



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

29. srpnja 2019. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Državne potpore – Potpore za zapošljavanje – Izuzeće od socijalnih doprinosa u vezi s ugovorima o osposobljavanju i radu – Odluka 2000/128/EZ – Sustavi potpora koje je dodijelila Italija za poticanje zapošljavanja – Potpore koje su djelomično nespojive s unutarnjim tržištem – Primjenjivost Odluke 2000/128/EZ na poduzeće koje na isključiv način pruža usluge lokalnog javnog prijevoza koje mu je općina izravno dodijelila – Članak 107. stavak 1. UFEU-a – Pojam ‚narušavanja tržišnog natjecanja‘ – Pojam ‚utjecaj na trgovinu‘ među državama članicama”

U predmetu C-659/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija), odlukom od 4. srpnja 2017., koju je Sud zaprimio 24. studenoga 2017., u postupku

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

protiv

Azienda Napoletana Mobilità SpA,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev (izvjestitelj), predsjednik vijeća, T. von Danwitz i P. G. Xuereb, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 3. travnja 2019.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), A. Sgroi, L. Maritato i C. D’Aloisio, *avvocati*,
- za Azienda Napoletana Mobilità SpA, M. Malena i S. Miccoli, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina, *avvocato dello Stato*,
- za Europsku komisiju, D. Recchia i F. Tomat, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 6. lipnja 2019.,

* Jezik postupka: talijanski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 107. stavka 1. UFEU-a i Odluke Komisije 2000/128/EZ od 11. svibnja 1999. o sustavu potpora koje je Italija dodijelila za intervencije u korist zapošljavanja (SL 2000., L 42, str. 1.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Istituta nazionale della previdenza sociale (INPS) i Aziende Napoletana Mobilità SpA (u daljnjem tekstu: društvo ANM) u vezi s mogućom obvezom potonjeg društva da INPS-u plati socijalne doprinose povezane s ugovorima o osposobljavanju i radu koje je to društvo sklopilo u razdoblju između 1997. i 2001.

Pravni okvir

Odluka 2000/128

- 3 Točke 62. do 67. obrazloženja Odluke 2000/128, koje se odnose na talijanski propis o ugovorima o osposobljavanju i radu, glase:

„(62) Ugovori o osposobljavanju i radu, kako su bili uređeni s [legge n. 863 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, recante misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali (Zakon br. 863 od 19. prosinca 1984. o preoblikovanju s izmjenama Zakonodavne uredbe br. 726 od 30. listopada 1984. o hitnim mjerama za podršku i rast razine zapošljavanja u zakon) (GURI br. 351 od 22. prosinca 1984., str. 10691.)], nisu potpora na temelju članka 87. stavka 1. [UEZ-a], nego opća mjera. Naime, predviđene prednosti primjenjivale su se na sve poduzetnike ujednačeno, automatski, nediskrecijski i na temelju objektivnih kriterija.

(63) Izmjenama koje su s [legge n. 407 – Disposizioni diverse per l’attuazione della manovra di finanza pubblica 1991-1993 (Zakon br. 407 od 29. prosinca 1990. o različitim odredbama za provedbu politike javnih financija 1991.-1993.) (GURI br. 303 od 31. prosinca 1990., str. 3.)] donesene 1990. promijenjena je priroda tih mjera. Tim su odredbama smanjenja bila uređena s obzirom na mjesto nastana poduzetnika koji koristi potporu, kao i ovisno o njegovoj sektorskoj pripadnosti. Stoga su određeni poduzetnici ostvarili veća smanjenja od onih koja su odobrena konkurentskim poduzetnicima.

(64) Selektivna smanjenja kojima se određene poduzetnike stavlja u povoljniji položaj u odnosu na druge poduzetnike iz te iste države članice, bilo da se selektivnost ostvaruje na pojedinačnoj, regionalnoj ili sektorskoj razini, čine, u pogledu razlikovnog dijela smanjenja, državne potpore u smislu članka 87. stavka 1. [UEZ-a] kojima se narušava tržišno natjecanje i koje mogu utjecati na trgovinu među državama članicama.

Naime, navedenom se razlikom stavljaju u povoljniji položaj poduzetnici koji posluju u određenim zonama talijanskog državnog područja, s obzirom na to da ona nije dostupna poduzetnicima izvan tih zona.

(65) Tom se potporom narušava tržišno natjecanje jer se njome jača financijski položaj i mogućnosti djelovanja poduzetnika koji su njezini korisnici u odnosu na njihove konkurente koji ne raspolažu tom potporom. Budući da taj učinak nastaje u okviru trgovine unutar Zajednice, ta potpora utječe na tu trgovinu.

- (66) Konkretno, tim se potporama narušava tržišno natjecanje i utječe na trgovinu među državama članicama jer poduzetnici koji su korisnici potpore dio svoje proizvodnje izvoze u druge države članice; usto, čak i ako ti poduzetnici nisu izvoznici, nacionalna proizvodnja je u prednosti jer su mogućnosti poduzetnika sa sjedištem u drugim državama članicama da svoje proizvode izvoze na talijansko tržište smanjene.
- (67) Zbog gore navedenih razloga mjere koje se razmatraju u načelu su zabranjene člankom 87. stavkom 1. [UEZ-a] i člankom 62. stavkom 1. Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru [od 2. svibnja 1992. (SL 1994., L 1, str. 3., u daljnjem tekstu: Sporazum o EGP-u)] te ih se može smatrati spojivima s unutarnjim tržištem samo ako je moguća primjena jednog od odstupanja propisanih navedenim Ugovorom ili Sporazumom.”
- 4 U točkama 97. i 98. obrazloženja te odluke u pogledu talijanskog propisa o preoblikovanju ugovora o osposobljavanju i radu u ugovore o radu na neodređeno navodi se sljedeće:
- „(97) U pogledu jednogodišnjeg produljenja potpora za ugovore o osposobljavanju i radu valja navesti da je analiza prirode potpore, koja se navodi u točki V.1.(a), tim relevantnija u pogledu tih intervencija s obzirom na osobitu naglašenost njihove selektivnosti koja proizlazi iz činjenice njihove ograničenosti samo na zone iz cilja br. 1.
- (98) Posljedično, iz prethodnih razmatranja proizlazi da predmetne mjere mogu utjecati na trgovinu unutar Zajednice. Uzimajući u obzir elemente potpore koje te mjere sadržavaju, valja smatrati da su predmetne intervencije obuhvaćene područjem primjene članka 87. stavka 1. UEZ-a i članka 62. stavka 1. Sporazuma o EGP-u jer one čine državne potpore kojima se narušava tržišno natjecanje u mjeri koja može utjecati na trgovinu unutar Zajednice, te se one mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem samo ako se na njih može primijeniti jedno od predviđenih odstupanja.”
- 5 Člankom 1. navedene odluke određuje se:
- „1. Potpore koje je nezakonito dodijelila Italija od studenoga 1995. za zapošljavanje na temelju ugovora o osposobljavanju i radu koji su predviđeni [Zakonom br. 863 od 19. prosinca 1984., Zakonom br. 407 od 29. prosinca 1990., leggeom n. 169 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 108, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno dell’occupazione (Zakon br. 169 od 1. lipnja 1991. o preoblikovanju s izmjenama Zakonodavne uredbe br. 108 od 29. ožujka 1991. o hitnim odredbama radi podrške zapošljavanju u zakon) (GURI br. 129 od 4. lipnja 1991., str. 4.) i leggeom n. 451 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299, recante disposizioni urgenti in materia di occupazione e di fiscalizzazione degli oneri sociali (Zakon br. 451 od 19. srpnja 1994. o preoblikovanju s izmjenama Zakonodavne uredbe br. 299 od 16. svibnja 1994. o hitnim odredbama o zapošljavanju i fiskalizaciji socijalnih doprinosa u zakon) (GURI br. 167 od 19. srpnja 1994., str. 3.)] spojive su s unutarnjim tržištem i Sporazumom o EGP-u ako se odnose na:
- stvaranje radnih mjesta pri poduzetniku korisniku za osobe koje još nisu bile zaposlene ili su izgubile prethodno zaposlenje u smislu smjernica za potpore za zapošljavanje [(SL 1995., C 334, str. 4.)],
 - zapošljavanje radnika koji imaju osobite teškoće s uključivanjem ili ponovnim uključivanjem u tržište rada. Za potrebe ove odluke, „radnici koji imaju osobite teškoće s uključivanjem ili ponovnim uključivanjem u tržište rada” znači osobe mlađe od 25 godina, osobe koje su završile sveučilišni studij do 29 godina starosti te dugotrajno nezaposlene osobe, to jest osobe koje su nezaposlene dulje od jedne godine.
2. Potpore za ugovore o osposobljavanju i radu koje ne ispunjavaju uvjete iz stavka 1. nisu spojive s unutarnjim tržištem.”

6 U skladu s člankom 2. te odluke:

„1. Potpore koje je dodijelila Italija u skladu s člankom 15. [leggea n. 196 – Norme in materia di promozione dell'occupazione (Zakon br. 196 od 24. lipnja 1997. o mjerama za zapošljavanje) (Redovni dodatak GURI-ju br. 154 od 4. srpnja 1997.)] za preoblikovanje ugovora o osposobljavanju i radu u ugovore o radu na neodređeno vrijeme spojive su s unutarnjim tržištem i Ugovorom o EGP-u ako ispunjavaju uvjet otvaranja neto radnih mjesta kako je definiran u smjernicama Zajednice za potpore za zapošljavanje.

Radna snaga koju zapošljava poduzetnik izračunava se ne uzimajući u obzir zaposlenja koja proizlaze iz preoblikovanja ugovora, radna mjesta s ugovorima na određeno vrijeme odnosno nedovoljno stabilna zaposlenja.

2. Potpore za preoblikovanje ugovora o osposobljavanju i radu u ugovore o radu na neodređeno vrijeme koje ne ispunjavaju uvjet utvrđen u stavku 1. nespojive su s unutarnjim tržištem.”

7 Člankom 3. Odluke 2000/128 propisuje se:

„Italija poduzima sve potrebne mjere kako bi od korisnika povratila potpore koje ne ispunjavaju uvjete iz članaka 1. i 2. a već su nezakonito dodijeljene.

Povrat sredstava potpore provodi se u skladu s postupcima utvrđenima talijanskim pravom. Na iznose koji se moraju vratiti obračunavaju se kamate od datuma kad su ti iznosi korisniku stavljeni na raspolaganje do njihova stvarnog povrata. Kamate se izračunavaju na temelju referentne stope koja se primjenjuje prilikom izračuna neto ekvivalentnih bespovratnih sredstava za regionalnu potporu.”

Talijansko pravo

- 8 Talijanska Republika Zakonom br. 863 od 19. prosinca 1984. uspostavila je „ugovor o osposobljavanju i radu”. Prvotno je bila riječ o ugovoru o radu na određeno vrijeme uz razdoblje osposobljavanja, koji je bio predviđen za nezaposlene osobe koje nemaju više od 29 godina. U odnosu na zapošljavanja provedena posredstvom te vrste ugovora vrijedilo je dvogodišnje razdoblje izuzeća od plaćanja socijalnih doprinosa na teret poslodavca. To se izuzeće primjenjivalo ujednačeno, automatski i nediskrecijski na cijelom državnom području.
- 9 Mjerodavna pravila za ugovore o osposobljavanju i radu uzastopno su bila mijenjana Zakonom br. 407 od 29. prosinca 1990. (u daljnjem tekstu: Zakon br. 407/1990), kojim je uspostavljeno regionalno uređenje izuzeća od socijalnih doprinosa, Zakonom br. 169 od 1. lipnja 1991., kojim je najviša dob radnika koji mogu biti zaposleni tom vrstom ugovora povišena na 32 godine, i Zakonom br. 451 od 19. srpnja 1994. (u daljnjem tekstu: Zakon br. 451/1994), kojim je uspostavljen ugovor o osposobljavanju i radu, koji je ograničen na jednu godinu, i kojim je utvrđen najmanji broj sati obrazovanja koji se mora osigurati.
- 10 Tim zakonskim izmjenama bilo je omogućeno da se posredstvom ugovora o radu zapošljavaju mlade osobe od 16 od 32 godine starosti, pri čemu je ta dobna granica mogla biti u diskreciji nadležnih regionalnih tijela, te je u korist poduzetnika koji posluju u zonama sa stopom nezaposlenosti višom od talijanskog nacionalnog prosjeka bilo propisano potpuno izuzeće od socijalnih doprinosa, među ostalim, tijekom dvogodišnjeg razdoblja osposobljavanja, pri čemu je to razdoblje moglo biti produljeno za jednu godinu u slučaju preoblikovanja takvih ugovora u ugovore o radu na neodređeno vrijeme.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 11 Nakon što je 1995. preoblikovano društvo koje je bilo uspostavljeno u obliku javnopravnog konzorcija, osnovan je ANM radi jedinstvenog i integriranog upravljanja uslugama lokalnog javnog prijevoza u općini Napulj (Italija). To je društvo 2001. preoblikovano u dioničko društvo u kojem je ta općina bila jedini dioničar i čiji je društveni cilj bilo upravljanje uslugama koje se odnose na sve oblike javnog prijevoza osoba i robe na području navedene općine.
- 12 ANM je u okviru te djelatnosti od studenoga 1995. do svibnja 2001. zapošljavao osobe kako bi osigurao njihovo stručno osposobljavanje i zatim uključivanje u poduzeće. Ta su zapošljavanja provedena na temelju ugovora o osposobljavanju i radu u smislu Zakona br. 863 od 19. prosinca 1984., kako je izmijenjen zakonima br. 407/1990, 169 od 1. lipnja 1991. i 451/1994. Preoblikovanje tih ugovora u ugovore o radu na neodređeno vrijeme provedeno je u skladu sa Zakonom br. 451/1994. ANM je u pogledu navedenih ugovora o osposobljavanju i radu te njihovih naknadnih preoblikovanja ostvario izuzeća od socijalnih doprinosa predviđena talijanskim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 13 Budući da je Europska komisija taj propis proglasila djelomično nespojivim sa zabranom iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, INPS je kao nacionalno tijelo zaduženo za izvršenje Odluke 2000/128 uputio društvu ANM dva naloga za plaćanje na iznose od 7 429 436,76 eura za zapošljavanja na temelju ugovora o osposobljavanju i radu tijekom razdoblja od 1997. do 2001. i 2 266 014,05 eura za preoblikovanje tih ugovora u ugovore o radu na neodređeno vrijeme za razdoblje od 1999. do 2001.
- 14 ANM je od Tribunalea di Napoli (Sud u Napulju, Italija) zatražio utvrđenje nepostojanja njegove obveze plaćanja tih iznosa. Taj je sud prihvatio tužbeni zahtjev društva ANM jer Odluka 2000/128 nije imala izravan učinak u talijanskom pravnom poretku, s obzirom na to da se njome Talijanskoj Republici nije nalagala dovoljno precizna i bezuvjetna obveza.
- 15 INPS je protiv presude Tribunalea di Napoli (Sud u Napulju) uložio žalbu pred Corte d'appello di Napoli (Žalbeni sud u Napulju, Italija), koji je uz drukčije obrazloženje potvrdio tu presudu. Taj je sud smatrao da se Odluka 2000/128 ne primjenjuje na ANM iako je dio talijanskog pravnog poretka. Gospodarska prednost koju čine izuzeća od socijalnih doprinosa ne može utjecati na trgovinu među državama članicama ni narušiti tržišno natjecanje s obzirom na to da su se ona odnosila na djelatnosti lokalnog javnog prijevoza koje su obavljane u netržišnim uvjetima slijedom njihove izravne dodjele društvu ANM.
- 16 INPS je pred Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija) podnio kasacijsku žalbu tvrdeći da su u presudi Cortea d'appello di Napoli (Žalbeni sud u Napulju) pogrešno protumačeni članak 107. UFEU-a i Odluka 2000/128, a s obzirom na to da je ta odluka u cijelosti primjenjiva na društvo ANM.
- 17 U tim je okolnostima Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Primjenjuje li se Odluka [2000/128] i na one poslodavce koji obavljaju djelatnost lokalnog javnog prijevoza – suštinski u netržišnim uvjetima, zbog isključive naravi [pružene] usluge – a koji su ostvarili korist od smanjenja doprinosa u slučajevima sklapanja ugovora o osposobljavanju i radu, nakon stupanja na snagu Zakona [br. 407/1990.], odnosno u konkretnom slučaju u razdoblju od 1997. do svibnja 2001.?”

O prethodnom pitanju

- 18 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Odluku 2000/128 tumačiti na način da se primjenjuje na poduzetnika, poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, koji je na temelju izravne dodjele, koju je provela općina, na isključiv način pružao usluge lokalnog javnog prijevoza i koji je ostvario korist od smanjenja socijalnih doprinosa na temelju nacionalnog propisa koji je tom odlukom proglašen djelomično nespojivim sa zabranom iz članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 19 Konkretno, taj se sud pita primjenjuje li se navedena odluka na sektor lokalnog javnog prijevoza te jesu li u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku ispunjene pretpostavke iz navedene odredbe u pogledu utjecaja na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama.
- 20 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, kako bi se mjera smatrala „državnom potporom” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, moraju se ispuniti sve sljedeće pretpostavke. Kao prvo, mora biti riječ o državnoj intervenciji ili intervenciji putem državnih sredstava. Kao drugo, ta intervencija mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama. Kao treće, ona mora pružati selektivnu prednost svojem korisniku. Kao četvrto, ona mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje (presuda od 6. ožujka 2018., Komisija/FIH Holding i FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, t. 43. i navedena sudska praksa).
- 21 U ovom slučaju prije svega valja istaknuti da je Komisija u točkama 63., 64. i 97. obrazloženja Odluke 2000/128 utvrdila da talijanski propis o kojem je riječ u glavnom postupku ispunjava prvu i treću pretpostavku iz prethodne točke.
- 22 Nadalje, ona je u točkama 65. i 97. te odluke smatrala da su druga i četvrta pretpostavka također ispunjene jer ta potpora u smislu druge pretpostavke jača financijski položaj i mogućnosti djelovanja poduzetnika koji su njezini korisnici, a u smislu četvrte pretpostavke „[zato što]” taj učinak nastaje u okviru trgovine na unutarnjem tržištu.
- 23 U točkama 66. i 97. obrazloženja navedene odluke navodi se da se, „konkretno”, narušava tržišno natjecanje i utječe na trgovinu među državama članicama „jer” poduzetnici koji su korisnici potpore dio svoje proizvodnje izvoze u druge države članice odnosno, ako i ne izvoze, nacionalna je proizvodnja u prednosti jer su mogućnosti poduzetnika sa sjedištem u drugim državama članicama da svoje proizvode izvoze na talijansko tržište smanjene.
- 24 Međutim, s jedne strane, a suprotno onomu što tvrdi ANM, iz izričaja točke 66. obrazloženja Odluke 2000/128 ne može se zaključiti da je Komisija ograničila područje primjene te odluke na sektore koji su izravno uključeni u trgovinu proizvodima ili uslugama na unutarnjem tržištu, uz isključenje sektora lokalnih usluga kao što je to lokalni javni prijevoz.
- 25 Naime, kao što je to Sud već imao priliku utvrditi, Komisija je u točki 65. obrazloženja navedene odluke općenitim izričajem objasnila da se selektivnim smanjenjima socijalnih doprinosa propisanim talijanskim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku narušava tržišno natjecanje, kao i to da postoji utjecaj na trgovinu među državama članicama jer taj učinak smanjenja nastaje u okviru te trgovine, pri čemu se primjer sektora proizvodnje u točki 66. obrazloženja navedene odluke koristi samo kao ilustracija te ocjene (presuda od 7. ožujka 2002., Italija/Komisija, C-310/99, EU:C:2002:143, t. 88.).
- 26 S druge strane, iz točaka 65., 66. i 97. obrazloženja Odluke 2000/128 proizlazi da su druga i četvrta pretpostavka iz članka 107. stavka 1. UFEU-a ispunjene samo ako su poduzetnici koji su ostvarili korist od smanjenja socijalnih doprinosa izloženi tržišnom natjecanju na liberaliziranom tržištu, makar i djelomično.

- 27 Naime, ustaljena je sudska praksa da se u slučaju sustava potpora, poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, Komisija može ograničiti na ispitivanje njegovih obilježja kako bi u obrazloženju odluke ocijenila osigurava li taj sustav, s obzirom na modalitete koji su njime predviđeni, prednost korisnicima u odnosu na njihove konkurente i je li on takve prirode da od njega ostvaruju korist poduzetnici koji sudjeluju u trgovini među državama članicama. Stoga, u odluci koja se odnosi na jedan takav sustav, Komisija nije dužna provesti analizu dodijeljene potpore u svakom pojedinačnom slučaju koji se temelji na takvom sustavu. Pojedinačnu situaciju svakog predmetnog poduzetnika nužno je provjeriti tek u stadiju povrata potpora (vidjeti u tom smislu presudu od 9. lipnja 2011., Comitato „Venezia vuole vivere” i dr./Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, t. 63. i navedenu sudsku praksu).
- 28 Posljedično, nacionalna tijela dotične države članice moraju prije povrata u svakom pojedinačnom slučaju provjeriti može li odobrena prednost u pogledu njezina korisnika narušiti tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu među državama članicama (vidjeti u tom smislu presudu od 9. lipnja 2011., Comitato „Venezia vuole vivere” i dr./Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, t. 64. i 115.).
- 29 U tom pogledu treba podsjetiti da u svrhu kvalificiranja nacionalne mjere kao „državne potpore” ne treba utvrditi stvarni utjecaj predmetne potpore na trgovinu među državama članicama i stvarno narušavanje tržišnog natjecanja, već samo ispitati može li ta potpora utjecati na tu trgovinu i narušiti tržišno natjecanje (presuda od 27. lipnja 2017., C-74/16, EU:C:2017:496, t. 78. i navedena sudska praksa).
- 30 Konkretno, ako potpora koju je dodijelila država članica jača položaj određenih poduzetnika u odnosu na onaj drugih konkurentskih poduzetnika u trgovini među državama članicama, treba smatrati da je ona utjecala na potonje. U tom pogledu nije nužno da poduzetnici korisnici potpore sami sudjeluju u trgovini među državama članicama. Naime, kada država članica dodijeli potporu poduzetnicima, unutarnja aktivnost može se zadržati ili povećati, a uz posljedicu smanjenja mogućnosti ulaska poduzeća osnovanih u drugim državama članicama na tržište te države (presuda od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, t. 79. i navedena sudska praksa).
- 31 Slijedom toga, pretpostavka u skladu s kojom potpora mora biti takva da utječe na trgovinu među državama članicama ne ovisi o lokalnom ili regionalnom karakteru pruženih usluga prijevoza (presude od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, t. 82. i od 14. siječnja 2015., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, t. 69.).
- 32 U pogledu pretpostavke narušavanja tržišnog natjecanja, valja naglasiti da potpore koje oslobađaju poduzetnika troškova koje bi u pravilu morao snositi u okviru svojeg redovnog upravljanja ili svojih uobičajenih aktivnosti, u pravilu narušavaju uvjete tržišnog natjecanja (presuda od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, t. 80. i navedena sudska praksa).
- 33 U ovom je slučaju nesporno da su socijalni doprinosi u pogledu kojih je ANM ostvario smanjenja koja su sporna u glavnom postupku troškovi koje bi uobičajeno morao snositi u okviru svojeg redovnog upravljanja ili svojih uobičajenih aktivnosti.
- 34 Nasuprot tomu, ANM i pred sudom koji je uputio zahtjev i pred Sudom tvrdi da tijekom razdoblja između 1997. i 2001. godine uopće nije bio izložen tržišnom natjecanju u pogledu usluga lokalnog javnog prijevoza o kojima je riječ u glavnom postupku i da tijekom tog istog razdoblja talijansko tržište lokalnog javnog prijevoza nije bilo liberalizirano, čak ni djelomično.

- 35 Međutim, nasuprot društvu ANM, talijanska vlada je pred Sudom navela da je tijekom razdoblja koje je sporno u glavnom postupku, talijansko tržište lokalnog javnog prijevoza bilo otvoreno tržišnom natjecanju. Usto, ta vlada navodi da se na subjekte iz drugih država članica nije primjenjivala nijedna zabrana nudiženja takvih usluga u Italiji te da postoje primjeri da su takvi subjekti pružali takve usluge.
- 36 U tom pogledu valja podsjetiti da je nekoliko država članica od 1995. počelo s otvaranjem određenih tržišta usluga prijevoza tržišnom natjecanju s poduzećima osnovanima u drugim državama članicama, tako da je već niz poduzeća tijekom navedenog razdoblja nudio usluge gradskog, prigradskog i regionalnog prijevoza u državama članicama koje nisu njihove države podrijetla (vidjeti u tom smislu presudu od 24. srpnja 2003., *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415, t. 79.).
- 37 Što se tiče pitanja je li tijekom tog razdoblja ANM bio izložen tržišnom natjecanju u pogledu usluga lokalnog javnog prijevoza o kojem je riječ u glavnom postupku, iz spisa koji je podnesen Sudu doista proizlazi da su te usluge isključivo i izravno bile dodijeljene društvu ANM, pri čemu prethodno nije bio proveden postupak javne nabave.
- 38 Međutim, nijednim elementom iz spisa ne utvrđuje se da je općina Napulj na temelju zakonodavnih ili regulatornih mjera bila dužna dodijeliti te usluge isključivo tom poduzetniku pa je očito da je ta općina također mogla dodijeliti te usluge drugom pružatelju usluga, osobito provođenjem postupka javne nabave na kojem bi tako mogli sudjelovati subjekti iz drugih država članica, a kao što je to navela talijanska vlada pred Sudom.
- 39 Doista, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točkama 33. do 35. i 38. svojeg mišljenja, ako ne postoji takva zakonodavna ili regulatorna obveza, valja utvrditi da je postojala mogućnost tržišnog natjecanja za usluge o kojima je riječ u glavnom postupku pa nije moguće isključiti to da je smanjenje socijalnih doprinosa kojima se koristio ANM tom poduzetniku pružilo prednost u odnosu na njegove moguće konkurente, pa i one iz drugih država članica, kao ni, posljedično, to da je tržišno natjecanje na tom tržištu bilo narušeno i da su ta smanjenja utjecala na trgovinu među državama članicama.
- 40 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev, koji jedini ima izravna saznanja o sporu u glavnom postupku, da provede nužne provjere radi utvrđivanja je li tijekom razdoblja koje je sporno u glavnom postupku talijansko tržište lokalnog javnog prijevoza bilo otvoreno tržišnom natjecanju i, dakle, omogućavalo subjektima iz drugih država članica da nude svoje usluge radi osiguranja pružanja usluga o kojima je riječ u glavnom postupku odnosno je li općina Napulj bila podvrgnuta zakonodavnoj ili regulatornoj obvezi dodjele tih usluga isključivo društvu ANM.
- 41 Usto, s obzirom na okolnosti koje navodi nezavisni odvjetnik u točkama 40. i 41. svojeg mišljenja, a odnose se na statut društva ANM i sadržaj ugovora o uslugama o kojima je riječ u glavnom postupku, također je na sudu koji je uputio zahtjev da prema potrebi provede nužne provjere radi utvrđivanja je li ANM tijekom razdoblja od 1997. do 2001. obavljao djelatnosti na drugim tržištima proizvoda ili usluga odnosno na drugim geografskim tržištima koja su otvorena za stvarno tržišno natjecanje.
- 42 Naime, ako se pokaže da je ANM tijekom tog razdoblja obavljao aktivnosti na takvim drugim tržištima, ne može se isključiti da su takva smanjenja socijalnih doprinosa kojima se koristio taj poduzetnik na temelju talijanskog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku narušila tržišno natjecanje i utjecala na trgovinu među državama članicama na tim drugim tržištima, osim ako navedenim smanjenjima nisu ostvarene koristi za te aktivnosti te ako se dokaže da je opasnost od unakrsnih subvencija bila potpuno isključena na način da je vođenjem prikladnog odvojenog računovodstva bilo osigurano da navedena smanjenja nisu mogla biti korištena za navedene aktivnosti (vidjeti u tom smislu presude od 27. lipnja 2017., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, t. 51. i od 23. siječnja 2019., *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, EU:C:2019:51, t. 42.).

- 43 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da, pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev provede nužne provjere, Odluku 2000/128 treba tumačiti na način da se primjenjuje na poduzetnika, poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, koji je na temelju izravne dodjele, koju je provela općina, na isključiv način pružao usluge lokalnog javnog prijevoza i koji je ostvario korist od smanjenja socijalnih doprinosa na temelju nacionalnog propisa koji je tom odlukom proglašen djelomično nespojivim sa zabranom iz članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Troškovi

- 44 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev provede nužne provjere, Odluku Komisije 2000/128/EZ od 11. svibnja 1999. o sustavu potpora koje je Italija dodijelila za intervencije u korist zapošljavanja treba tumačiti na način da se primjenjuje na poduzetnika, poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, koji je na temelju izravne dodjele, koju je provela općina, na isključiv način pružao usluge lokalnog javnog prijevoza i koji je ostvario korist od smanjenja socijalnih doprinosa na temelju nacionalnog propisa koji je tom odlukom proglašen djelomično nespojivim sa zabranom iz članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Potpisi