělují v zadávacím řízení, hospodářská soutěž narušena a obchod mezi členskými státy ovlivněn státní podporou udělenou podniku, který soutěží o udělení takového monopolu, jelikož se tak posiluje finanční postavení tohoto podniku vůči jiným případným uchazečům. Rozsudek ze dne 16. července 2014, Německo v. Komise (T-295/12, nezveřejněný, EU:T:2014:675, bod 154).

31 – Předkládající soud ve své odpovědi na žádost Soudního dvora o vysvětlení uvedl, že podle společnosti ANM, s přihlédnutím k postupné liberalizaci trhu dopravních služeb podléhajících závazkům veřejné služby, se povinnost zadávat smlouvy podle nových pravidel podle článku 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (Úř. věst. 2007, L 315, s. 1) podle přechodných ustanovení stanovených v článku 8 uvedeného nařízení použila od 3. prosince 2019. Společnost ANM ve svém písemném vyjádření uvedla, že v období od roku 1997 do roku 2001 se na dotčenou koncesi použila ustanovení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 ze dne 26. června 1969 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (Úř. věst. L 156, s. 1), ve znění nařízení Rady (EHS) č. 1893/91 ze dne 20. června 1991 (Úř. věst. 1991, L 169, s. 1). Společnost ANM tvrdila, že uvedené nařízení upravuje uzavírání smluv o veřejných službách na povinnosti vztahující se k poskytování služeb místní hromadné dopravy, aniž by však stanovilo podmínky, za kterých mají být tyto smlouvy uzavírány nebo zda by měl být trh služeb hromadné dopravy otevřen hospodářské soutěži. ANM rovněž uvedla, že podle článku 18 legislativního nařízení č. 422/1997 byl systém koncesí od 31. prosince 2005 nahrazen otevřením trhu hospodářské soutěži.

32 – I ve vztahu k části dotčeného trhu.

33 – Viz analogicky rozsudek ze dne 11. června 2009, ACEA v. Komise (T-297/02, EU:T:2009:189, bod 92), kde Tribunál rozhodl, že samotná existence podpory pro určité příjemce možná „byla pro obce pobídkou, aby jim služby spíše svěřily přímo, než aby udílely koncese v rámci otevřených řízení“.

34 – S výhradou ověření předkládajícím soudem.

35 – Viz čl. 18 odst. 2 písm. a) legislativního nařízení č. 422/1997, který odkazuje na možnost zadávacího řízení, a čl. 18 odst. 2 písm. b, který, *pro případ* přímého zadání trhu, omezuje působení mimo zeměpisnou oblast.

40. Pokud jde o druhou otázku, společnost ANM ve svém písemném vyjádření potvrdila, že v relevantním období nepůsobila mimo provincii [36] Neapol. Rovněž tvrdila, že v souladu s jejími stanovami (platnými od 27. června 1995 do 2001) působila pouze v obci Neapol. Kromě toho tvrdila, že podle vnitrostátní judikatury nemohla působit mimo provincii Neapol. Rád bych však poznamenal, že podle čl. 3 odst. 2 a čl. 3 odst. 3 stanov společnosti ANM ze dne 6. dubna 1992 ANM mohla za určitých okolností působit mimo tuto obec.

41. Společnost ANM rovněž tvrdí, že se do 1. ledna 2013, kdy zfúzovala s jinou společností, a to společností Napolipark, která spravuje parkoviště, neúčastnila žádné jiné činnosti než provozování systému místní hromadné dopravy. Vzhledem k dotčenému datu a vzhledem k tomu, že od udělení státní podpory uplynula značná doba, mám za to, že tato činnost nemá časový význam pro účely posouzení skutečného nebo potenciálního dopadu dotčeného opatření na hospodářskou soutěž nebo obchod mezi členskými státy. Rád bych však poznamenal, že podle článku 4 contratto di servizio (smlouva o poskytování služeb) ze dne 27. června 1997 mezi obcí Neapol a společností ANM je předmětem koncese více než pouze správa místní dopravy, ale také správa parkovišť.

42. S ohledem na výše uvedené musí předkládající soud ověřit, zda společnost ANM v relevantním období působila mimo obec Neapol nebo na trhu s jiným výrobkem/jinou službou, a pokud ano, zda byla vyloučena jakákoliv možnost křížové dotace.

Závěry

43. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázku položenou Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (Nejvyšší kasační soud, pracovní senát, Itálie) následovně:

„Rozhodnutí 2000/128/ES ze dne 11. května 1999 o režimu podpor poskytnutých Itálií na opatření ve prospěch zaměstnanosti je použitelné na zaměstnavatele, jako je společnost Azienda Napoletana Mobilità SpA, který zajišťoval služby místní hromadné dopravy a který měl v období od května 1997 do května 2001 prospěch z úlev na příspěvcích na sociální zabezpečení v návaznosti na uzavření smluv o odborném výcviku a pracovních smluv po vstupu zákona č. 407 z roku 1990 v platnost, ledaže měl prospěch ze zákonného monopolu, který na základě zákona nebo regulačního opatření v souladu s unijním právem vyhrazoval poskytování těchto služeb výhradnímu poskytovateli a vylučoval jakéhokoli jiného poskytovatele, a za předpokladu, že nepůsobil na jiném zeměpisném trhu nebo trhu s jinými výrobky/službami.“

36 – Rád bych poznamenal, že někdy je odkazováno na provincii Neapol a někdy na obec Neapol. Ze spisu u Soudního dvora nevyplývá, zda tyto pojmy odkazují na jedinou zeměpisnou oblast v relevantním období.