Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GERARDA HOGANA,
predstavljeni 6. junija 2019[1]

Zadeva C-659/17

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (vrhovno kasacijsko sodišče, senat za delovne spore, Italija))

„Predhodno odločanje – Člen 107(1) PDEU – Državna pomoč – Odločba Komisije 2000/128/ES – Pomoč, dodeljena Italiji za spodbujanje zaposlovanja – Izvzetje iz prispevkov za socialno varnost in izravnalna olajšava pri teh prispevkih – Odločba Komisije o razglasitvi nekaterih pomoči za pogodbe o poklicnem usposabljanju in zaposlitvi ter za spremembo pogodb o poklicnem usposabljanju in zaposlitvi v pogodbe za nedoločen čas za nezdružljive s skupnim trgom – Uporaba odločbe za delodajalca, ki opravlja storitve lokalnega javnega prevoza, ki pretežno ne delujejo po načelu konkurence“

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago določb o državnih pomočeh iz člena 107(1) PDEU. Do spora je prišlo v postopku med Istituto nazionale della previdenza sociale (zavod za socialno varnost, Italija; v nadaljevanju: INPS) na eni strani in Azienda Napoletana Mobilità SpA (v nadaljevanju: ANM) na drugi strani v zvezi s tem, ali bi morala navedena družba INPS plačati prispevke za socialno varnost v zvezi z zaposlenimi na podlagi pogodb o poklicnem usposabljanju in zaposlitvi med letoma 1997 in 2001.

2. ANM je družba, ki je v celoti v lasti občine Neapelj in ki opravlja storitve lokalnega mestnega prevoza v tej občini.[2]

3. Evropska komisija je z Odločbo 2000/128/ES z dne 11. maja 1999 v zvezi s sistemi pomoči, ki jih izvaja Italija in se nanašajo na ukrepe za zaposlovanje,[3] pomoč, ki jo je ta država dodelila v obliki izravnalne olajšave pri prispevkih za socialno varnost, ki jih plačujejo delodajalci v zvezi s pogodbami o poklicnem usposabljanju in zaposlitvi ter pri spremembi pogodb o poklicnem usposabljanju in

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 Zdi se – kar mora preveriti predložitveno sodišče – da je bila družba ANM sprva ustanovljena leta 1995 z resolucijo št. 94 z dne 6. aprila 1995 neapeljskega mestnega sveta, in sicer v skladu s členom 22 nacionalnega zakona št. 142/1990 in členi od 54 do 60 statuta občine Neapelj, kot posebna družba te občine, da bi upravljala storitev javnega prevoza v njej. Poleg tega – kar mora prav tako preveriti predložitveno sodišče – se dalje še zdi, da je bila ta družba nato leta 2001 preoblikovana v delniško družbo in ji je bilo v skladu z določbami člena 18(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 (zakonska uredba št. 422 – podelitev nalog in pristojnosti deželam in lokalnim subjektom na področju javnega lokalnega prevoza v skladu s členom 4(4) zakona št. 59 z dne 15. marca 1997) z dne 19. novembra 1997 (GURI št. 287, 10 december 1997, str. 4) (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 422/1997), podeljeno upravljanje celotne mreže storitev mestnega prevoza občine Neapelj, ne da bi bil izpeljan kakršen koli konkurenčen postopek javnega naročanja.

3 UL 2000, L 42, str. 1.

zaposlitvi v pogodbe za nedoločen čas, razglasila za delno nezdružljivo s skupnim trgom.[4] Na podlagi te odločbe je INPS od družbe ANM zahteval plačilo prispevkov za socialno varnost za obdobje od leta 1997 do leta 2001, da bi izterjal zneske navedenih olajšav. V postopku v glavni stvari je želela družba ANM med drugim dokazati, da ji teh zneskov ni treba plačati.

4. Vprašanje, na katero mora zdaj odgovoriti Sodišče, je, ali se Odločba 2000/128 uporablja v zvezi z družbo, kakršna je družba ANM. Navsezadnje ta družba opravlja storitve lokalnega javnega prevoza „v sistemu, ki zaradi izključnosti opravljane storitve pretežno ne deluje po načelu konkurence“.[5] Najpomembnejše vprašanje je, ali je prizadeta trgovina med državami članicami in ali se oziroma bi se lahko izkrivljala konkurenca, kot se to zahteva s členom 107(1) PDEU.

Pravni okvir

5. Členi od 1 do 3 Odločbe 2000/128 določajo:

„Člen 1

1. Pomoči, ki jih je Italija nezakonito odobrila od novembra 1995 za zaposlovanje s pogodbami o poklicnem usposabljanju in zaposlitvi, ki jih določajo zakoni 863/84, 407/90, 169/91 in 451/94, so združljive s skupnim trgom in Sporazumom EGP, če se nanašajo na:

– ustvarjanje novih delovnih mest v podjetjih, ki so prejela pomoči za delavce, za katere je to prva zaposlitev ali ki so izgubili prejšnjo zaposlitev, v smislu smernic o državni pomoči za zaposlovanje,

– zaposlovanje delavcev, ki se težje vključijo ali ponovno vključijo na trg dela. Za namene te odločbe pojem ‚delavci, ki se težje vključijo ali ponovno vključijo na trg dela‘ vključuje osebe, ki so mlajše od 25 let, osebe, ki so končale univerzitetni študij (laurea), do vključno 29 let ter dalj časa nezaposlene osebe, in sicer tiste, ki so vsaj leto dni brez zaposlitve.

2. Pomoči, v zvezi s pogodbami o poklicnem usposabljanju in zaposlitvi, ki ne izpolnjujejo pogojev iz odstavka 1, niso združljive s skupnim trgom.

Člen 2

1. Pomoči, ki jih je Italija dodelila na podlagi člena 15 zakona 196/97 z namenom spremembe pogodb o poklicnem usposabljanju in zaposlitvi v pogodbe za nedoločen čas, so združljive s skupnim trgom in Sporazumom EGP, če je pogoj glede neto ustvarjenih delovnih mest, kot je opredeljen v smernicah Skupnosti o državni pomoči za zaposlovanje, izpolnjen.

Število zaposlenih v podjetju se izračuna tako, da se ne upošteva delovnih mest, za katera se pogodbe spremenijo, in delovnih mest, ustvarjenih s pogodbami za določen čas oziroma tistih delovnih mest, ki ne zagotavljajo stabilne zaposlitve.

2. Pomoči z namenom spremembe pogodb o poklicnem usposabljanju in zaposlitvi v pogodbe za nedoločen čas, ki ne izpolnjujejo pogoja iz odstavka 1, niso združljive s skupnim trgom.

4 Sodišče je s sodbo z dne 7. marca 2002, Italija/Komisija (C-310/99, EU:C:2002:143), zavrnilo ničnostno tožbo Italijanske republike zoper Odločbo 2000/128. V sodbi z dne 1. aprila 2004, Komisija/Italija (C-99/02, EU:C:2004:207), je odločilo, da Italijanska republika, ker v predpisanem roku ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za to, da bi od prejemnikov izterjala pomoč, za katero je bilo v Odločbi 2000/128 ugotovljeno, da je nezakonita in nezdružljiva s skupnim trgom, ni izpolnila obveznosti, ki so ji bile naložene s členoma 3 in 4 te odločbe.

5 Glej vprašanje, navedeno v točki 12 spodaj.

Člen 3

Italija sprejme vse potrebne ukrepe, da ji prejemniki vrnejo pomoči, ki ne izpolnjujejo pogojev iz členov 1 in 2 in ki so bile že nezakonito dodeljene.

Vračilo se izvede v skladu z postopki po italijanskem pravu. Zneski, ki jih je treba vrniti se obrestujejo od dneva, ko so bile pomoči izplačane do dneva dejanskega vračila. Obresti se izračunajo na podlagi referenčne stopnje, ki se uporablja za izračun ekvivalenta dotacije v okviru regionalnih pomoči."

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

6. Družba ANM je med novembrom 1995 in majem 2001[6] za namene poklicnega usposabljanja zaposlila osebje, ki ga je nato vključila v družbo. Te zaposlitve so bile izvedene v obliki pogodb o poklicnem usposabljanju in zaposlitvi v smislu italijanskega zakona 863/1984, kakor je bil spremenjen z italijanskimi zakoni 407/1990, 169/1991 in 451/1994. Zatem je družba ANM nekatere pogodbe o poklicnem usposabljanju in zaposlitvi spremenila v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas v skladu z italijanskim zakonom 451/1994.

7. Z zadevnimi nacionalnimi določbami je bilo določeno popolno izvzetje iz dajatev za socialno varnost za dveletno obdobje usposabljanja za družbe, ki so delovale na področjih, na katerih je bila stopnja brezposelnosti višja od državnega povprečja. To izvzetje je bilo podaljšano za eno leto, če so bile pogodbe o poklicnem usposabljanju in zaposlitvi spremenjene v pogodbe za nedoločen čas. Družbi ANM sta bili za zadevne pogodbe o poklicnem usposabljanju in zaposlitvi ter njihovo poznejšo spremembo odobreni ti izvzetji.

8. Komisija je z Odločbo 2000/128 to nacionalno ureditev razglasila za delno nezdružljivo s prepovedjo, določeno v členu 107(1) PDEU.

9. INPS je kot organ, pooblaščen za uveljavitev Odločbe 2000/128, družbi ANM poslal dva plačilna naloga, in sicer enega za 7.429.436,76 EUR v zvezi s pogodbami o poklicnem usposabljanju in zaposlitvi za obdobje od leta 1997 do leta 2001, drugega pa za 2.266.014,05 EUR v zvezi s poznejšo spremembo takih pogodb, ki se je nanašal na obdobje od leta 1999 do leta 2001.

10. Družba ANM je v zvezi z odločitvijo INPS, da izterja navedena zneska, vložila tožbo pri Tribunale di Napoli (sodišče v Neaplju, Italija). To sodišče je njeni tožbi ugodilo z obrazložitvijo, da Odločba 2000/128 nima neposrednega učinka, ker ni dovolj natančna in brezpogojna.

11. INPS je vložil pritožbo pri Corte d'Appello di Napoli (višje sodišče v Neaplju, Italija), ki je potrdilo sodbo Tribunale di Napoli (sodišče v Neaplju, Italija), vendar je svojo odločitev utemeljilo z drugimi razlogi. Corte d'Appello di Napoli (višje sodišče v Neaplju, Italija) je menilo, da je Odločba 2000/128 del italijanskega pravnega reda, vendar se za obravnavano zadevo ne uporablja, saj izravnalna olajšava pri prispevkih za socialno varnost, priznana družbi ANM, ni prizadela trgovine med državami članicami in ni mogla izkrivljati konkurence, ker navedena družba storitev lokalnega javnega prevoza ni opravljala po načelu konkurence.

6 Ta časovni okvir ni povsem gotov.

12. INPS je zoper sodbo Corte d'Appello di Napoli (višje sodišče v Neaplju, Italija) vložil kasacijsko pritožbo pri Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (vrhovno kasacijsko sodišče, senat za delovne spore, Italija), ki je Sodišču predložilo to vprašanje:

„Ali se [Odločba 2000/128] uporablja tudi za tiste delodajalce, ki opravljajo dejavnost lokalnega javnega prevoza – v sistemu, ki zaradi izključnosti opravljane storitve pretežno ne deluje po načelu konkurence – in ki so od začetka veljavnosti zakona št. 407 iz leta 1990 prejemali izravnalne olajšave po sklenitvi pogodb o usposabljanju in zaposlitvi, pri čemer se obravnavani primer nanaša na obdobje od [maja] 1997 do maja 2001?“

Postopek pred Sodiščem

13. Pisna stališča so predložili INPS, družba ANM, italijanska vlada in Komisija.

14. Ob koncu pisnega dela postopka je Sodišče presodilo, da je treba v skladu s členom 101 Poslovnika Sodišča od predložitvenega sodišča zahtevati podrobnejše podatke o treh točkah. Ta zahteva je bila predložitvenemu sodišču poslana 13. decembra 2018. Po več odobrenih podaljšanjih za odgovor je predložitveno sodišče 13. marca 2019 v sodnem tajništvu Sodišča predložilo odgovor na to zahtevo.

15. Predložitveno sodišče je bilo pozvano, naj najprej pojasni besedno zvezo „sistem, ki zaradi izključnosti opravljane storitve pretežno ne deluje po načelu konkurence“, uporabljeno v vprašanju za predhodno odločanje. Zlasti je bilo pozvano, naj pojasni, ali s tem napotuje na neposredno zadolžitev družbe ANM za opravljanje zadevnih storitev lokalnega prevoza in ali bi lahko občina Neapelj za opravljanje teh storitev zakonito zadolžila druge ponudnike. Drugič, predložitveno sodišče je bilo pozvano, naj navede, ali je bil italijanski trg lokalnega javnega prevoza v času dejanskega stanja v celoti ali delno odprt za konkurenco in – če je bil – v kolikšnem obsegu. Tretjič, to sodišče je bilo še pozvano, naj navede vse dejavnosti, ki jih je v času dejanskega stanja opravljala družba ANM.

16. Poleg tega je Sodišče v skladu s členom 61 svojega poslovnika stranke pozvalo, naj na obravnavi zavzamejo stališče do odgovora predložitvenega sodišča na zahtevo za podrobnejše podatke ter naj svoje ustne navedbe osredotočijo na zadevne tri vidike in na to, kako bi lahko odgovor glede teh vidikov morda vplival na predloženo vprašanje za predhodno odločanje.

17. INPS, družba ANM, italijanska vlada in Komisija so na obravnavi 3. aprila 2019 predstavili stališča.

Uvodna pojasnila

18. Opozoriti je treba, da morajo biti v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za to, da se nacionalni ukrep opredeli kot „državna pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU, izpolnjeni vsi pogoji, navedeni v nadaljevanju. Prvič, intervencija mora biti državna ali iz državnih sredstev. Drugič, ta intervencija mora biti taka, da lahko prizadene trgovino med državami članicami. Tretjič, z njo mora biti prejemniku podeljena selektivna prednost. Četrtič, biti mora taka, da izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco. [7]

19. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na drugo in četrto merilo, izoblikovani v členu 107(1) PDEU. [8]

7 Sodba z dne 28. junija 2018, Andres (stečajni upravitelj družbe Heitkamp BauHolding)/Komisija (C-203/16 P, EU:C:2018:505, točka 82 in navedena sodna praksa).

8 Drugo in četrto merilo, določeni v členu 107(1) PDEU, sta ločeni, vendar med seboj povezani merili.

20. Naj uvodoma pripomnim, da v spisu, ki je bil predložen Sodišču, ni nikjer navedeno, da so bila izvzetja iz prispevkov za socialno varnost, priznana družbi ANM, nadomestilo za izvajanje javne službe ali storitve splošnega gospodarskega pomena, kar mora preveriti nacionalno sodišče.[9] Državni ukrep ni zajet s členom 107(1) PDEU,[10] če ga je treba šteti za nadomestilo za storitev, ki jo upravičena podjetja opravijo zaradi izpolnitve obveznosti javne službe, tako da ta podjetja dejansko ne pridobijo finančne koristi in zaradi tega ukrepa tako ne pridobijo ugodnejšega konkurenčnega položaja glede na konkurenčna podjetja. Da v konkretnem primeru takega nadomestila ne bi bilo treba šteti za državno pomoč, morajo biti izpolnjeni pogoji, navedeni v točkah od 88 do 93 sodbe z dne 24. julija 2003, Altmark (C-280/00, EU:C:2003:415).[11]

21. Pomoč, na katero se nanaša Odločba 2000/128, je bila shema ali program, ki se je uporabljal(a) za številne sektorje in regije, ne pa za konkreten subjekt. Italija je morala v skladu s členom 3 te odločbe sprejeti vse potrebne ukrepe za to, da ji prejemniki vrnejo nezakonito pomoč.

22. V primeru programa pomoči se Komisija lahko omeji na preučitev značilnosti spornega programa, da v obrazložitvi odločbe presodi, ali zaradi podrobnih pravil, ki so predvidena s tem programom, ta daje občutno prednost prejemnikom glede na njihove konkurente in daje ugodnosti predvsem podjetjem, ki sodelujejo v trgovini med državami članicami. Tako Komisija v odločbi, ki se nanaša na tak program, ni dolžna opraviti preučitve pomoči, ki je bila na podlagi tega programa dodeljena v vsakem posameznem primeru. Šele ob vračilu pomoči je treba preveriti posamezen položaj vsakega zadevnega podjetja.[12] V zvezi s tem je naloga države članice, da preuči posamezen položaj vsakega podjetja, na katerega se nanaša tak postopek vračila.[13]

23. Komisija je v točkah obrazložitve od 64 do 66 in 98 Odločbe 2000/128 ugotovila, da zadevna pomoč izkrivlja konkurenco in prizadene trgovino med državami članicami ali da bi to lahko povzročila, „če upravičena podjetja izvažajo del svojih proizvodov v druge države članice; podobno tudi če taka podjetja ne izvažajo, se daje prednost nacionalni proizvodnji, ker pomoč zmanjša možnost podjetij s sedežem v drugih državah članicah, da izvažajo svoje proizvode na italijanski trg“.[14]

24. Vendar pa morajo pred pričetkom izterjave prednosti nacionalni organi v vsakem posamičnem primeru preveriti, ali se je z dodeljeno prednostjo, kar zadeva upravičenca do pomoči, lahko izkrivljala konkurenca in prizadela trgovina znotraj Unije. Ta dodatna preveritev je nujna za opredelitev posamičnih prejetih prednosti kot državnih pomoči.[15]

9 Tako italijanska vlada kot tudi Komisija sta na obravnavi 3. aprila 2019 namreč navedli, da zadevni ukrepi niso bili sprejeti kot nadomestilo za izvajanje javne službe ali storitve splošnega gospodarskega pomena. Družba ANM je v pisnem stališču navedla, da legitimno pričakuje, da je bila izravnalna olajšava pri dajatvah za socialno varnost dokončna. Predložitveno sodišče tega vprašanja ni postavilo. To torej presega okvir vprašanja za predhodno odločanje.

10 Da je mogoče državni ukrep opredeliti kot državno pomoč, se s prvim merilom iz člena 107(1) PDEU zahteva, da mora biti podjetju podeljena prednost.

11 Glej sodbo z dne 20. decembra 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco in drugi/Komisija (od C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, točke od 44 do 46). To ne pomeni, da družba ANM ne more biti upravičena do nadomestila za izvajanje javne službe ali storitve splošnega gospodarskega pomena na kakšni drugi podlagi.

12 Sodba z dne 9. junija 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ in drugi/Komisija (C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, EU:C:2011:368, točki 63 in 130).

13 Sodba z dne 9. junija 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ in drugi/Komisija (C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, EU:C:2011:368, točka 64).

14 Glej točko obrazložitve 66 Odločbe 2000/128. Menim, da sta proizvodnja in izvoz blaga, na katera je napoteno v točki obrazložitve 66, podana zgolj primeroma. To je razvidno iz sodbe z dne 14. januarja 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, točke od 65 do 69). Glej točko 24 spodaj.

15 Glej v tem smislu sodbo z dne 9. junija 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ in drugi/Komisija (C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, EU:C:2011:368, točka 115). V točki 120 te sodbe je Sodišče razsodilo, da „mora biti preučitev [posamičnega položaja vsakega upravičenca], ki jo opravijo nacionalni organi, zadosti omejena z odločbo Komisije glede programa pomoči, ki ji je dodana odredba o vračilu. Po eni strani […] mora taka odločba omogočiti, da se jasno opredeli njen pomen. Po drugi strani […] mora taka odločba vsebovati vse potrebne elemente, da jo lahko nacionalni organi izvršijo, in tako izključiti, da bi bila njena dejanska vsebina določena naknadno na podlagi izmenjave dopisov med Komisijo in nacionalnimi organi.“ Sodišče je v sodbi z dne 13. februarja 2014, Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71, točka 35), navedlo, da glede na to, da Komisija v odločbi o shemi državne pomoči ni niti opredelila posameznih prejemnikov zadevne pomoči niti ni določila natančnih zneskov pomoči, ki jih je treba vrniti, mora nacionalno sodišče, če mu je zadeva predložena, odločiti o znesku pomoči, katere vračilo je odredila Komisija. Če ima pri tem težave, se lahko nacionalno sodišče vedno obrne na Komisijo, da mu ta pomaga v skladu z načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU.

25. V obravnavanih okoliščinah se je torej vprašanje, ali je bila prizadeta trgovina med državami članicami in ali je bila s to konkretno dodelitvijo izkrivljena konkurenca, postavilo, ko je INPS želel izterjati pomoč, dodeljeno konkretnemu upravičencu, kot je družba ANM, in takrat je bilo mogoče pred nacionalnimi sodišči izpodbijati odločbo, s katero je bil ugotovljen tak učinek. [16]

Presoja

Upoštevna sodna praksa in načela

26. Odgovor na vprašanje, predloženo Sodišču, je mogoče po mojem mnenju vsaj na prvi pogled najti v ustaljeni sodni praksi Sodišča. Ta načela so bila nazadnje potrjena in uporabljena na področju lokalnega mestnega prevoza v sodbi z dne 14. januarja 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9). Ta zadeva se je nanašala na prakso Transport for London, v skladu s katero je londonskim taksijem (Black Cabs) dovoljeno, da vozijo po pasovih za avtobuse na javnih cestah, ko na teh pasovih veljajo omejitve, vozilom za najem z voznikom (minicabs) pa je to prepovedano, razen v primeru pobiranja ali odlaganja potnikov, ki so tako vozilo naročili vnaprej.

27. V točkah od 65 do 69 te sodbe je Sodišče ugotovilo, da v skladu z ustaljeno sodno prakso pri opredelitvi nacionalnega ukrepa kot državne pomoči ni treba ugotavljati stvarnega vpliva pomoči na trgovino med državami članicami niti dejanskega izkrivljanja konkurence, ampak je treba le preučiti, ali ta pomoč *lahko* prizadene to trgovino in izkrivi konkurenco. [17] Zlasti kadar pomoč države članice okrepi položaj enega podjetja v razmerju do drugih konkurenčnih podjetij v trgovini znotraj Unije, se šteje, da pomoč prizadene to trgovino. V zvezi s tem ni potrebno, da je podjetje, ki je prejemnik pomoči, samo udeleženo v trgovini znotraj Unije. Kadar namreč država članica dodeli pomoč podjetju, lahko s tem ohrani ali poveča njegovo notranjo dejavnost, s tem pa se zmanjšajo možnosti podjetij s sedežem v drugih državah članicah, da vstopijo na trg te države članice. Poleg tega v skladu s sodno prakso Sodišča ne obstaja predhodno določen prag ali odstotek, pod katerim bi se lahko štelo, da trgovina med državami članicami ni prizadeta. Niti sorazmerno majhen obseg pomoči niti sorazmerna majhnost upravičenega podjetja namreč ne izključujeta možnosti, da je lahko prizadeta trgovina med državami članicami. Zato pogoj, v skladu s katerim mora biti pomoč taka, da lahko prizadene trgovino med državami članicami, ni odvisen od lokalne ali regionalne narave opravljenih prevoznih storitev ali obsega zadevnega področja dejavnosti. [18]

28. Sodišče je presodilo, da ni mogoče izključiti, da politika pasov za avtobuse lahko zmanjša privlačnost opravljanja storitev vozil za najem z voznikom v Londonu in tako zmanjša možnosti podjetij s sedežem v drugih državah članicah, da vstopijo na trg te države članice. [19]

16 Mogoče je, da je družba ANM imela procesno upravičenje za vložitev tožbe pri Splošnem sodišču Evropske unije, s katero bi izpodbijala veljavnost Odločbe 2000/128, saj se je nanjo neposredno in posamično nanašala, ker je bilo z odredbo o naložitvi vračila zadevne pomoči iz njenega člena 3 poseženo v njen pravni položaj. Glej po analogiji sodbo z dne 9. junija 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ in drugi/Komisija (C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, EU:C:2011:368, točka 51). Ker se zdi, da iz spisa, predloženega Sodišču, izhaja – kar mora preveriti predložitveno sodišče – da družba ANM ne izpodbija veljavnosti Odločbe 2000/128 kot take, ampak to, ali je pomoč, ki ji je bila dodeljena, prizadela trgovino med državami članicami, kot se to zahteva s členom 107(1) PDEU, se po mojem mnenju ne uporablja pravilo o dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe iz sodbe z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, točke od 13 do 18), kar pomeni, da družbi ANM ni bilo treba vložiti tožbe za razglasitev ničnosti Odločbe 2000/128 pri Splošnem sodišču.

17 Poudariti je treba, da INPS ni treba dokazati, da so zadevne oprostitve, odobrene družbi ANM, dejansko vplivale na trgovino med državami članicami ali da je konkurenca dejansko izkrivljena.

18 Glej tudi sodbe z dne 24. julija 2003, Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, točke od 77 do 82), z dne 21. julija 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, točka 41), ter z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, točki 78 in 79). Sodišče je v sodbi z dne 24. julija 2003, Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, točka 77) navedlo, da nikakor ni izključeno, da bi javna subvencija, ki se dodeli podjetju, ki zagotavlja le lokalne in regionalne prevozne storitve, pri čemer ne zagotavlja prevoznih storitev zunaj države izvora, vseeno lahko vplivala na trgovino med državami članicami.

19 Sodba z dne 14. januarja 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, točka 70).

29. Kar zadeva pogoj izkrivljanja konkurence, pomoči, ki naj bi podjetje razbremenile stroškov, ki jih sicer nosi v okviru izvajanja tekočih poslov ali svojih običajnih dejavnosti, načeloma izkrivljajo pogoje konkurence.[20]

30. Iz zgoraj navedene sodne prakse je jasno razvidno, da je prag za ugotovitev, da lahko državni ukrep prizadene trgovino in izkrivlja konkurenco, nizek.[21] To velja ob upoštevanju pridržka, da zadevna državna pomoč ni *de minimis*; v zadnjenavedenem primeru se šteje, da pomoč ne prizadene trgovine med državami članicami in ne izkrivlja oziroma ne bi lahko izkrivljala konkurence.[22] Ker je bila vrednost, ki jo je družba ANM prejela v obliki državnega ukrepa iz postopka v glavni stvari, približno 10 milijonov EUR in ji je bila dodeljena v petletnem obdobju, je torej načeloma ni bilo mogoče obravnavati kot *de minimis*, in sicer ne glede na to, katera pravila Unije za državne pomoči *de minimis* bi se lahko *ratione temporis* uporabljala.[23]

31. Torej menim, da trditve družbe ANM, da se zanjo – ker je bila ustanovljena izrecno za namene opravljanja storitev javnega prevoza v občini Neapelj – zaradi lokalnosti zadevnih storitev Odločba 2000/128 ne uporablja, načeloma ni mogoče sprejeti.

32. Da pa bi se lahko v postopku v glavni stvari uporabilo drugo in četrto merilo iz člena 107(1) PDEU, mora v okviru postopka v glavni stvari INPS nujno dokazati, da družba ANM konkurira z drugimi podjetji na trgih, ki niso *de jure*[24] zaprti za konkurenco.

33. Če je bil trg zagotavljanja storitev prevoza v občini Neapelj v času dejanskega stanja potencialno odprt za določeno stopnjo konkurence[25] in tako zanj ni veljal pravni monopol ali če je bila družba ANM dejavna še na drugih trgih, odprtih za določeno stopnjo konkurence, je po mojem mnenju verjetno, da je zadevni državni ukrep kljub lokalnosti storitev prevoza, ki so se zagotavljale in so bile omejene na občino Neapelj, lahko izkrivljal konkurenco in prizadel trgovino med državami članicami.

34. Menim, da je zaradi jasnosti pomembno opredeliti koncept „pravnega monopola“ v obravnavanem kontekstu. V zvezi s tem po mojem mnenju ni mogoče izboljšati opredelitve iz opombe 272 Obvestila Komisije o pojmu državne pomoči po členu 107(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije (C/2016/2946),[26] v kateri je navedeno, da „[p]ravni monopol obstaja, kadar je opravljanje posamezne storitve z zakonom ali regulativnimi ukrepi rezervirano za izključnega ponudnika, poleg tega pa obstaja jasna prepoved za vse druge izvajalce, da bi lahko opravljali takšno storitev (niti da bi zadostili

20 Sodbi z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, točka 80), in z dne 21. julija 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, točka 44).

21 V točkah 42 in 43 sodbe z dne 21. julija 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493), je Sodišče navedlo, da lahko „[s]orazmerno majhna pomoč […] vpliva na tako trgovino zlasti takrat, kadar je v sektorju, v katerem delujejo podjetja, ki prejmejo pomoč, živahna konkurenca“. „Kadar je za sektor značilno večje število malih podjetij, lahko pomoč, ki je lahko na individualni ravni sorazmerno skromna, a je lahko na voljo vsem ali zelo velikemu delu podjetij sektorja, učinkuje na trgovino med državami članicami.“

22 Za veljavna pravila o državni pomoči *de minimis* glej na primer Uredbo Komisije (EU) št. 1407/2013 z dne 18. decembra 2013 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis* (UL 2013, L 352, str. 1). Rad bi opozoril, da je bil prometni sektor izključen iz področja uporabe Uredbe Komisije (ES) št. 69/2001 z dne 12. januarja o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe ES pri *de minimis* pomoči (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 138). Prometni sektor ni bil izključen iz področja uporabe Uredbe Komisije (ES) št. 1998/2006 z dne 15. decembra 2006 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe pri pomoči de minimis (UL 2006, L 379, str. 5). Vendar je bila splošna zgornja meja pomoči *de minimis* prilagojena, da bi se upoštevala povprečna mala velikost podjetij, ki delujejo v sektorju cestnega prevoza blaga in potniškega prometa. Ta nižja zgornja meja se v skladu z Uredbo št. 1407/2013 za sektor cestnega potniškega prometa ne uporablja več.

23 Za približno predstavo obsega dejavnosti družbe ANM je koristen podatek, da je po navedbah Komisije sistem mestnega javnega prevoza, ki ga je upravljala družba ANM, v upoštevnem obdobju uporabljalo okrog milijon prebivalcev. Vendar mora konec koncev predložitveno sodišče opredeliti, ali in v kakšnem obsegu se uporabljajo pravila o pomoči *de minimis*.

24 To, da je trg *de facto* zaprt za konkurenco, ker ima družba ANM na podlagi neposredne podelitve zadevne posebne koncesije izključne pravice za upravljanje storitev v okviru mreže mestnega prevoza občine Neapelj, ni pomembno.

25 Glej po analogiji sodbo z dne 11. junija 2009, ACEA/Komisija (T-297/02, EU:T:2009:189, točka 90). Glej tudi sodbo z dne 29. aprila 2004, Italija/Komisija (C-298/00 P, EU:C:2004:240, točka 66), ki se nanaša na odpiranje trga delni konkurenci. V točki 65 sodbe z dne 26. oktobra 2016, Orange/Komisija (C-211/15 P, EU:C:2016:798), je Sodišče navedlo, da „okoliščina, da se je gospodarski sektor liberaliziral na ravni Unije, lahko vodi do dejanskega ali potencialnega vpliva pomoči na konkurenco in njenega učinka na trgovino med državami članicami“.

26 UL 2016, C 262, str. 1.

morebitnemu preostalemu povpraševanju nekaterih skupin strank). Po drugi strani pa zgolj dejstvo, da je zagotavljanje javnih služb zaupano posameznemu podjetju, še ne pomeni, da to podjetje uživa pravni monopol.“ Poleg tega mora biti pravni monopol, ki ga določa zakon, seveda skladen s pravom Unije, zlasti s pravili o javnem naročanju.

35. V takih okoliščinah – ter ob upoštevanju sodb z dne 24. julija 2003, Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, točka 78), ter z dne 14. januarja 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, točke od 66 do 70) – če je bil trg zagotavljanja storitev prevoza v občini Neapelj v času dejanskega stanja *de jure* odprt za določeno stopnjo konkurence in torej zanj ni veljal pravni monopol, ni nerealistično predpostaviti, da je bilo lahko zagotavljanje storitev prevoza s strani subjekta, kot je družba ANM, zaradi zadevnega državnega ukrepa ohranjeno ali povečano, s čimer bi se možnosti podjetij s sedežem v drugih državah članicah za opravljanje storitev prevoza v tej občini zmanjšale. Dalje, tudi če je bil trg opravljanja storitev prevoza v občini Neapelj v času dejanskega stanja *de jure* zaprt za konkurenco,[27] bi lahko zadevni državni ukrep – če dejavnosti družbe ANM kljub temu niso bile omejene le na to konkretno storitev in ta geografski trg – olajšal širitev te družbe na druge trge, odprte za konkurenco,[28] razen če je bila kakršna koli možnost navzkrižnega subvencioniranja med trgom, na katerem je družba ANM morda uživala pravni monopol, in katerim koli drugim trgom ali trgi, na katerih je morda delovala, učinkovito in pregledno izključena z ločenim knjigovodstvom za različne dejavnosti.[29]

Uporaba sodne prakse in načel za dejansko stanje iz postopka v glavni stvari

36. Torej sta ključni vprašanji, ki ju mora obravnavati predložitveno sodišče, prvič, ali je bil zadevni trg v upoštevnem obdobju *de jure* odprt za določeno stopnjo konkurence, ter drugič, ali je družba ANM v tem obdobju delovala še na drugih trgih (geografskih trgih in/ali trgih proizvodov/storitev), odprtih za določeno stopnjo konkurence, in – če je – ali je bila izključena vsakršna možnost navzkrižnega subvencioniranja.

37. Kar zadeva prvo vprašanje, je predložitveno sodišče v odgovoru na zahtevo za podrobnejše podatke, ki mu jo je poslalo Sodišče, navedlo, da se v skladu z navedbami družbe ANM v zvezi s tem besedna zveza „sistem, ki zaradi izključnosti opravljane storitve pretežno ne deluje po načelu konkurence“, nanaša na dejstvo, da v praksi na zadevnem trgu ni bilo nikakršnih konkurenčnih pogojev, saj se za celotno mrežo storitev mestnega prevoza v občini Neapelj ni uporabljal konkurenčen postopek javnega naročanja,[30] ampak je bilo naročilo oddano neposredno. Družba ANM je navedla, da je bila zadevna neposredna oddaja naročila v skladu s pravom Unije in nacionalnim pravom.[31] Potrdila je, da ima izključno pravico v zvezi z vsemi storitvami linijskega prevoza na zadevnem ozemlju, tako da ne obstaja nobena tej podobna storitev in te storitve ni mogoče zamenjati s podobno storitvijo.

27 In zanj torej velja pravni monopol.

28 Glej po analogiji sodbo z dne 11. junija 2009, ACEA/Komisija (T-297/02, EU:T:2009:189, točka 94).

29 Glej sodbo z dne 23. januarja 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-387/17, EU:C:2019:51, točka 42).

30 Kljub obstoju lokalnih ali regionalnih monopolov, v katerih pristojni regionalni in lokalni organi te monopole podelijo prek postopkov javnega naročanja, se lahko z državno pomočjo izkrivlja konkurenca in je prizadeta trgovina med državami članicami, če je taka pomoč dodeljena podjetju, ki konkurira za podelitev takega monopola, saj se finančni položaj tega podjetja v primerjavi z drugimi potencialnimi kandidati okrepi. Sodba z dne 16. julija 2014, Nemčija/Komisija (T-295/12, neobjavljena, EU:T:2014:675, točka 154).

31 Predložitveno sodišče je v odgovoru na zahtevo za podrobnejše podatke, ki jo je nanj naslovilo Sodišče, pojasnilo, da bo po navedbah družbe ANM – ob upoštevanju postopne liberalizacije trga storitev prevoza, za katere se uporabljajo obveznosti javne službe – od 3. decembra 2019 veljala obveznost sklepanja pogodb po novih pravilih v skladu s členom 5 Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70 (UL 2007, L 315, str. 1), in sicer v skladu s prehodnimi pravili iz člena 8 te uredbe. Družba ANM je v pisnem stališču navedla, da so se v obdobju od leta 1997 do leta 2001 za zadevno koncesijo uporabljale določbe Uredbe Sveta (EGS) št. 1191/69 z dne 26. junija 1969 o ukrepanju držav članic glede obveznosti javne službe v železniškem in cestnem prometu ter prometu po celinskih plovnih poteh (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. 19), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 1893/91 z dne 20. junija 1991 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. 314). Družba ANM je trdila, da je bilo mogoče na podlagi te uredbe skleniti pogodbe o izvajanju javne službe v zvezi z obveznostmi glede opravljanja storitev lokalnega javnega prevoza, vendar ob tem ni navedla pogojev, pod katerimi naj bi bile take pogodbe sklenjene, oziroma ali bi moral biti trg storitev javnega prevoza odprt za konkurenco. Ta družba je še navedla, da je bil v skladu s členom 18 zakonske uredbe št. 422/1997 sistem koncesij od 31. decembra 2005 nadomeščen z odpiranjem trga konkurenci.

38. Menim, da zgolj dejstvo, da je bila zadevna neposredna oddaja naročila v skladu s pravom Unije in nacionalnim pravom o javnem naročanju, še ne izključuje tega, da je bila morda izkrivljena potencialna konkurenca ali da bi bila lahko prizadeta trgovina med državami članicami. Namesto tega je treba obravnavati vprašanje, ali je družba ANM uživala pravni monopol v zvezi z upravljanjem mestnega prevoza v občini Neapelj ali pa je bilo mogoče na podlagi nacionalnega prava zadevno koncesijo – ali njen del – podeliti drugemu subjektu, med drugim prek konkurenčnega postopka javnega naročanja. Če je obstajala možnost uporabe konkurenčnega postopka javnega naročanja,[32] potem bi na zadevnem trgu lahko obstajalo nekaj konkurence in bi lahko že sama neposredna podelitev pripomogla k izkrivljanju potencialne konkurence ali bi to izkrivljanje zaostrila oziroma bi lahko prizadela trgovino med državami članicami.[33]

39. Na obravnavi pred Sodiščem, ki je potekala 3. aprila 2019, so se stališča družbe ANM in preostalih strank, kar zadeva resnično področje uporabe in pomen italijanskega prava v zvezi s tem, zlasti člena 18 zakonske uredbe št. 422/1997, precej razhajala. Sodišče ni pristojno za razlago nacionalnega prava. Torej na podlagi stališč INPS, družbe ANM, italijanske vlade in Komisije na obravnavi 3. aprila 2019 menim, da mora predložitveno sodišče preveriti ne le, ali so člen 18 zakonske uredbe št. 422/1997 in/ali druge določbe nacionalnega prava omogočali neposredno podelitev zadevne koncesije družbi ANM, ampak tudi, ali je bila z njimi taka podelitev dejansko *odrejena*. Po bežnem branju člena 18(2) zakonske uredbe št. 422/1997 se zdi verjetno[34], da je bila v času dejanskega stanja na zadevnem trgu morda mogoča določena stopnja konkurence.[35] Namen tega je ugotovitev, ali je imela družba ANM na upoštevnem trgu pravni monopol.

40. Kar zadeva drugo vprašanje, je družba ANM v pisnih stališčih potrdila, da v upoštevnem obdobju ni delovala zunaj pokrajine[36] Neapelj. Ta družba je še navedla, da je v skladu s svojim statutom (ki je veljal od 27. junija 1995 do leta 2001) delovala le v občini Neapelj. Poleg tega je še trdila, da v skladu z nacionalno sodno prakso ne bi mogla delovati zunaj pokrajine Neapelj. Naj kljub temu pripomnim, da bi družba ANM v skladu s členom 3(2) in (3) svojega statuta z dne 6. aprila 1992 v nekaterih okoliščinah lahko delovala zunaj te občine.

41. Družba ANM še trdi, da se do 1. januarja 2013, ko se je združila z drugo družbo (Napolipark), ki upravlja objekte za parkiranje avtomobilov, poleg upravljanja sistema mestnega javnega prevoza ni ukvarjala z nobeno drugo dejavnostjo. Ob upoštevanju zadevnega datuma in tega, da je od dodelitve državne pomoči preteklo precej časa, menim, da ta dejavnost s časovnega vidika ni pomembna za presojo dejanskega ali potencialnega vpliva zadevnega ukrepa na konkurenco ali trgovino med državami članicami. Naj kljub temu pripomnim, da v skladu s členom 4 contratto di servizio (pogodba o opravljanju storitev) z dne 27. junija 1997, ki sta jo sklenili občina Neapelj in družba ANM, predmet koncesije ni bil zgolj upravljanje mestnega prevoza, ampak je vključeval tudi upravljanje parkirišč.

42. Ob upoštevanju navedenih preudarkov mora predložitveno sodišče torej preveriti, ali je družba ANM v upoštevnem obdobju delovala zunaj občine Neapelj oziroma na drugem trgu proizvodov/storitev in – če je tako – ali je bila izključena kakršna koli možnost navzkrižnega subvencioniranja.

32 Pa čeprav le v zvezi z delom zadevnega trga.

33 Glej po analogiji sodbo z dne 11. junija 2009, ACEA/Komisija (T-297/02, EU:T:2009:189, točka 92), v kateri je Splošno sodišče ugotovilo, da je lahko sam obstoj sheme pomoči za nekatere prejemnike „spodbudil občine, da so jim raje neposredno oddajale storitve, kot pa da bi podeljevale koncesije v okviru odprtih postopkov“.

34 Kar mora preveriti predložitveno sodišče.

35 Glej člen 18(2)(a) zakonske uredbe št. 422/1997, v katerem je napoteno na možnost postopka javnega naročanja, in člen 18(2)(b) s katerim so *v primeru* neposredne dodelitve naročila postavljene omejitve glede delovanja zunaj geografskega območja.

36 Naj pripomnim, da je včasih napoteno na pokrajino Neapelj, spet drugič pa na občino Neapelj. Iz spisa, predloženega Sodišču, ni jasno razvidno, ali se ti besedni zvezi v upoštevnem obdobju nanašata na eno samo geografsko območje.

Predlog

43. V skladu z navedenim predlagam, naj se na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložilo Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (vrhovno kasacijsko sodišče, senat za delovne spore, Italija), odgovori:

Odločba 2000/128/ES z dne 11. maja 1999 v zvezi s sistemi pomoči, ki jih izvaja Italija in se nanašajo na ukrepe za zaposlovanje se uporablja za delodajalca, kot je družba Azienda Napoletana Mobilità SpA, ki je opravljala storitve lokalnega javnega prevoza in je bila od maja 1997 do maja 2001 upravičena do izravnalnih olajšav pri prispevkih za socialno varnost, potem ko je sklenila pogodbe o poklicnem usposabljanju in zaposlitvi po začetku veljavnosti zakona št. 407 iz leta 1990, razen če je ta družba uživala pravni monopol, na podlagi katerega je bilo v skladu s pravom Unije opravljanje teh storitev z zakonom ali regulativnimi ukrepi rezervirano za izključnega ponudnika, pri čemer so bili vsi drugi izvajalci izključeni, ter če ni delovala na nobenem drugem geografskem trgu ali trgu proizvodov/storitev.