Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
GERARD HOGAN
prednesené 6. júna 2019 [1]

Vec C-659/17

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (Najvyšší kasačný súd, pracovnoprávny senát, Taliansko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Článok 107 ods. 1 ZFEÚ – Štátna pomoc – Rozhodnutie Komisie 2000/128/ES – Pomoc, ktorú poskytlo Taliansko na podporu zamestnanosti – Oslobodenia a úľavy na odvodoch na sociálne zabezpečenie – Rozhodnutie Komisie, ktorým vyhlasuje určitú pomoc pri zmluvách o vykonaní stáže a práce a pri transformácii zmlúv o vykonaní stáže a práce na pracovné zmluvy na dobu neurčitú za nezlučiteľné so spoločným trhom – Uplatniteľnosť rozhodnutia na zamestnávateľa vykonávajúceho činnosť miestnej verejnej dopravy v značne nekonkurenčnom režime“

1. Predložený návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu ustanovení o štátnej pomoci v článku 107 ods. 1 ZFEÚ. Ku konfliktu došlo v kontexte sporu medzi Istituto nazionale della previdenza sociale (ďalej len „INPS“) (Sociálna poisťovňa, Taliansko) na jednej strane a Azienda Napoletana Mobilità SpA (ďalej len „ANM“) na strane druhej pri otázke toho, či ANM je povinná uhradiť INPS odvody na sociálne zabezpečenie za zamestnancov na základe zmlúv o vykonaní stáže a práce medzi rokmi 1997 a 2001.

2. ANM je spoločnosť vo výlučnom vlastníctve mesta Neapol, ktorá poskytuje miestne mestské dopravné služby v uvedenom meste. [2]

3. V rozhodnutí 2000/128/ES z 11. mája 1999 o schéme pomoci poskytnutej Talianskom na opatrenia na podporu zamestnanosti [*neoficiálny preklad*] [3] Európska komisia vyhlásila, že pomoc, ktorú Taliansko poskytlo vo forme úľav na odvodoch na sociálne zabezpečenie zamestnávateľov vo vzťahu k zmluvám o vykonaní stáže a práce a pri transformácii zmlúv o vykonaní stáže a práce na pracovné

1 Jazyk prednesu: angličtina.

2 Podľa všetkého, s výhradou overenia vnútroštátnym súdom, bola ANM pôvodne zriadená v roku 1995 rozhodnutím Mestskej rady mesta Neapol č. 94 zo 6. apríla 1995 podľa článku 22 vnútroštátneho právneho predpisu č. 142/1990 a článkov 54 až 60 štatútu mesta Neapol ako osobitná spoločnosť tohto mesta na účely riadenia verejnej dopravy v meste. Takisto s výhradou overenia vnútroštátnym súdom bola okrem toho ANM podľa všetkého zmenená na akciovú spoločnosť v roku 2001 a v súlade s ustanoveniami článku 18 ods. 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 (legislatívny dekrét č. 422 – o prenesení funkcií a úloh v oblasti miestnej verejnej dopravy na regióny a miestne orgány na základe článku 4 ods. 4 zákona č. 59 z 15. marca 1997) z 19. novembra 1997 (GURI č. 287, 10. december 1997, s. 4) (ďalej len „legislatívny dekrét č. 422“) bola riadením celej siete mestských dopravných služieb v meste Neapol poverená spoločnosť ANM bez akéhokoľvek súťažného konania.

3 Ú. v. ES L 42, 2000, s. 1.

zmluvy na dobu neurčitú, je čiastočne nezlučiteľná so spoločným trhom.[4] Na základe tohto rozhodnutia INPS požadovala od ANM úhradu odvodov na sociálne zabezpečenie za obdobie rokov 1997 až 2001, aby si vymohla tieto úľavy. V spore vo veci samej ANM okrem iného tvrdila, že takéto sumy nie je povinná uhradiť.

4. Súdny dvor teraz musí odpovedať na otázku, či sa rozhodnutie 2000/128 vzťahuje na také spoločnosti, akou je ANM. Táto spoločnosť v konečnom dôsledku poskytuje služby miestnej verejnej dopravy „v podstate v nekonkurenčnom režime, vzhľadom na výlučný charakter poskytovanej služby“[5]. Kritickou je otázka, či dochádza k vplyvu na obchod medzi členskými štátmi a k narušovaniu alebo hrozbe narušenia hospodárskej súťaže, ako je stanovené v článku 107 ods. 1 ZFEÚ.

Právny rámec

5. Podľa článkov 1 až 3 rozhodnutia 2000/128:

„Článok 1

1. Pomoc protiprávne poskytnutá Talianskom od novembra 1995 na účely zamestnania pracovníkov na základe zmlúv o vykonaní stáže a práce podľa zákonov č. 863/84, 407/90, 169/91 a 451/94 je zlučiteľná so spoločným trhom a s dohodou o EHP v rozsahu, v akom sa týka:

– vytvorenia nových pracovných miest v podnikoch príjemcov pomoci v prospech pracovníkov, ktorí ešte nezískali zamestnanie alebo ktorí stratili svoje skoršie zamestnanie v zmysle usmernení na poskytovanie pomoci pre zamestnanosť,

– zamestnania pracovníkov, ktorí majú osobitné ťažkosti zaradiť sa alebo sa opätovne zaradiť na pracovný trh. Na účely tohto rozhodnutia sa pod pracovníkmi, ktorí majú osobitné ťažkosti zaradiť sa alebo sa opätovne zaradiť na pracovný trh, rozumejú mladí ľudia do 25 rokov, [absolventi vysokoškolského vzdelávania] do veku 29 rokov vrátane a dlhodobo nezamestnaní, teda takí, ktorí sú nezamestnaní najmenej jeden rok.

2. Pomoc poskytnutá na základe zmlúv o vykonaní stáže a práce, ktoré nespĺňajú podmienky uvedené v odseku 1, je nezlučiteľná so spoločným trhom.

Článok 2

1. Pomoc poskytnutá Talianskom na základe článku 15 zákona č. 196/97 na účely transformácie zmlúv o vykonaní stáže a práce na pracovné zmluvy na dobu neurčitú je zlučiteľná so spoločným trhom a s dohodou o EHP pod podmienkou, že tieto zmluvy rešpektujú požiadavku vytvorenia pracovného miesta, ako je definované v usmerneniach Spoločenstva na poskytovanie pomoci pre zamestnanosť.

Počet zamestnancov podniku sa vypočíta tak, že sa nezapočítajú pracovné miesta, ktoré boli predmetom transformácie, a pracovné miesta, ktoré vznikli na základe zmlúv na dobu určitú alebo nezaručujú určitú trvalosť zamestnania.

2. Pomoc na transformáciu zmlúv o vykonaní stáže a práce na pracovné zmluvy na dobu neurčitú, ktorá nespĺňa podmienku uvedenú v odseku 1, je nezlučiteľná so spoločným trhom.

4 V rozsudku zo 7. marca 2002, Taliansko/Komisia (C-310/99, EU:C:2002:143), Súdny dvor zamietol žalobu Talianskej republiky o neplatnosť rozhodnutia 2000/128. V rozsudku z 1. apríla 2004, Komisia/Taliansko (C-99/02, EU:C:2004:207), Súdny dvor konštatoval, že tým, že Talianska republika neprijala v stanovenej lehote všetky opatrenia potrebné na to, aby od príjemcov vymohla pomoc, ktorá bola rozhodnutím 2000/128 vyhlásená za protiprávnu a nezlučiteľnú so spoločným trhom, si nesplnila svoje povinnosti podľa článkov 3 a 4 uvedeného rozhodnutia.

5 Pozri otázku, na ktorú sa odkazuje v bode 12 nižšie.

Článok 3

Taliansko prijme všetky opatrenia nevyhnutné na vymáhanie už protiprávne poskytnutej pomoci, ktorá nespĺňa podmienky uvedené v článkoch 1 a 2, od jej príjemcov.

Vymáhanie sa uskutoční v súlade s postupmi upravenými vnútroštátnym právom. Sumy, ktoré majú byť vymáhané, sú zvýšené o úroky odo dňa poskytnutia týchto súm príjemcom až do ich skutočného vrátenia. Úroky sa vypočítajú na základe referenčnej sadzby používanej na výpočet ekvivalentu dotácie v prípadoch regionálnej pomoci.“ [*neoficiálny preklad*]

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

6. ANM medzi novembrom 1995 a májom 2001 [6] prijala zamestnancov na účely odbornej prípravy a potom ich začlenila do spoločnosti. Tento nábor prebehol na základe zmlúv o vykonaní stáže a práce v zmysle talianskeho zákona č. 863/1984 v znení talianskych zákonov č. 407/1990, 169/1991 a 451/1994. ANM následne zmenila určité zmluvy o vykonaní stáže a práce na pracovné zmluvy „na dobu neurčitú“ v súlade s talianskym zákonom č. 451/1994.

7. Príslušné vnútroštátne ustanovenia zaviedli úplné oslobodenie od odvodov na sociálne zabezpečenie počas dvojročného obdobia odbornej prípravy pre spoločnosti pôsobiace v oblastiach, v ktorých miera nezamestnanosti prekračovala celoštátny priemer. Oslobodenie sa predlžovalo o jeden rok v prípade zmeny zmlúv o vykonávaní stáže a práce na zmluvy na dobu neurčitú. ANM využila tieto oslobodenia týkajúce sa predmetných zmlúv o vykonávaní stáže a práce a ich následnej zmeny.

8. Rozhodnutím 2000/128 Komisia vyhlásila uvedenú vnútroštátnu právnu úpravu za čiastočne nezlučiteľnú so zákazom stanoveným v článku 107 ods. 1 ZFEÚ.

9. INPS, ako orgán poverený vykonávaním rozhodnutia 2000/128, zaslala ANM dve žiadosti o platbu, jednu na sumu 7 429 436,76 eura v súvislosti so zmluvami o vykonaní stáže a práce za obdobie rokov 1997 až 2001 a druhú na sumu 2 266 014,05 eura v súvislosti so zmenou takýchto zmlúv za obdobie rokov 1999 až 2001.

10. ANM sa vo veci rozhodnutia INPS o vymáhaní týchto súm obrátila na Tribunale di Napoli (súd v Neapole, Taliansko). Súd žalobe ANM vyhovel na základe skutočnosti, že rozhodnutie 2000/128 nebolo priamo účinné, keďže nebolo dostatočne presné a bezpodmienečné.

11. INPS podala odvolanie na Corte d’appello di Napoli (Odvolací súd Neapol, Taliansko), ktorý potvrdil rozhodnutie Tribunale di Napoli (súd v Neapole), ale svoje rozhodnutie založil na iných odôvodneniach. Corte d’appello di Napoli (Odvolací súd Neapol) zastával názor, že rozhodnutie 2000/128 je súčasťou talianskeho právneho poriadku, ale že sa nevzťahuje na prejednávanú vec, keďže úľavy na odvodoch na sociálne zabezpečenie, ktoré boli poskytnuté ANM, neovplyvňovali obchod medzi členskými štátmi a nemohli viesť k narušeniu hospodárskej súťaže, keďže spoločnosť vykonáva činnosť miestnej verejnej dopravy v „nekonkurenčnom“ režime.

6 Tieto dátumy nie sú isté.

12. INPS sa odvolala proti rozhodnutiu Corte d'appello di Napoli (Odvolací súd Neapol) na Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (Najvyšší kasačný súd, pracovnoprávny senát, Taliansko), ktorý Súdnemu dvoru predkladá túto otázku:

„Vzťahuje sa [rozhodnutie 2000/128] aj na zamestnávateľov, ktorých predmetom činnosti je prevádzkovanie miestnej verejnej dopravy – v podstate v nekonkurenčnom režime, vzhľadom na výlučný charakter poskytovanej služby – a ktorí mali prospech z úľav na odvodoch na sociálne zabezpečenie v nadväznosti na uzatvorenie zmlúv o vykonaní stáže a práce, a to odo dňa nadobudnutia účinnosti zákona č. 407/1990, v prejednávanej veci konkrétne s odkazom na obdobie medzi [májom] 1997 a májom 2001?“

Konanie pred Súdnym dvorom

13. Písomné pripomienky predložila INPS, ANM, talianska vláda a Komisia.

14. Po ukončení písomnej časti konania Súdny dvor dospel k záveru, že je potrebné požiadať vnútroštátny súd o objasnenie v súlade s článkom 101 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora v troch otázkach. Príslušná žiadosť bola vnútroštátnemu súdu zaslaná 13. decembra 2018. Po viacerých predĺženiach lehoty na odpovedanie vnútroštátny súd predložil svoju odpoveď na uvedenú žiadosť kancelárii Súdneho dvora 13. marca 2019.

15. Vnútroštátny súd bol požiadaný, aby v prvom rade objasnil frázu „v podstate v nekonkurenčnom režime, vzhľadom na výlučný charakter poskytovanej služby“, ktorú uvádza v prejudiciálnej otázke. Vnútroštátny súd bol konkrétne požiadaný, aby spresnil, či odkazuje na priame prideľovanie predmetných miestnych dopravných služieb spoločnosti ANM a či mesto Neapol mohlo zákonným spôsobom takéto služby zadávať iným poskytovateľom. Po druhé bol vnútroštátny súd požiadaný, aby uviedol, či taliansky trh so službami miestnej verejnej dopravy bol v relevantnom čase otvorený, či už úplne alebo čiastočne, hospodárskej súťaži a do akej miery. Po tretie bol vnútroštátny súd požiadaný, aby uviedol všetky činnosti, ktoré ANM v relevantnom čase vykonávala.

16. Okrem toho Súdny dvor v súlade s článkom 61 svojho rokovacieho poriadku vyzval účastníkov konania, aby na pojednávaní zaujali stanovisko k odpovedi vnútroštátneho súdu na žiadosť o objasnenie a aby svoje ústne pripomienky sústredili na uvedené tri otázky a akýkoľvek vplyv, ktorý by táto odpoveď mohla mať na prejudiciálnu otázku.

17. INPS, ANM, talianska vláda a Komisia predložili pripomienky na pojednávaní 3. apríla 2019.

Úvodné poznámky

18. Je potrebné pripomenúť, že z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že ak sa má vnútroštátne opatrenie kvalifikovať ako „štátna pomoc“ v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, vyžaduje sa, aby boli splnené všetky nasledujúce podmienky. Po prvé musí ísť o intervenciu zo strany štátu alebo zo štátnych prostriedkov. Po druhé toto opatrenie musí byť spôsobilé ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi. Po tretie musí svojmu príjemcovi poskytovať selektívnu výhodu. Po štvrté musí narúšať alebo hroziť narušením hospodárskej súťaže. [7]

19. Predmetom návrhu na začatie prejudiciálneho konania je druhé a štvrté kritérium stanovené v článku 107 ods. 1 ZFEÚ. [8]

7 Rozsudok z 28. júna 2018, Andres (konkurz Heitkamp BauHolding)/Komisia (C-203/16 P, EU:C:2018:505, bod 82 a citovaná judikatúra).

8 Druhé a štvrté kritérium stanovené v článku 107 ods. 1 ZFEÚ sú dve odlišné, ale prepojené kritériá.

20. Na úvod by som chcel poznamenať, že zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, s výhradou overenia vnútroštátnym súdom, nevyplýva, že by oslobodenia od odvodov na sociálne zabezpečenie, ktoré boli poskytnuté ANM, predstavovali kompenzáciu za poskytovanie verejnej služby alebo služby všeobecného hospodárskeho záujmu.[9] Článok 107 ods. 1 ZFEÚ[10] sa nevzťahuje na štátne opatrenie, ktoré možno považovať za kompenzáciu predstavujúcu protihodnotu za plnenia poskytnuté podnikmi, v prospech ktorých opatrenie smeruje, pokiaľ sa týmito plneniami vykonávajú povinnosti verejnej služby, takže tieto podniky v skutočnosti neprijmú žiadnu finančnú výhodu, a preto daným opatrením nezískajú výhodnejšie súťažné postavenie v porovnaní s podnikmi, ktoré sú ich konkurentmi. Na to, aby v konkrétnom prípade nebola takáto kompenzácia kvalifikovaná ako štátna pomoc, musia byť splnené podmienky uvedené v bodoch 88 až 93 rozsudku z 24. júla 2003, Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415).[11]

21. Pomoc, ktorá bola predmetom rozhodnutia 2000/128, predstavovala schému alebo program s uplatnením vo viacerých sektoroch a regiónoch a nielen vo vzťahu ku konkrétnemu subjektu. V súlade s článkom 3 tohto rozhodnutia sa od Talianska vyžadovalo, aby prijalo všetky opatrenia nevyhnutné na vymáhanie protiprávne poskytnutej pomoci od príjemcov.

22. V rámci programu pomoci sa Komisia môže obmedziť na skúmanie povahy predmetného programu, aby na základe tohto rozhodnutia posúdila, či tento program vzhľadom na podmienky, ktoré stanovuje, zabezpečuje príjemcom zjavnú výhodu pred ich konkurentmi a či je takej povahy, že ho využívajú najmä podniky, ktoré sú zapojené do obchodu medzi členskými štátmi. Komisia tak v rozhodnutí týkajúcom sa takéhoto programu nie je v každom jednotlivom prípade povinná vykonať analýzu pomoci poskytnutej na základe predmetnej schémy. Individuálnu situáciu každého z dotknutých podnikov je potrebné overiť až vo fáze vymáhania pomoci.[12] V tomto kontexte prináleží členskému štátu, aby overil individuálnu situáciu každého z podnikov, ktorých sa také vymáhanie týka.[13]

23. Komisia v odôvodneniach 64 až 66 a 98 rozhodnutia 2000/128 konštatuje, že predmetná pomoc narúša hospodársku súťaž a ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi alebo takýto vplyv môže mať „v rozsahu, v akom podniky, ktoré sú príjemcami, vyvážajú časť svojej produkcie do iných členských štátov; obdobne, domáca produkcia je zvýhodnená aj v prípade, že tieto podniky nie sú vývozcami, pretože pomoc znižuje možnosť podnikov usadených v iných členských štátoch vyvážať svoje výrobky na taliansky trh“[14].

9 Talianska vláda, ako aj Komisia na pojednávaní 3. apríla 2019 uviedli, že predmetné opatrenia neboli prijaté ako kompenzácia za poskytovanie verejnej služby alebo služby všeobecného hospodárskeho záujmu. ANM vo svojich písomných pripomienkach vyjadrila legitímnu dôveru v to, že zníženie odvodov do systému sociálneho zabezpečenia bolo konečné. Vnútroštátny súd sa tejto otázke nevenoval. Je to preto nad rámec položenej prejudiciálnej otázky.

10 Ak sa má štátne opatrenie považovať za štátnu pomoc, prvé kritérium podľa článku 107 ods. 1 ZFEÚ predpokladá existenciu výhody poskytnutej podniku.

11 Pozri rozsudok z 20. decembra 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco a i./Európska komisia (C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, body 44 až 46). Neznamená to však, že by ANM nebola oprávnená dostávať kompenzáciu za poskytovanie verejných služieb alebo služieb všeobecného hospodárskeho záujmu na inom základe.

12 Rozsudok z 9. júna 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ a i./Komisia (C-71/09 P, C-73/09 P a C-76/09 P, EU:C:2011:368, body 63 a 130).

13 Rozsudok z 9. júna 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ a i./Komisia (C-71/09 P, C-73/09 P a C-76/09 P, EU:C:2011:368, bod 64).

14 Pozri odôvodnenie 66 rozhodnutia 2000/128. Podľa môjho názoru produkcia a vývoz tovarov, na ktoré sa odkazuje v odôvodnení 66, sú uvedené len ilustratívne. Jednoznačne to vyplýva z rozsudku zo 14. januára 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, body 65 až 69). Pozri bod 24 nižšie.

24. Vnútroštátne orgány pred tým, ako pristúpia k vymáhaniu zvýhodnenia, však musia nevyhnutne v každom jednotlivom prípade preveriť, či priznané zvýhodnenie mohlo vzhľadom na svojho príjemcu narušiť hospodársku súťaž a ovplyvniť obchod v rámci Únie. Toto dodatočné preverenie je podstatné pre posúdenie jednotlivých získaných zvýhodnení ako štátnej pomoci. [15]

25. V kontexte prejednávanej veci preto otázka toho, či bol týmto konkrétnym poskytnutím pomoci ovplyvnený obchod medzi členskými štátmi a narušená hospodárska súťaž, vznikla, keď sa INPS začala domáhať vrátenia pomoci poskytnutej konkrétnemu príjemcovi, akým je ANM, a rozhodnutie, v ktorom sa takýto vplyv konštatoval, mohlo byť napadnuté pred vnútroštátnymi súdmi. [16]

Posúdenie

Uplatniteľná judikatúra a zásady

26. Odpoveď na prejudiciálnu otázku položenú Súdnemu dvoru je podľa mňa, aspoň na prvý pohľad, možné nájsť v ustálenej judikatúre Súdneho dvora. Tieto zásady boli najnovšie opätovne uvedené a uplatnené v oblasti miestnej mestskej dopravy v rozsudku zo 14. januára 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9). Uvedená vec sa týkala postupu Transport for London, na základe ktorého umožňovala londýnskym taxíkom (čiernym taxíkom) jazdiť v pruhoch pre autobusy na verejných cestách počas hodín, keď platia obmedzenia premávky týkajúce sa týchto pruhov, pričom jazdiť v týchto pruhoch zakazovala súkromne prenajímaným vozidlám s vodičom, s výnimkou umožnenia nastupovania alebo vystupovania vopred objednaných cestujúcich.

27. V bodoch 65 až 69 uvedeného rozsudku Súdny dvor konštatuje, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora na účely kvalifikovania vnútroštátneho opatrenia ako štátnej pomoci nie je potrebné preukázať skutočný dosah dotknutej pomoci na obchod medzi členskými štátmi a skutočné narušenie hospodárskej súťaže, ale len preskúmať, či toto opatrenie *môže* tento obchod ovplyvniť a narušiť hospodársku súťaž. [17] Predovšetkým, ak pomoc, ktorú členský štát poskytne, posilní postavenie jedného podniku v porovnaní s ostatnými konkurujúcimi podnikmi v obchode v rámci Únie, treba na tieto ostatné konkurujúce podniky hľadieť ako na podniky ovplyvnené touto pomocou. V tejto súvislosti nie je nevyhnutné, aby boli podniky, ktoré sú príjemcami pomoci, samy zapojené do obchodu v rámci Únie. Ak totiž členský štát poskytne podnikom pomoc, možno činnosť v rámci štátu udržať alebo zvýšiť s takým následkom, že sa možnosti podnikov so sídlom v iných členských štátoch vstúpiť na trh tohto členského štátu znížia. Okrem toho podľa judikatúry Súdneho dvora neexistuje hranica *ex ante* alebo percento, pod úrovňou ktorého možno tvrdiť, že obchod medzi členskými štátmi nie je ovplyvnený.

15 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. júna 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ a i./Komisia (C-71/09 P, C-73/09 P a C-76/09 P, EU:C:2011:368, bod 115). V bode 120 tohto rozsudku Súdny dvor konštatoval, že „preverenie individuálnej situácie každého dotknutého príjemcu, ktoré musia uskutočniť vnútroštátne orgány, musí byť dostatočne vymedzené rozhodnutím Komisie týkajúcim sa schémy pomoci, ktoré obsahuje príkaz na vymáhanie. Po prvé,… rozsah pôsobnosti takéhoto rozhodnutia musí byť jednoznačne vymedziteľný. Po druhé,… toto rozhodnutie musí obsahovať všetky podstatné náležitosti na účely jeho vykonania vnútroštátnymi orgánmi, čím sa vylúči, aby bol skutočný obsah tohto rozhodnutia vymedzený až neskôr prostredníctvom korešpondencie medzi Komisiou a vnútroštátnymi orgánmi“. V rozsudku z 13. februára 2014, Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71, bod 35), Súdny dvor skonštatoval, že keďže Komisia vo svojom rozhodnutí o režime štátnej pomoci neoznačila jednotlivých príjemcov predmetnej pomoci a nestanovila ani presnú sumu pomoci, ktorá sa má vrátiť, prináleží vnútroštátnemu súdu, ak koná o tejto otázke, aby rozhodol o sume pomoci, ktorej vrátenie nariadila Komisia. V prípade ťažkostí má vnútroštátny súd možnosť obrátiť sa na Komisiu, aby mu poskytla pomoc v súlade so zásadou lojálnej spolupráce v zmysle článku 4 ods. 3 ZEÚ.

16 Je možné, že ANM mohla byť aktívne legitimovaná napadnúť pred Všeobecným súdom Európskej únie platnosť rozhodnutia 2000/128 v rozsahu, v akom bola priamo a osobne dotknutá sporným rozhodnutím z dôvodu osobitného zásahu do jej právnej situácie prostredníctvom nariadenia vymáhania predmetnej pomoci uvedeného v jeho článku 3. Pozri analogicky rozsudok z 9. júna 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ a i./Komisia (C-71/09 P, C-73/09 P a C-76/09 P, EU:C:2011:368, bod 51). Vzhľadom na skutočnosť, že zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, podľa všetkého vyplýva, s výhradou overenia vnútroštátnym súdom, že ANM nenapáda platnosť rozhodnutia 2000/128 ako takého, ale skutočnosť, či pomoc, ktorá jej bola poskytnutá, ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi, ako sa stanovuje v článku 107 ods. 1 ZFEÚ, domnievam sa, že pravidlo prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa rozsudku z 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, body 13 až 18), sa tu neuplatňuje a ANM nebola povinná podať žalobu o neplatnosť rozhodnutia 2000/128 pred Všeobecným súdom.

17 Je potrebné zdôrazniť, že INPS nie je povinná preukázať, že predmetné oslobodenia, ktoré poskytla ANM, mali skutočný vplyv na obchod medzi členskými štátmi alebo že hospodárska súťaž bola skutočne narušená.

Relatívne nízka úroveň pomoci alebo relatívne malá veľkosť podniku, ktorý je príjemcom pomoci, totiž *a priori* nevylučujú možnosť, že obchod medzi členskými štátmi bude ovplyvnený. Preto podmienka, podľa ktorej pomoc musí ovplyvňovať obchod medzi členskými štátmi, nezávisí od miestnej alebo regionálnej povahy poskytovaných dopravných služieb, alebo od významu dotknutej oblasti podnikania. [18]

28. Súdny dvor sa domnieval, že nemožno vylúčiť, že politika týkajúca sa pruhov pre autobusy by mohla poskytovanie služieb súkromne prenajímaných vozidiel s vodičom v Londýne spraviť menej atraktívnym s tým dôsledkom, že šance podnikov so sídlom v iných členských štátoch vstúpiť na tento trh sa znížia. [19]

29. Čo sa týka podmienky narušenia hospodárskej súťaže, pomoc, ktorej cieľom je odbremeniť podnik od nákladov, ktoré by musel bežne znášať v rámci svojej bežnej prevádzky alebo bežných činností, v zásade narúša podmienky hospodárskej súťaže. [20]

30. Z vyššie uvedenej judikatúry jasne vyplýva, že hranica pre zistenie, že štátna pomoc môže ovplyvňovať obchod a narúšať hospodársku súťaž, je nízka. [21] Platí to pod podmienkou, že predmetná štátna pomoc nie je pomoc *de minimis*, keďže takáto pomoc sa považuje za pomoc bez vplyvu na obchod medzi členskými štátmi a pomoc, ktorá nenarušuje ani nehrozí narušením hospodárskej súťaže. [22] Vzhľadom na skutočnosť, že hodnota predmetného štátneho opatrenia pre ANM v konaní vo veci samej predstavovala približne 10 miliónov EUR a bola poskytnutá počas päťročného obdobia, nemohla preto v zásade byť považovaná za pomoc *de minimis* bez ohľadu na to, ktoré pravidlá EÚ týkajúce sa pomoci *de minimis* sa uplatňovali z časového hľadiska. [23]

31. Domnievam sa preto, že tvrdenie ANM, že keďže bola zriadená výlučne na účely prevádzkovania služieb verejnej dopravy v meste Neapol, nepatrí do pôsobnosti rozhodnutia 2000/128 vzhľadom na miestny charakter predmetných služieb, v zásade nie je možné prijať.

32. Aby sa však na spor vo veci samej vzťahovalo druhé a štvrté kritérium obsiahnuté v článku 107 ods. 1 ZFEÚ, je v kontexte konania vo veci samej nevyhnutné, aby INPS preukázala, že ANM súťaží s inými podnikmi na trhoch, ktoré nie sú z právneho hľadiska [24] uzavreté hospodárskej súťaži.

18 Pozri tiež rozsudky z 24. júla 2003, Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, body 77 až 82); z 21. júla 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, bod 41), a z 27. júna 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, body 78 a 79). V rozsudku z 24. júla 2003, Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00,EU:C:2003:415, bod 77), Súdny dvor konštatoval, že nie je vôbec vylúčené, že verejná subvencia poukázaná podniku, ktorý poskytuje iba miestne a regionálne dopravné služby a neposkytuje žiadne dopravné služby mimo svoj štát sídla, môže napriek tomu mať vplyv na obchod medzi členskými štátmi.

19 Rozsudok zo 14. januára 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, bod 70).

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

21 V bodoch 42 a 43 rozsudku z 21. júla 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493), Súdny dvor skonštatoval, že „relatívne nízka pomoc je schopná ovplyvniť takýto obchod, ak v odvetví, v ktorom pôsobia podniky – príjemcovia tejto pomoci – vládne živá konkurencia“. „Ak je pre odvetvie charakteristický vysoký počet malých podnikov, môže mať pomoc, aj keď relatívne skromná na individuálnej úrovni, ale otvorená pre veľký počet podnikov v odvetví, dopad na obchod medzi členskými štátmi.“

22 Súčasné pravidlá týkajúce sa štátnej pomoci *de minimis* pozri napríklad v nariadení Komisie (EÚ) č. 1407/2013 z 18. decembra 2013 o uplatňovaní článkov 107 a 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na pomoc *de minimis* (Ú. v. EÚ L 352, 2013, s. 1). Chcel by som pripomenúť, že sektor dopravy bol vylúčený z pôsobnosti nariadenia Komisie (ES) č. 69/2001 z 12. januára 2001 o uplatňovaní článkov 87 a 88 Zmluvy ES pri pomoci *de minimis* (Ú. v. ES L 10, 2001, s. 30; Mim. vyd. 08/002, s. 138). Sektor dopravy nebol vylúčený z pôsobnosti nariadenia Komisie (ES) č. 1998/2006 z 15. decembra 2006 o uplatňovaní článkov 87 a 88 zmluvy na pomoc *de minimis* (Ú. v. EÚ L 379, 2006, s. 5). Všeobecný strop *de minimis* bol však prispôsobený tak, aby sa zohľadnili malé podniky pôsobiace v cestnej nákladnej a osobnej doprave. Tento nižší strop sa už neuplatňuje na sektor cestnej osobnej dopravy podľa nariadenia č. 1407/2013.

23 S cieľom nadobudnúť určitú predstavu o rozsahu činností spoločnosti ANM je potrebné uviesť, že podľa Komisie mestský systém verejnej dopravy, ktorý prevádzkovala ANM, poskytoval v relevantnom časovom období služby približne 1 miliónu obyvateľov. V konečnom dôsledku však prináleží vnútroštátnemu súdu, aby určil, či a do akej miery, sa uplatňujú pravidlá *de minimis*.

24 Skutočnosť, že trh je fakticky uzavretý hospodárskej súťaži, keďže ANM má po priamom udelení konkrétnej koncesie výlučné práva týkajúce sa riadenia siete mestských dopravných služieb mesta Neapol, nie je relevantná.

33. Podľa môjho názoru, ak bol trh, na ktorom sa poskytovali dopravné služby v meste Neapol, v relevantnom čase potenciálne otvorený určitému stupňu hospodárskej súťaže [25] a nepodliehal preto zákonnému monopolu, alebo ak ANM pôsobila na iných trhoch, ktoré boli otvorené určitému stupňu hospodárskej súťaže, je pravdepodobné, že predmetné štátne opatrenie bolo schopné narušiť hospodársku súťaž a ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi, aj napriek miestnemu charakteru poskytovaných dopravných služieb, ktoré boli limitované na oblasť mesta Neapol.

34. V záujme zrozumiteľnosti sa domnievam, že je dôležité vymedziť pojem „zákonného monopolu“ v kontexte prejednávanej veci. V tomto smere si myslím, že by bolo ťažké nájsť lepšie vymedzenie ako je vymedzenie uvedené v poznámke pod čiarou 272 oznámenia Komisie o pojme štátna pomoc uvedenom v článku 107 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (C/2016/2946) [26], v ktorej sa uvádza, že „zákonný monopol existuje vtedy, keď je daná služba vyhradená zákonom alebo regulačnými opatreniami výhradnému poskytovateľovi, pričom akýkoľvek iný subjekt má jednoznačne zakázané poskytovať túto službu (dokonca ju nesmie poskytovať ani na uspokojenie možného zvyškového dopytu niektorých skupín zákazníkov). Samotná skutočnosť, že poskytovaním služby vo verejnom záujme je poverený konkrétny podnik, však neznamená, že tento podnik má zákonný monopol“. Okrem toho samozrejme platí, že zákonný monopol vyhradený zákonom musí byť v súlade s právom EÚ, konkrétne s predpismi týkajúcimi sa verejného obstarávania.

35. Za týchto okolností a vzhľadom na rozsudky z 24. júla 2003, Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, bod 78), a zo 14. januára 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, body 66 až 70), ak bol trh, na ktorom sa poskytujú dopravné služby v meste Neapol, v relevantnom čase z právneho hľadiska otvorený určitému stupňu hospodárskej súťaže a nepodliehal preto zákonnému monopolu, nie je nereálne predpokladať, že poskytovanie dopravných služieb subjektom, ako je ANM, mohlo byť predmetným štátnym opatrením zachované alebo zvýšené s výsledkom, že podniky zriadené v iných členských štátoch by boli mali menšiu šancu poskytovať dopravné služby v meste Neapol. Navyše aj v prípade, že by trh, na ktorom sa poskytujú dopravné služby v meste Neapol, bol v relevantnom čase z právneho hľadiska voči hospodárskej súťaži uzavretý [27], ak sa činnosť ANM napriek tomu neobmedzovala na tento konkrétny trh so službami a tento zemepisný trh, predmetné štátne opatrenie mohlo zjednodušiť jej rozšírenie na iné trhy, ktoré boli otvorené hospodárskej súťaži [28], pokiaľ nebola skutočne a transparentne vylúčená akákoľvek možnosť krížových dotácií medzi trhom, na ktorom ANM mohla pôsobiť v rámci zákonného monopolu, a inými trhmi, a to na základe oddeleného účtovníctva pre jej jednotlivé činnosti. [29]

Uplatnenie judikatúry a zásad na skutkovú podstatu konania vo veci samej

36. Ku kľúčovým otázkam, ktoré musí vyriešiť vnútroštátny súd, patrí po prvé, či predmetný trh bol z právneho hľadiska otvorený určitému stupňu hospodárskej súťaže počas relevantného obdobia, a po druhé, či ANM počas tohto obdobia pôsobila na iných trhoch (zemepisných a/alebo trhoch produktov/služieb), ktoré boli otvorené určitému stupňu hospodárskej súťaže, a ak áno, či bola vylúčená akákoľvek možnosť krížovej dotácie.

25 Pozri analogicky rozsudok z 11. júna 2009, ACEA/Komisia (T-297/02, EU:T:2009:189, bod 90). Pozri tiež rozsudok z 29. apríla 2004, Taliansko/Komisia (C-298/00 P, EU:C:2004:240, bod 66), v ktorom sa spomína čiastočné otvorenie trhu hospodárskej súťaži. V bode 65 rozsudku z 26. októbra 2016, Orange/Komisia (C-211/15 P, EU:C:2016:798), Súdny dvor skonštatoval, že „v tejto súvislosti môže skutočnosť, že hospodárske odvetvie bolo predmetom liberalizácie na úrovni Únie, charakterizovať skutočný alebo možný dosah pomoci na hospodársku súťaž, ako aj jej účinok na obchod medzi členskými štátmi“.

26 Ú. v. EÚ C 262, 2016, s. 1.

27 A teda podliehal zákonnému monopolu.

28 Pozri analogicky rozsudok z 11. júna 2009, ACEA/Komisia (T-297/02, EU:T:2009:189, bod 94).

29 Pozri rozsudok z 23. januára 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-387/17, EU:C:2019:51, bod 42).

37. Pokiaľ ide o prvú otázku, vnútroštátny súd vo svojej odpovedi na žiadosť o objasnenie, ktorú mu zaslal Súdny dvor, uviedol, že podľa podaní spoločnosti ANM v tejto veci fráza „v podstate v nekonkurenčnom režime, vzhľadom na výlučný charakter poskytovanej služby“ odkazuje na skutočnosť, že v praxi sa predmetný trh nevyznačoval žiadnymi podmienkami pre hospodársku súťaž, keďže celá sieť mestskej dopravy v meste Neapol nepodliehala súťažnému konaniu [30], ale bola predmetom priameho zadania. ANM uviedla, že predmetné priame zadanie bolo v súlade s právom EÚ, ako aj s vnútroštátnymi právnymi predpismi. [31] ANM potvrdila, že mala výlučné právo týkajúce sa všetkých plánovaných dopravných služieb na predmetnom území, v tom zmysle, že neboli poskytované žiadne iné podobné služby a poskytované služby nebolo možné nahradiť podobnými službami.

38. Podľa môjho názoru samotná skutočnosť, že predmetné priame zadanie mohlo byť v súlade s právnymi predpismi EÚ a vnútroštátnymi právnymi predpismi týkajúcimi sa verejnej súťaže, nevylučuje skutočnosť, že mohlo dôjsť k narušeniu možnej hospodárskej súťaže alebo že mohol byť ovplyvnený obchod medzi členskými štátmi. Namiesto toho je potrebné zaoberať sa otázkou, či ANM mala zákonný monopol, pokiaľ ide o riadenie mestskej dopravy v meste Neapol, alebo či podľa vnútroštátneho práva predmetná koncesia alebo jej časť mohla byť zadaná inému subjektu okrem iného prostredníctvom súťažného konania. Ak existovala možnosť využiť súťažné konanie [32], znamená to, že na predmetnom trhu mohla existovať určitá hospodárska súťaž a samotné priame zadanie mohlo prispieť k narušeniu možnej hospodárskej súťaže alebo toto narušenie zintenzívniť, alebo mohlo mať vplyv na obchod medzi členskými štátmi. [33]

39. Na pojednávaní pred Súdnym dvorom 3. apríla 2019 sa prejavil značný rozdiel medzi ANM a ostatnými účastníkmi, pokiaľ ide o skutočnú pôsobnosť a význam talianskeho práva v danej veci, predovšetkým článku 18 legislatívneho dekrétu č. 422/1997. V právomoci Súdneho dvora nie je poskytovať výklad vnútroštátneho práva. Na základe pripomienok INPS, ANM, talianskej vlády a Komisie v priebehu pojednávania 3. apríla 2019 sa preto domnievam, že vnútroštátny súd musí overiť nielen, či článok 18 legislatívneho dekrétu č. 422/1997 a/alebo iné ustanovenia vnútroštátneho práva povoľovali priame zadanie predmetnej koncesie ANM, ale či to fakticky *neprikazovali*. Zo zbežného čítania článku 18 ods. 2 legislatívneho dekrétu č. 422/1997 je podľa všetkého možné tvrdiť [34], že v relevantnom časovom období mohol byť na predmetnom trhu možný určitý stupeň hospodárskej súťaže. [35] Cieľom skúmania je určiť, či ANM mala zákonný monopol na relevantnom trhu.

30 Napriek existencii miestnych alebo regionálnych monopolov, pri ktorých príslušné regionálne a miestne orgány zadávajú tieto monopoly prostredníctvom postupov obstarávania, môže dôjsť k narušeniu hospodárskej súťaže a obchodu medzi členskými štátmi, ak sa poskytne štátna pomoc podniku, ktorý súťaží o udelenie takéhoto monopolu, keďže finančná situácia tohto podniku sa v porovnaní s inými možnými uchádzačmi posilní. Rozsudok zo 16. júla 2014, Nemecko/Komisia (T-295/12, neuverejnený, EU:T:2014:675, bod 154).

31 V odpovedi na žiadosť Súdneho dvora o objasnenie vnútroštátny súd uviedol, že podľa ANM pokiaľ ide o postupnú liberalizáciu trhu s dopravnými službami, ktoré sú predmetom povinnosti verejnej služby, povinnosť zadávať zmluvy podľa nových pravidiel podľa článku 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 z 23. októbra 2007 o službách vo verejnom záujme v železničnej a cestnej osobnej doprave, ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 1191/69 a (EHS) č. 1107/70 (Ú. v. EÚ L 315, 2007, s. 1), sa uplatňuje podľa prechodných pravidiel stanovených v článku 8 uvedeného nariadenia od 3. decembra 2019. Vo svojich písomných pripomienkach ANM uviedla, že počas obdobia rokov 1997 až 2001 sa na predmetné koncesie uplatňovali ustanovenia nariadenia Rady (EHS) č. 1191/69 z 26. júna 1969 o postupe členských štátov, ktorý sa týka záväzkov obsiahnutých v koncepcii služieb vo verejnom záujme v oblasti železničnej, cestnej a vnútrozemskej vodnej dopravy (Ú. v. ES L 156, 1969, s. 1; Mim. vyd. 07/001, s. 19), zmeneného nariadením Rady (EHS) č. 1893/91 z 20. júna 1991 (Ú. v. ES L 169, 1991, s. 1; Mim. vyd. 07/001, s. 314). ANM tvrdila, že uvedeným nariadením sa umožňovalo uzatváranie zmlúv o poskytovaní verejných služieb týkajúcich sa povinností pri poskytovaní miestnych služieb verejnej dopravy, avšak bez konkretizácie podmienok, pod akými sa takéto zmluvy majú uzatvárať, alebo či trh so službami miestnej dopravy má byť otvorený hospodárskej súťaži. ANM takisto tvrdila, že v súlade s článkom 18 legislatívneho dekrétu č. 422/1997 bol systém koncesií nahradený otvorením trhu hospodárskej súťaži od 31. decembra 2005.

32 Hoci aj vo vzťahu k časti predmetného trhu.

33 Pozri analogicky rozsudok z 11. júna 2009, ACEA/Komisia (T-297/02, EU:T:2009:189, bod 92), v ktorom Všeobecný súd skonštatoval, že samotná existencia pomoci v prospech určitých príjemcov mohla byť „pre obce podnetom, aby skôr priamo zadali služby im, ako by mali poskytnúť koncesie v rámci otvorenej súťaže“.

34 S výhradou overenia vnútroštátnym súdom.

35 Pozri článok 18 ods. 2 písm. a) legislatívneho dekrétu č. 422/1997, v ktorom sa odkazuje na možnosť súťažného konania, a článok 18 ods. 2 písm. b), v ktorom sa *v prípade* priameho zadania na trhu ukladajú obmedzenia pôsobenia mimo zemepisnej oblasti.

40. Pokiaľ ide o druhú otázku, ANM vo svojich písomných pripomienkach potvrdila, že počas relevantného obdobia nepôsobila mimo provincie[36] Neapol. ANM takisto tvrdila, že v súlade so svojimi stanovami (ktoré boli v účinnosti od 27. júna 1995 do 2001) pôsobila výlučne v meste Neapol. Navyše tvrdila, že v súlade s vnútroštátnou judikatúrou nemohla pôsobiť mimo provincie Neapol. Chcel by som však poznamenať, že v súlade s článkom 3 ods. 2 a článkom 3 ods. 3 stanov zo 6. apríla 1992 ANM mohla za určitých okolností pôsobiť aj mimo územia tohto mesta.

41. ANM ďalej tvrdí, že do 1. januára 2013, kedy sa zlúčila s ďalšou spoločnosťou, Napolipark, ktorá spravuje parkovacie priestory, nevykonávala žiadnu inú činnosť okrem prevádzkovania systému mestskej verejnej dopravy. Vzhľadom na predmetný dátum a uplynutie značného množstva času od poskytnutia štátneho opatrenia sa domnievam, že táto činnosť nie je z časového hľadiska dôležitá na účely posúdenia skutočného alebo potenciálneho vplyvu predmetného opatrenia na hospodársku súťaž alebo obchod medzi členskými štátmi. Chcel by som však poznamenať, že v súlade s článkom 4 contratto di servizio (zmluvy o poskytovaní služieb) z 27. júna 1997 medzi mestom Neapol a ANM, je predmetom koncesie nielen riadenie mestskej dopravy, ale aj správa parkovacích miest.

42. Vzhľadom na tieto úvahy musí vnútroštátny súd príslušne overiť, či ANM počas relevantného obdobia pôsobila mimo mesta Neapol alebo na inom trhu s produktmi či službami, a ak áno, či bola vylúčená akákoľvek možnosť krížových dotácií.

Návrh

43. Na základe uvedeného by som navrhoval, aby sa na otázku, ktorú položil Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (Najvyšší kasačný súd, pracovnoprávny senát, Taliansko) odpovedalo:

Rozhodnutie 2000/128/ES z 11. mája 1999 o schéme pomoci poskytnutej Talianskom na opatrenia na podporu zamestnanosti [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 42, 2000, s. 1) sa vzťahuje na zamestnávateľa, akým je Azienda Napoletana Mobilità SpA, ktorá prevádzkovala služby miestnej verejnej dopravy a ktorá v období od mája 1997 do mája 2001 získala úľavy na odvodoch na sociálne zabezpečenie po uzatvorení zmlúv o vykonaní stáže a práce v nadväznosti na nadobudnutie účinnosti zákona č. 407 z roku 1990, pokiaľ sa na ňu nevzťahuje zákonný monopol, ktorý na základe zákona alebo regulačných opatrení, v súlade s právom Únie, vyhradzuje poskytovanie týchto služieb výhradnému poskytovateľovi s vylúčením akýchkoľvek iných prevádzkovateľov a za predpokladu, že nepôsobí na žiadnych iných zemepisných trhoch alebo trhoch s produktmi alebo službami.

36 Chcel by som poznamenať, že niekedy sa odkazuje na provinciu Neapol a niekedy na mesto Neapol. Zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, nie je jasné, či sa v súvislosti s relevantným obdobím tieto pojmy vzťahujú na jednu zemepisnú oblasť.