



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 29 lipca 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Pomoc państwa – Pomoc w zakresie zatrudnienia – Zwolnienie ze składek na ubezpieczenie społeczne związanych z umowami o szkolenie i pracę – Decyzja 2000/128/WE – Systemy pomocy przyznanej przez Włochy w zakresie działań wspierających zatrudnienie – Pomoc w części niezgodna z rynkiem wewnętrznym – Zastosowanie decyzji 2000/128/WE względem przedsiębiorstwa świadczącego na zasadzie wyłączności usługi lokalnego transportu publicznego bezpośrednio powierzone mu przez gminę – Artykuł 107 ust. 1 TFUE – Pojęcie „zakłócenia konkurencji” – Pojęcie „wpływu na wymianę handlową” między państwami członkowskimi

W sprawie C-659/17,

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Corte suprema di cassazione (trybunał kasacyjny, Włochy) postanowieniem z dnia 4 lipca 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 24 listopada 2017 r., w postępowaniu:

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

przeciwko

Azienda Napoletana Mobilità SpA,

TRYBUNAŁ (druga izba),

W składzie: A. Arabadjiev (sprawozdawca), prezes izby, T. von Danwitz i P.G. Xuereb, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Hogan,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 kwietnia 2019 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) przez A. Sgroi, L. Maritata i C. D'Aloisio, avvocati,
- w imieniu Azienda Napoletana Mobilità SpA przez M. Malenę i S. Miccoli, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Fiorentina, avvocato dello Stato,

* Język postępowania: włoski.

– w imieniu Komisji Europejskiej przez D. Recchię oraz F. Tomat, działające w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 czerwca 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 107 ust. 1 TFUE oraz decyzji Komisji 2000/128/WE z dnia 11 maja 1999 r. w sprawie systemów pomocy przyznanej przez Włochy w zakresie działań wspierających zatrudnienie (Dz.U. 2000, L 42, s. 1).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a Azienda Napoletana Mobilità SpA (zwaną dalej „spółką ANM”) w przedmiocie kwestii, czy na ANM ciążył obowiązek zapłaty INPS składek z tytułu ubezpieczenia społecznego związanych z umowami o szkolenie i pracę zawartymi przez ANM w latach 1997–2001.

Ramy prawne

Decyzja 2000/128

- 3 Co się tyczy włoskich uregulowań dotyczących umów o szkolenie i pracę motywy 62–67 decyzji 2000/128 stanowią:
 - „(62) Umowy o szkolenie i pracę, które podlegały przepisom [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 (ustawy nr 863 przekształcającej w ustawę, ze zmianami, dekret ustawodawczy nr 726 z dnia 30 października 1984 r. w sprawie pilnych środków dotyczących wspierania i zwiększania poziomu zatrudnienia) z dnia 19 grudnia 1984 r. (GURI nr 351 z dnia 22 grudnia 1984 r., s. 10691)], nie stanowiły pomocy w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu [WE], ale środek o charakterze ogólnym. Przewidziane ulgi miały bowiem zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw w sposób jednolity, automatyczny, niedyskryminacyjny i na podstawie obiektywnych kryteriów.
 - (63) Modyfikacje wprowadzone w 1990 r. na mocy [legge n. 407 – Disposizioni diverse per l’attuazione della manovra di finanza pubblica 1991–1993 (ustawy nr 407 zawierającej różne przepisy dotyczące wprowadzania w życie polityki finansów publicznych w latach 1991–1993) z dnia 29 grudnia 1990 r. (GURI nr 303 z dnia 31 grudnia 1990 r., s. 3)] sprawiły, że charakter tych środków uległ zmianie. Przepisy te uzależniły obniżki od lokalizacji przedsiębiorstwa będącego ich beneficjentem, a także od tego, do jakiego sektora należy owo przedsiębiorstwo. W efekcie niektóre przedsiębiorstwa korzystają z obniżek większych niż te, które przyznaje się przedsiębiorstwom z nimi konkurującym.
 - (64) Selektywne obniżki, które sprzyjają niektórym z przedsiębiorstw względem innych usytuowanych [bardziej niż innym usytuowanym] w tym samym państwie członkowskim, bez względu na to, czy owa selektywność urzeczywistnia się na poziomie indywidualnym, regionalnym czy sektorowym, stanowią – w odniesieniu do różnicującej części obniżki – pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu [WE], zakłócającą konkurencję i mogącą wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Rozróżnienie to sprzyja bowiem przedsiębiorstwom, które prowadzą działalność na określonych obszarach terytorium Włoch, jako że nie korzystają z niego przedsiębiorstwa usytuowane poza tymi obszarami.

- (65) Pomoc ta zakłóca konkurencję, zważywszy, że wzmacnia ona sytuację finansową i możliwości działania przedsiębiorstw będących jej beneficjentami w stosunku do przedsiębiorstw, które z niej nie korzystają. Jeśli taki skutek ma miejsce w dziedzinie objętej wewnątrzspółnotową wymianą handlową, pomoc wywiera wpływ na tę ostatnią.
- (66) W szczególności pomoc ta zakłóca konkurencję i wpływa na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi w takim zakresie, w jakim korzystające z tej pomocy przedsiębiorstwa eksportują część ich [swej] produkcji do innych państw członkowskich; podobnie [ponadto] nawet jeżeli przedsiębiorstwa nie eksportują, produkcja krajowa jest uprzywilejowana, ponieważ pomoc ogranicza możliwości innych przedsiębiorstw mających siedziby w innych państwach członkowskich jeżeli chodzi o eksport ich produktów na rynek włoski.
- (67) Z powyższych względów badane środki są co do zasady zakazane przez art. 87 ust. 1 traktatu [WE] i art. 62 ust. 1 porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym [z dnia 2 maja 1992 r. (Dz.U. 1994, L 1, s. 3, zwanego dalej »porozumieniem EOG«)] i mogą zostać uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem, tylko jeśli mogą one zostać objęte odstępstwami przewidzianymi w rzeczonym traktacie lub porozumieniu”.
- 4 Co się tyczy włoskich uregulowań odnoszących się do przekształcania umów o szkolenie i pracę w umowy na czas nieokreślony motyw 97 i 98 tej decyzji zostały sformułowane następująco:
- „(97) Jeśli chodzi o przedłużenie o rok pomocy przewidzianej dla umów o szkolenie i pracę, której selektywny charakter jest widoczny jeszcze bardziej, ponieważ pomoc ta jest ograniczona wyłącznie do obszarów objętych celem nr 1, przedstawiona w pkt V.1.a analiza odnosząca się do charakteru pomocy ma jeszcze większe znaczenie w kontekście tych interwencji.
- (98) Z powyższych rozważań wynika zatem, że kwestionowane środki mogą mieć wpływ na wymianę handlową w ramach Wspólnoty. Ze względu na zawarte w tych środkach elementy pomocowe należy stwierdzić, że kwestionowane interwencje wchodzą w zakres zastosowania art. 87 ust. 1 traktatu WE i art. 62 ust. 1 porozumienia EOG, gdyż stanowią one pomoc państwa, która zakłóca konkurencję w takim stopniu, że może to mieć wpływ na wewnątrzspółnotową wymianę handlową, i że interwencje te mogą zostać uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem, tylko jeśli mogą one zostać objęte którymś z przewidzianych odstępstw”.
- 5 Artykuł 1 rzeczonyj decyzji stanowi:

„1. Pomoc przyznana bezprawnie przez Włochy od listopada 1995 r. na cele zatrudniania pracowników na umowach szkolenia i o pracę przewidziana w [ustawie nr 863 z dnia 19 grudnia 1984 r., ustawie nr 407 z dnia 29 grudnia 1990 r., legge n. 169 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 108, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno dell’occupazione (ustawie nr 169 przekształcającej w ustawę, ze zmianami, dekret ustawodawczy nr 108 z dnia 29 marca 1991 r. w sprawie pilnych uregulowań dotyczących wspierania zatrudnienia) z dnia 1 czerwca 1991 r. (GURI nr 129 z dnia 4 czerwca 1991 r., s. 4) oraz legge 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 (ustawie nr 451 przekształcającej w ustawę, ze zmianami, dekret ustawodawczy nr 299 z dnia 16 maja 1994 r. w sprawie pilnych

uregulowań dotyczących zatrudnienia i opodatkowania składek na ubezpieczenie społeczne) z dnia 19 lipca 1994 r. (GURI nr 167 z dnia 19 lipca 1994 r., s. 3)] jest zgodna ze wspólnym rynkiem i z porozumieniem EOG w zakresie, w jakim dotyczy:

- tworzenia nowych stanowisk pracy w przedsiębiorstwach będących jej beneficjentami na rzecz pracowników, którzy nie uzyskali jeszcze zatrudnienia lub którzy utracili swoje poprzednie zatrudnienie w rozumieniu wytycznych dotyczących pomocy w zakresie zatrudnienia [(Dz.U. 1995, C 334, s. 4)],
- zatrudniania pracowników doświadczających szczególnych trudności z wejściem i z powrotem na rynek pracy. Dla celów niniejszej decyzji »pracownicy doświadczający szczególnych trudności z wejściem i z powrotem na rynek pracy« oznaczają młode osoby w wieku poniżej 25 lat, [absolwentów] do wieku 29 lat włącznie oraz długotrwale bezrobotnych, czyli osoby pozostające bez pracy od co najmniej roku.

2. Pomoc przyznana w drodze umów szkolenia i o pracę niespełniająca warunków opisanych w ust. 1 jest niezgodna ze wspólnym rynkiem”.

6 Zgodnie z art. 2 tej decyzji:

„1. Pomoc przyznana przez Włochy na podstawie art. 15 [legge n. 196 – Norme in materia di promozione dell’occupazione (ustawy nr 196 w sprawie środków na rzecz zatrudnienia) z dnia 24 czerwca 1997 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 154 z dnia 4 lipca 1997 r.)] w celu przekształcenia umów szkolenia i o pracę w umowy na czas nieokreślony jest zgodna ze wspólnym rynkiem i z porozumieniem EOG, o ile spełnia warunek wzrostu netto liczby stanowisk zatrudnienia, taki jak ten określony [tak jak określono] w wytycznych dotyczących pomocy w zakresie zatrudnienia.

Stan zatrudnienia przedsiębiorstwa oblicza się po odjęciu stanowisk objętych przekształceniem i stanowisk utworzonych w drodze umów na czas określony lub niezapewniających wystarczającej stabilności zatrudnienia.

2. Pomoc na przekształcenie umów o szkolenie i o pracę w umowy na czas nieokreślony niespełniająca warunków określonych w ust. 1 jest niezgodna ze wspólnym rynkiem”.

7 Artykuł 3 decyzji 2000/128 stanowi:

„Włochy podejmą wszystkie środki konieczne w celu odzyskania od beneficjentów pomocy niespełniającej warunków, o których mowa w art. 1 i 2, a która została już bezprawnie przyznana.

Odzyskanie pomocy nastąpi w trybie określonym przepisami prawa krajowego. Od kwot podlegających zwrotowi należne są odsetki od dnia ich oddania do dyspozycji beneficjenta do dnia ich rzeczywistego odzyskania. Odsetki są obliczane na podstawie stopy referencyjnej wykorzystywanej do obliczania ekwiwalentu subwencji w ramach pomocy na cele regionalne”.

Prawo włoskie

8 Ustawą nr 863 z dnia 19 grudnia 1984 r. Republika Włoch wprowadziła „umowę o szkolenie i pracę”. Początkowo była to obejmująca okres szkolenia umowa na czas określony, która miała być stosowana przy zatrudnianiu bezrobotnych, którzy nie ukończyli 29 roku życia. Zatrudnienia dokonane na podstawie tego typu umowy były objęte, przez okres dwóch lat, zwolnieniem ze składek na ubezpieczenie społeczne uiszczanych przez pracodawcę. Zwolnienie to było stosowane w sposób jednolity, automatyczny i niedyskryminacyjny na całym terytorium państwowym.

- 9 Przepisy mające zastosowanie do umów o szkolenie i pracę były zmieniane kolejno ustawą nr 407 z dnia 29 grudnia 1990 r. (zwaną dalej „ustawą nr 407/1990”), która wprowadziła regionalną modulację zwolnień ze składek na ubezpieczenie społeczne, ustawą nr 169 z dnia 1 czerwca 1991 r., która podwyższyła do 32 lat górną granicę wieku pracowników, którzy mogli zostać zatrudnieni na podstawie tego rodzaju umów, oraz ustawą nr 451 z dnia 19 lipca 1994 r. (zwaną dalej „ustawą nr 451/1994”), która wprowadziła umowę o szkolenie i pracę na okres ograniczony do jednego roku i określała obowiązkową minimalną liczbę godzin szkolenia.
- 10 Te ustawy zmieniające umożliwiły zatrudnianie na podstawie umowy o szkolenie i pracę młodych pracowników w wieku od 16 do 32 lat, przy czym ta granica wieku mogła zostać podwyższona według uznania właściwych władz regionalnych. W ustawach tych przewidziano także całkowite zwolnienie ze składek na ubezpieczenie społeczne, w szczególności przez dwuletni okres szkolenia, na rzecz przedsiębiorstw działających na obszarach, w których stopa bezrobocia była wyższa od włoskiej średniej krajowej, przy czym okres ten mógł zostać przedłużony o jeden rok w przypadku przekształcenia takich umów w umowy o pracę na czas nieokreślony.

Spór w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

- 11 Spółka ANM powstała w 1995 r., w następstwie przekształcenia przedsiębiorstwa utworzonego w formie konsorcjum prawa publicznego, w celu zapewnienia jednolitego i zintegrowanego zarządzania usługami lokalnego transportu publicznego w gminie Neapol (Włochy). W 2001 r. została ona przekształcona w spółkę akcyjną, której jedynym akcjonariuszem jest wskazana gmina i której przedmiotem działalności jest zarządzanie usługami publicznego transportu osób i towarów przy użyciu wszelkich środków na terenie owej gminy.
- 12 W ramach tej działalności w okresie od listopada 1995 r. do maja 2001 r. spółka ANM zatrudniała różne osoby w celu zapewnienia im szkolenia zawodowego i późniejszego włączenia ich do załogi przedsiębiorstwa. Osoby te były zatrudniane na podstawie umów o szkolenie i pracę w rozumieniu ustawy nr 863 z dnia 19 grudnia 1984 r., zmienionej ustawami nr 407/1990, nr 169 z dnia 1 czerwca 1991 r. i nr 451/1994. Przekształcenie tych umów w umowy o pracę na czas nieokreślony było dokonywane na podstawie ustawy nr 451/1994. W odniesieniu do rzeczonych umów o szkolenie i pracę, a także ich późniejszego przekształcenia spółka ANM korzystała ze zwolnień ze składek na ubezpieczenie społeczne przewidzianych we włoskich uregulowaniach, o których mowa w postępowaniu głównym.
- 13 Wobec uznania przez Komisję Europejską, że uregulowania te są w części niezgodne z zakazem ustanowionym w art. 107 ust. 1 TFUE, INPS, jako organ krajowy, któremu powierzono wykonanie decyzji 2000/128, skierował do spółki ANM dwa wezwania do zapłaty: jedno na kwotę 7 429 436,76 EUR w związku z zatrudnieniami dokonanymi na podstawie umów o szkolenie i pracę w latach 1997–2001 i kolejne na kwotę 2 266 014,05 EUR z tytułu dokonanych w latach 1999–2001 przekształceń tych umów w umowy o pracę na czas nieokreślony.
- 14 Spółka ANM zwróciła się do Tribunale di Napoli (sądu w Neapolu, Włochy) o stwierdzenie, że nie ciąży na niej obowiązek zapłaty tych kwot. Sąd ten uwzględnił skargę spółki ANM, wskazując w uzasadnieniu, że decyzja 2000/128 nie wywiera bezpośredniego skutku we włoskim porządku prawnym, ponieważ nie nakłada ona na Republikę Włoską wystarczająco precyzyjnego i bezwarunkowego zobowiązania.
- 15 INPS wniósł odwołanie od wyroku Tribunale di Napoli (sądu w Neapolu) do Corte d’appello di Napoli (sądu apelacyjnego w Neapolu, Włochy) który potwierdził ten wyrok, zmieniając przy tym jego uzasadnienie. W ocenie tego sądu decyzja 2000/128 jest wprawdzie częścią włoskiego porządku prawnego, ale nie ma ona zastosowania do spółki ANM. Korzyść gospodarcza, jaką generowały zwolnienia ze składek na ubezpieczenia społeczne, nie mogła mieć wpływu na wymianę handlową

między państwami członkowskimi ani zakłócać konkurencji, ponieważ zwolnienia te dotyczyły działalności w zakresie lokalnego transportu publicznego, prowadzonej, wobec bezpośredniego powierzenia jej spółce ANM, na zasadach niekonkurencyjnych.

- 16 INPS wniósł skargę kasacyjną do Corte suprema di cassazione (trybunału kasacyjnego, Włochy), podnosząc, że wyrok Corte d'appello di Napoli (sądu apelacyjnego w Neapolu) jest oparty na błędnej wykładni art. 107 TFUE oraz decyzji 2000/128, która znajduje w pełni zastosowanie do spółki ANM.
- 17 W tych okolicznościach Corte suprema di cassazione (trybunał kasacyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy [decyzja 2000/128] ma zastosowanie także względem tych pracodawców wykonujących działalność w zakresie lokalnego transportu publicznego – w systemie zasadniczo wyjętym spod reguł konkurencji ze względu na wyłączność [wykonywanej] usługi – którzy skorzystali z obniżenia wysokości składek na ubezpieczenie społeczne w następstwie zawarcia umów o szkolenie i o pracę poczynawszy od daty obowiązywania ustawy [nr 407/1990], z odniesieniem, w niniejszej sprawie, do okresu od roku 1997 do maja 2001 r.?”

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 18 Poprzez swe pytanie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy decyzję 2000/128 należy interpretować w ten sposób, że ma ona zastosowanie do przedsiębiorstwa takiego jak przedsiębiorstwo uczestniczące w postępowaniu głównym, które świadczyło na zasadzie wyłączności bezpośrednio powierzone mu przez gminę usługi lokalnego transportu publicznego i korzystało z obniżek składek na ubezpieczenie społeczne przewidzianych w uregulowaniach krajowych, które to uregulowania na mocy tej decyzji zostały uznane za częściowo niezgodne z zakazem ustanowionym w art. 107 ust. 1 TFUE.
- 19 W szczególności sąd ten dąży do ustalenia, czy rzeczona decyzja ma zastosowanie do sektora lokalnego transportu publicznego i czy w okolicznościach takich jak te analizowane w postępowaniu głównym spełnione są określone we wskazanym postanowieniu przesłanki wpływu na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- 20 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uznanie danego środka za „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymaga spełnienia wszystkich wymienionych niżej przesłanek. Po pierwsze, musi to być interwencja państwa lub za pośrednictwem zasobów państwa. Po drugie, interwencja ta musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Po trzecie, musi ona przyznawać beneficjentowi selektywną korzyść. Po czwarte, interwencja ta musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem (zob. wyrok z dnia 6 marca 2018 r., Komisja/FIH Holding i FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 21 W niniejszej sprawie należy przede wszystkim zaznaczyć, że motywach 63, 64 i 97 decyzji 2000/128 Komisja stwierdziła, że włoskie uregulowania analizowane w postępowaniu głównym spełniają pierwszą i trzecią z przesłanek wymienionych w poprzednim punkcie.
- 22 Następnie – w motywach 65 i 97 decyzji instytucja ta stwierdziła, że przesłanki druga i czwarta również są spełnione, przy czym przesłanka druga jest spełniona ze względu na okoliczność, że pomoc wzmacnia sytuację finansową i możliwości działania będących jej beneficjentami przedsiębiorstw, a przesłanka czwarta – „w zakresie, w jakim” skutek ten powstaje w ramach wymiany handlowej na rynku wewnętrznym.

- 23 W motywach 66 i 97 rzeczonyj decyzji uściślono, że „w szczególności” do zakłócenia konkurencji i wywarcia wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi dochodzi w takim zakresie, w jakim korzystające z tej pomocy przedsiębiorstwa eksportują część swej produkcji do innych państw członkowskich lub, jeżeli przedsiębiorstwa te nie prowadzą eksportu – w zakresie, w jakim produkcja krajowa jest uprzywilejowana, ponieważ pomoc ogranicza możliwości przedsiębiorstw mających siedziby w innych państwach członkowskich pod względem eksportu ich produktów na rynek włoski.
- 24 Wbrew temu, co twierdzi spółka ANM, po pierwsze, z treści motywu 66 decyzji 2000/128 nie można jednak wyprowadzać wniosku, że Komisja ograniczyła zakres zastosowania tej decyzji do sektorów bezpośrednio uczestniczących w handlu produktami lub usługami na rynku wewnętrznym, wyłączając z tego zakresu sektory usług lokalnych, takich jak lokalny transport publiczny.
- 25 Trybunał miał już bowiem okazję stwierdzić, iż w motywie 65 rzeczonyj decyzji Komisja wyjaśniła w sposób ogólny, że przewidziane w spornych przepisach włoskich selektywne obniżki składek na ubezpieczenie społeczne zakłócają konkurencję i że w zakresie, w jakim skutek ten powstaje w ramach wymiany handlowej między państwami członkowskimi, wskazane środki wywierają wpływ na tę wymianę, zaś motyw 66 rzeczonyj decyzji ilustruje jedynie tę ocenę, wykorzystując przykład sektora produkcji (wyrok z dnia 7 marca 2002 r., *Włochy/Komisja*, C-310/99, EU:C:2002:143, pkt 88).
- 26 Po drugie, z motywów 65, 66 i 97 decyzji 2000/128 wynika, że druga i czwarta z przesłanek określonych w art. 107 ust. 1 TFUE są spełnione jedynie w zakresie, w jakim przedsiębiorstwa korzystające z obniżek składek na ubezpieczenie społeczne napotykały na konkurencję na choćby częściowo zliberalizowanym rynku.
- 27 Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że w przypadku systemu pomocy takiego jak ten rozpatrywany w postępowaniu głównym Komisja może ograniczyć się do zbadania cech danego systemu, aby ocenić w uzasadnieniu decyzji, czy ze względu na tryby postępowania przewidziane w tym systemie zapewnia on swym beneficjentom, w porównaniu z ich konkurentami, korzyść i prowadzi do uprzywilejowania przedsiębiorstw uczestniczących w wymianie handlowej pomiędzy państwami członkowskimi. A zatem w decyzji dotyczącej takiego systemu Komisja nie ma obowiązku przeprowadzać analizy pomocy przyznanej w każdym indywidualnym przypadku na podstawie tego systemu. Zbadanie indywidualnej sytuacji każdego z przedsiębiorstw, których dana pomoc dotyczy, będzie konieczne dopiero na etapie odzyskiwania pomocy (zob. podobnie wyrok z dnia 9 czerwca 2011 r., *Comitato „Venezia vuole vivere” i in./Komisja*, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 W związku z powyższym przed przystąpieniem do odzyskania korzyści władze krajowe państwa danego członkowskiego są zobowiązane zbadać w każdym indywidualnym przypadku, czy przyznana korzyść była w stanie zakłócić konkurencję i wywrzeć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi w odniesieniu do beneficjenta tej korzyści (zob. podobnie wyrok z dnia 9 czerwca 2011 r., *Comitato „Venezia vuole vivere” i in./Komisja*, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, pkt 64, 115).
- 29 Należy przypomnieć w tym względzie, że w celu zakwalifikowania środka krajowego jako „pomocy państwa” konieczne nie jest stwierdzenie faktycznego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji, lecz jedynie zbadanie, czy pomoc może mieć wpływ na tę wymianę handlową i zakłócać konkurencję (wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 W szczególności gdy pomoc przyznana przez państwo członkowskie umacnia pozycję niektórych przedsiębiorstw w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurujących z nimi w ramach wymiany handlowej między państwami członkowskimi, należy uznać, że pomoc wywiera wpływ na tę wymianę

handlową. W tym względzie nie jest konieczne, aby same przedsiębiorstwa będące beneficjentami uczestniczyły w wymianie handlowej między państwami członkowskimi. Jeżeli bowiem państwo członkowskie przyznaje pomoc przedsiębiorstwom, działalność krajowa może być dzięki temu utrzymana lub zwiększona, z tym skutkiem, że zmniejszą się szanse wejścia na rynek tego państwa członkowskiego przedsiębiorstw mających siedzibę w innych państwach członkowskich (wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 31 Dlatego przesłanka, zgodnie z którą pomoc ma być w stanie wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, nie zależy od tego, czy świadczone usługi transportowe mają charakter lokalny lub regionalny (wyroki: z dnia 24 lipca 2003 r., *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415, pkt 82; z dnia 14 stycznia 2015 r., *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 69).
- 32 Jeśli chodzi o przesłankę zakłócenia konkurencji należy podkreślić, że pomoc mająca na celu uwolnienie przedsiębiorstwa od kosztów, które musi ono ponosić w ramach zwykłego zarządu lub działalności, zakłóca co do zasady warunki konkurencji (wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 33 W niniejszej sprawie bezsporne wydaje się to, że składki na ubezpieczenie społeczne, w zakresie których spółka ANM skorzystała z obniżek kwestionowanych w postępowaniu głównym, są kosztami, które spółka ta musi ponosić w ramach zwykłego zarządu lub działalności.
- 34 Zarówno przed sądem odsyłającym, jak i przed Trybunałem spółka ANM podnosi natomiast, że w latach 1997–2001 nie była narażona na żadną konkurencję w zakresie usług lokalnego transportu publicznego, o których mowa w postępowaniu głównym, i że we wskazanym okresie włoski rynek lokalnego transportu publicznego nie był zliberalizowany, choćby częściowo.
- 35 Tymczasem, w przeciwieństwie do spółki ANM, rząd włoski podniósł przed Trybunałem, że w okresie, którego dotyczy spór w postępowaniu głównym, włoski rynek publicznego transportu publicznego był otwarty na konkurencję. Ponadto zdaniem tego rządu żaden zakaz oferowania takich usług we Włoszech nie miał zastosowania do podmiotów z innych państw członkowskich i istnieją przykłady świadczenia takich usług przez takie podmioty.
- 36 W tym względzie należy przypomnieć, że począwszy od 1995 r. szereg państw członkowskich rozpoczęło proces otwierania niektórych rynków usług transportowych na konkurencję ze strony przedsiębiorstw posiadających siedziby w innych państwach członkowskich, dzięki czemu szereg przedsiębiorstw oferowało już w owym okresie swoje usługi transportowe na szczeblu miejskim, podmiejskim lub regionalnym w państwach członkowskich innych niż ich państwo pochodzenia (zob. podobnie wyrok z dnia 24 lipca 2003 r., *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415, pkt 79).
- 37 W odniesieniu do kwestii, czy w tym okresie spółka ANM była narażona na konkurencję w odniesieniu do usług lokalnego transportu publicznego, o których mowa w postępowaniu głównym, z akt przedłożonych Trybunałowi wynika rzeczywiście, że usługi te zostały powierzone wyłącznie i bezpośrednio spółce ANM, bez uprzedniego zorganizowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
- 38 Z akt sprawy nie wynika jednak w żaden sposób, że gmina Neapol była zobowiązana, za pomocą przepisów ustawowych lub wykonawczych, do przyznania tych usług w sposób wyłączny temu przedsiębiorstwu, w związku z czym wydaje się, że miała ona również możliwość powierzenia tych

usług innemu usługodawcy, w szczególności poprzez zorganizowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym mogłyby także uczestniczyć – jak to podniósł rząd włoski przed Trybunałem – podmioty z innych państw członkowskich.

- 39 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 33–35 i 38 swojej opinii, w braku takiego obowiązku o charakterze ustawowym lub regulacyjnym należy stwierdzić, że możliwa była konkurencja w odniesieniu do usług, o których mowa w postępowaniu głównym, w związku z czym nie można wykluczyć ani tego, że przyznana spółce ANM obniżka składek na ubezpieczenie społeczne przysporzyła temu przedsiębiorstwu korzyści w porównaniu z jego potencjalnymi konkurentami, nawet tymi pochodzącymi z innych państw członkowskich, ani tego, że w związku z tym konkurencja na tym rynku została zakłócona, a wskazane obniżki wywarły wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- 40 W związku z tym do sądu odsyłającego, który jako jedyny ma bezpośrednią wiedzę na temat sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym, należy dokonanie niezbędnych weryfikacji w celu ustalenia, czy w okresie, którego dotyczy postępowanie główne, włoski rynek lokalnego transportu publicznego był otwarty na konkurencję, a zatem pozwalał podmiotom z innych państw członkowskich oferować świadczenia w celu zapewnienia usług, o których mowa w postępowaniu głównym, czy też gmina Neapol podlegała mającemu charakter ustawy lub regulacyjny obowiązkowi powierzenia tych usług wyłącznie spółce ANM.
- 41 Ponadto w świetle wskazanych przez rzecznika generalnego w pkt 40 i 41 opinii okoliczności dotyczących statusu spółki ANM i treści umowy o świadczenie usług, o których mowa w postępowaniu głównym, do sądu odsyłającego należy również przeprowadzenie w stosownym wypadku koniecznych weryfikacji w celu ustalenia, czy w okresie od 1997 r. do 2001 r. spółka ANM prowadziła działalność na innych rynkach produktowych lub usługowych lub też na innych rynkach geograficznych otwartych na rzeczywistą konkurencję.
- 42 Gdyby bowiem okazało się, że spółka ANM prowadziła w tym okresie działalność na takich innych rynkach, nie można by wykluczyć, że obniżki składek na ubezpieczenie społeczne, z których przedsiębiorstwo to korzystało na podstawie analizowanych w postępowaniu głównym uregulowań włoskich, zakłóciły konkurencję i miały wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi na owych innych rynkach, chyba że taka działalność nie korzystała ze wspomnianych obniżek i że wszelkie ryzyko subsydiowania skrośnego zostało wykluczone poprzez wykazanie, że dzięki odpowiedniej odrębnej rachunkowości obniżki te nie były przyznawane w odniesieniu do rzeczony działalności (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 czerwca 2017 r., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 51; z dnia 23 stycznia 2019 r., *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, EU:C:2019:51, pkt 42).
- 43 W świetle wszystkich powyższych rozważań na przedstawione Trybunałowi pytanie należy odpowiedzieć, że z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd odsyłający, decyzję 2000/128 należy interpretować w ten sposób, że ma ona zastosowanie do przedsiębiorstwa takiego jak przedsiębiorstwo uczestniczące w postępowaniu głównym, które świadczyło na zasadzie wyłączności bezpośrednio powierzone mu przez gminę usługi lokalnego transportu publicznego i korzystało z obniżek składek na ubezpieczenie społeczne przewidzianych w uregulowaniach krajowych, które to uregulowania na mocy tej decyzji zostały uznane za częściowo niezgodne z zakazem ustanowionym w art. 107 ust. 1 TFUE.

W przedmiocie kosztów

- 44 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd odsyłający, decyzję Komisji 2000/128/WE z dnia 11 maja 1999 r. w sprawie systemów pomocy przyznanej przez Włochy w zakresie działań wspierających zatrudnienie należy interpretować w ten sposób, że ma ona zastosowanie do przedsiębiorstwa takiego jak przedsiębiorstwo uczestniczące w postępowaniu głównym, które świadczyło na zasadzie wyłączności bezpośrednio powierzone mu przez gminę usługi lokalnego transportu publicznego i korzystało z obniżek składek na ubezpieczenie społeczne przewidzianych w uregulowaniach krajowych, które to uregulowania na mocy tej decyzji zostały uznane za częściowo niezgodne z zakazem ustanowionym w art. 107 ust. 1 TFUE.

Podpisy