ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

29 juli 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Staatssteun – Werkgelegenheidssteun – Vrijstelling van socialezekerheidsbijdragen voor leer- en werkervaringsovereenkomsten – Beschikking 2000/128/EG – Steun verleend door Italië voor maatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid – Steun die gedeeltelijk onverenigbaar is met de interne markt – Toepasselijkheid van beschikking 2000/128/EG op een onderneming die exclusief plaatselijke openbaarvervoersdiensten levert die haar onderhands door een gemeente zijn gegund – Artikel 107, lid 1, VWEU – Begrip ‚mededingingsverstoring' – Begrip ‚ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer' tussen lidstaten"

In zaak C-659/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) bij beslissing van 4 juli 2017, ingekomen bij het Hof op 24 november 2017, in de procedure

**Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)**

tegen

**Azienda Napoletana Mobilità SpA,**

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev (rapporteur), kamerpresident, T. von Danwitz en P. G. Xuereb, rechters,

advocaat-generaal: G. Hogan,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 april 2019,

gelet op de opmerkingen van:

– Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), vertegenwoordigd door A. Sgroi, L. Maritato en C. D'Aloisio, avvocati,

– Azienda Napoletana Mobilità SpA, vertegenwoordigd door M. Malena en S. Miccoli, avvocati,

* Procestaal: Italiaans.

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Recchia en F. Tomat als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 juni 2019,

het navolgende

## Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 107, lid 1, VWEU en beschikking 2000/128/EG van de Commissie van 11 mei 1999 betreffende de steun verleend door Italië voor maatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid (PB 2000, L 42, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) en Azienda Napoletana Mobilità SpA (hierna: „ANM") over de vraag of ANM aan INPS socialezekerheidsbijdragen hoorde te betalen voor leer- en werkervaringsovereenkomsten die ANM van 1997 tot en met 2001 heeft gesloten.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Beschikking 2000/128*

3 In de overwegingen 62 tot en met 67 van beschikking 2000/128 staat het volgende te lezen met betrekking tot de Italiaanse regeling inzake leer- en werkervaringsovereenkomsten:

„(62) De leer- en werkervaringsovereenkomsten, zoals geregeld bij [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 (wet nr. 863 ter omzetting in wet en wijziging van wetsdecreet nr. 726 van 30 oktober 1984 houdende dringende maatregelen ter ondersteuning en verhoging van de werkgelegenheid) van 19 december 1984 (GURI nr. 351 van 22 december 1984, blz. 10691)], vormden geen steun in de zin van artikel 87, lid 1, [EG-Verdrag] maar een algemene maatregel. De voordelen waren immers eenvormig, automatisch, zonder onderscheid en op basis van objectieve criteria van toepassing op alle ondernemingen.

(63) De wijzigingen die in 1990 bij [legge n. 407 – Disposizioni diverse per l'attuazione della manovra di finanza pubblica 1991-1993 (wet nr. 407 houdende diverse bepalingen voor de tenuitvoerlegging van het beleid inzake overheidsfinanciën 1991-1993) van 29 december 1990 (GURI nr. 303 van 31 december 1990, blz. 3)] in deze regeling zijn aangebracht, hebben de aard van deze maatregelen veranderd. Op grond van de nieuwe bepalingen variëren de toegekende verminderingen afhankelijk van de plaats van vestiging van de begunstigde onderneming en de sector waartoe deze behoort. Daardoor genieten sommige ondernemingen grotere verminderingen dan hun concurrenten.

(64) De selectieve verminderingen die bepaalde ondernemingen begunstigen ten opzichte van andere ondernemingen van dezelfde lidstaat, ongeacht of de selectiviteit plaatsvindt op individueel, regionaal of sectoraal niveau, vormen voor wat betreft het verschil in vermindering staatsteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het [EG-Verdrag], die de mededinging vervalst en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

Dit verschil begunstigt in feite de ondernemingen die in bepaalde regio's van het Italiaanse grondgebied werkzaam zijn, en wel in de mate waarin deze steun niet wordt toegekend aan in andere regio's gevestigde ondernemingen.

(65) Deze steun vervalst de mededinging, aangezien hij de financiële positie en de actiemogelijkheden van de begunstigde ondernemingen versterkt in vergelijking met hun concurrenten die deze steun niet ontvangen. Voor zover dit effect zich doet gevoelen in het kader van het intracommunautaire handelsverkeer, worden de concurrenten benadeeld door de steun.

(66) Met name vervalst deze steun de mededinging en beïnvloedt hij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig, voor zover de begunstigde ondernemingen een deel van hun productie uitvoeren naar andere lidstaten; zelfs indien de ondernemingen niet uitvoeren, wordt de nationale productie toch begunstigd doordat de steun het voor in andere lidstaten gevestigde ondernemingen moeilijker maakt hun producten naar de Italiaanse markt uit te voeren.

(67) Om bovengenoemde redenen zijn de maatregelen in kwestie in principe verboden krachtens artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 62, lid 1, van de [Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte [van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3; hierna: ‚EER-Overeenkomst')] en kunnen zij niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden geacht, tenzij één van de daar vermelde uitzonderingen erop van toepassing is."

4 Wat de Italiaanse regeling inzake de omzetting van leer- en werkervaringsovereenkomsten in overeenkomsten van onbepaalde duur betreft, luiden de overwegingen 97 en 98 van deze beschikking als volgt:

„(97) Aangezien het gaat om een verlenging met een jaar van de steun voor de leer- en werkervaringsovereenkomsten en aangezien deze steun een nog uitgesprokener selectief karakter heeft doordat hij is beperkt tot uitsluitend de regio's van doelstelling 1, geldt de in punt V.1.a) ontwikkelde analyse betreffende het steunkarakter nog in sterkere mate voor deze maatregelen.

(98) Derhalve volgt uit de bovenstaande overwegingen dat de maatregelen in kwestie het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. Gezien de steunelementen die dergelijke maatregelen behelzen, moet worden geconcludeerd dat de maatregelen in kwestie binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 62, lid 1, van de EER-Overeenkomst vallen, aangezien het hier gaat om steunmaatregelen van de staten die de mededinging in een zodanige mate vervalsen, dat zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden, en die niet verenigbaar kunnen worden geacht met de gemeenschappelijke markt, tenzij één van de uitzonderingsbepalingen erop van toepassing is."

5 Artikel 1 van deze beschikking bepaalt:

„1. De door Italië vanaf november 1995 onwettig toegekende steun voor de indienstneming van werknemers door middel van leer- en werkervaringsovereenkomsten zoals geregeld bij [wet nr. 863 van 19 december 1984, wet nr. 407 van 29 december 1990, 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 (wet nr. 169 ter omzetting in wet en wijziging van wetsdecreet nr. 108 van 29 maart 1991 houdende dringende maatregelen ter ondersteuning van de werkgelegenheid) van 1 juni 1991 (GURI nr. 129 van 4 juni 1991, blz. 4) en 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 (wet nr. 451 ter omzetting in wet en wijziging van wetsdecreet nr. 299 van 16 mei 1994 houdende dringende maatregelen inzake de werkgelegenheid en

de fiscalisering van de sociale lasten) van 19 juli 1994 (GURI nr. 167 van 19 juli 1994, blz. 3)] is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en de EER-Overeenkomst op voorwaarde dat deze steun betrekking heeft op:

– de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen in de begunstigde onderneming voor werknemers die nog geen baan hebben gevonden of hun vorige baan zijn kwijtgeraakt, zoals omschreven in de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun [(PB 1995, C 334, blz. 4)],

– de indienstneming van werknemers die specifieke moeilijkheden ondervinden bij hun toetreding of herintreding tot de arbeidsmarkt. Voor de toepassing van deze beschikking wordt verstaan onder werknemers die specifieke moeilijkheden ondervinden bij hun toetreding of herintreding tot de arbeidsmarkt, jongeren beneden 25 jaar, houders van een universitair diploma tot en met 29 jaar, alsmede langdurig werklozen, dat wil zeggen personen die reeds ten minste een jaar werkloos zijn.

2. Door middel van leer- en werkervaringsovereenkomsten toegekende steun die niet voldoet aan de in lid 1 vermelde voorwaarden, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt."

6 In artikel 2 van deze beschikking staat te lezen:

„1. De door Italië krachtens artikel 15 van [legge n. 196 – Norme in materia di promozione dell'occupazione (wet nr. 196 houdende maatregelen voor de werkgelegenheid) van 24 juni 1997 (gewoon supplement bij GURI nr. 154 van 4 juli 1997)] toegekende steun voor de omzetting van leer- en werkervaringsovereenkomsten in overeenkomsten van onbepaalde duur is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en de EER-Overeenkomst, mits wordt voldaan aan de voorwaarde van nettoschepping van arbeidsplaatsen zoals omschreven in de communautaire richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun.

Het aantal werknemers van de ondernemingen wordt berekend exclusief de arbeidsplaatsen waarop de omzetting betrekking heeft en de arbeidsplaatsen die zijn geschapen door middel van overeenkomsten van bepaalde duur of die niet een zekere mate van stabiliteit van de baan garanderen.

2. Steun voor de omzetting van leer- en werkervaringsovereenkomsten in overeenkomsten van onbepaalde duur die niet voldoet aan de in lid 1 vermelde voorwaarde, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt."

7 Artikel 3 van beschikking 2000/128 luidt:

„Italië treft alle nodige maatregelen om de reeds onwettig toegekende steun die niet voldoet aan de in de artikelen 1 en 2 genoemde voorwaarden, van de ontvangers terug te vorderen.

De terugvordering vindt plaats overeenkomstig de procedures van het interne recht. Over het terug te vorderen bedrag is rente verschuldigd vanaf de datum waarop de steun is verleend tot de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op basis van de rentevoet welke als referentiepercentage wordt gebruikt bij de berekening van het subsidie-equivalent van regionale steunmaatregelen."

### *Italiaans recht*

8 Bij wet nr. 863 van 19 december 1984 heeft de Italiaanse Republiek de „leer- en werkervaringsovereenkomst" ingevoerd. Aanvankelijk ging het om een overeenkomst van bepaalde duur, die een opleidingsperiode omvatte, met het oog op de indienstneming van werklozen tot en met 29 jaar. Indienstnemingen op basis van dit soort overeenkomsten kwamen gedurende een periode van

twee jaar in aanmerking voor een vrijstelling van de door de werkgever verschuldigde socialezekerheidsbijdragen. Deze vrijstelling werd op het hele nationale grondgebied eenvormig, automatisch en zonder onderscheid toegepast.

9 De regels die gelden voor leer- en werkervaringsovereenkomsten zijn achtereenvolgens gewijzigd bij wet nr. 407 van 29 december 1990 (hierna: „wet nr. 407/1990"), waarbij regionale verschillen voor de vrijstellingen van de socialezekerheidsbijdragen zijn ingevoerd, bij wet nr. 169 van 1 juni 1991, waarbij de maximumleeftijd van de werknemers die op basis van dit soort overeenkomst kunnen worden aangeworven, tot 32 jaar is verhoogd en bij wet nr. 451 van 19 juli 1994 (hierna: „wet nr. 451/1994"), waarbij een tot één jaar beperkte leer- en werkervaringsovereenkomst is ingevoerd en een te verstrekken minimumaantal uren opleiding is vastgesteld.

10 De door deze wetten aangebrachte wijzigingen hebben het mogelijk gemaakt om jongeren van 16 tot 32 jaar op basis van leer- en werkervaringsovereenkomsten in dienst te nemen, met dien verstande dat deze leeftijdsgrens door de bevoegde regionale autoriteiten naar goedvinden kon worden opgetrokken. Deze wetten voorzagen in een volledige vrijstelling van socialezekerheidsbijdragen, met name voor een opleidingsperiode van twee jaar, voor ondernemingen die actief waren in regio's waar het werkloosheidscijfer hoger dan het Italiaanse nationale gemiddelde lag. Deze periode kon met een jaar worden verlengd indien deze overeenkomsten werden omgezet in arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur.

## Hoofdgeding en prejudiciële vraag

11 ANM is in 1995 opgericht, na omvorming van een vennootschap die als een publiekrechtelijk consortium was ontstaan, met het oog op het geïntegreerde beheer van het plaatselijk openbaar vervoer in de gemeente Napels (Italië). Deze instantie is in 2001 omgevormd tot een kapitaalvennootschap waarvan de gemeente Napels de enige aandeelhouder werd en heeft tot doel het openbaar personen- en vrachtvervoer op het grondgebied van deze gemeente te beheren voor alle vervoermiddelen.

12 In het kader van deze activiteit heeft ANM tussen november 1995 en mei 2001 mensen in dienst genomen om hun een beroepsopleiding te geven en hen vervolgens in de onderneming te integreren. Deze mensen zijn in dienst genomen op basis van leer- en werkervaringsovereenkomsten in de zin van wet nr. 863 van 19 december 1984, zoals gewijzigd bij wetten nrs. 407/1990, 169 van 1 juni 1991 en 451/1994. Deze overeenkomsten zijn in overeenstemming met wet nr. 451/1994 in arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur omgezet. ANM kwam voor deze leer- en werkervaringsovereenkomsten en voor de latere omzetting ervan, in aanmerking voor vrijstelling van de socialezekerheidsbijdragen, waarin de Italiaanse regeling in het hoofdgeding voorzag.

13 Aangezien de Europese Commissie deze regeling gedeeltelijk onverenigbaar heeft verklaard met het verbod van artikel 107, lid 1, VWEU, heeft INPS – als nationale autoriteit die belast was met de uitvoering van beschikking 2000/128 – ANM twee betalingsverzoeken verstuurd van respectievelijk 7 429 436,76 EUR voor de indienstnemingen op basis van de leer- en werkervaringsovereenkomsten in de jaren 1997 tot en met 2001 en
2 266 014,05 EUR voor de omzetting van deze overeenkomsten in arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur voor de jaren 1999 tot en met 2001.

14 ANM heeft de Tribunale di Napoli (rechter in eerste aanleg Napels, Italië) verzocht vast te stellen dat zij niet verplicht is deze bedragen te betalen. Deze rechterlijke instantie heeft de vordering van ANM toegewezen op grond dat beschikking 2000/128 geen rechtstreekse werking had in de Italiaanse rechtsorde, aangezien zij de Italiaanse Republiek geen voldoende nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichting oplegde.

15 INPS heeft tegen het vonnis van de Tribunale di Napoli hoger beroep ingesteld bij de Corte d'appello di Napoli (rechter in tweede aanleg Napels, Italië), die dit vonnis heeft bevestigd, maar de motivering ervan heeft gewijzigd. Deze rechter oordeelde dat beschikking 2000/128 weliswaar deel uitmaakt van de Italiaanse rechtsorde, maar niet van toepassing is op ANM. Het economische voordeel van de vrijstellingen van de socialezekerheidsbijdragen kan volgens deze rechter het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloeden of de mededinging vervalsen, aangezien deze vrijstellingen betrekking hebben op plaatselijk openbaar vervoer in een context die niet aan mededinging onderhevig was, aangezien de exploitatie ervan onderhands aan ANM was gegund.

16 INPS heeft bij de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) beroep in cassatie ingesteld, waarbij zij aanvoerde dat artikel 107 VWEU en beschikking 2000/128 – die volgens deze instantie volledig van toepassing is op ANM – onjuist zijn uitgelegd in het arrest van de Corte d'appello di Napoli.

17 In deze omstandigheden heeft de Corte suprema di cassazione de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Is [beschikking nr. 2000/128] ook van toepassing op exploitanten van plaatselijk openbaar vervoer die – in een context die in wezen niet aan mededinging onderhevig is gezien de exclusiviteit van de verrichte dienst – als werkgever vanaf de inwerkingtreding van wet [nr. 407/1990], in casu in het tijdvak tussen 1997 en mei 2001, van een vermindering van sociale bijdragen hebben geprofiteerd bij het sluiten van leer- en werkervaringsovereenkomsten?"

**Beantwoording van de prejudiciële vraag**

18 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of beschikking 2000/128 aldus moet worden uitgelegd dat zij van toepassing is op een onderneming als die in het hoofdgeding, die op basis van een onderhandse gunning door een gemeente exclusief plaatselijke openbaarvervoersdiensten heeft verricht en die op grond van een nationale regeling die bij deze beschikking gedeeltelijk onverenigbaar met het in artikel 107, lid 1, VWEU neergelegde verbod is verklaard, in aanmerking is gekomen voor verminderingen van de socialezekerheidsbijdragen.

19 Deze rechter vraagt zich met name af of deze beschikking van toepassing is op de sector van het plaatselijk openbaar vervoer en of in omstandigheden als die van het hoofdgeding aan de in deze bepaling gestelde voorwaarden inzake de verstoring van de mededinging en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten is voldaan.

20 Volgens vaste rechtspraak kan een maatregel slechts als „staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden aangemerkt indien aan alle volgende voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats moet het gaan om een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd. In de tweede plaats moet de maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. In de derde plaats moet de maatregel de begunstigde een selectief voordeel verschaffen. In de vierde plaats moet hij de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen (arrest van 6 maart 2018, Commissie/FIH Holding en FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

21 In casu moet vooraf worden opgemerkt dat de Commissie in de overwegingen 63, 64 en 97 van beschikking 2000/128 heeft vastgesteld dat de Italiaanse regeling die aan de orde is in het hoofdgeding voldoet aan de eerste en de derde voorwaarde van het voorgaande punt.

22 Voorts was deze instelling in de overwegingen 65 en 97 van deze beschikking van mening dat ook aan de tweede en de vierde voorwaarde was voldaan, aangezien – wat de tweede voorwaarde betreft – de steun de financiële positie en de actiemogelijkheden van de begunstigde ondernemingen versterkt en – wat de vierde voorwaarde betreft – „voor zover" dit effect zich doet gevoelen in het kader van het handelsverkeer binnen de interne markt.

23 In de overwegingen 66 en 97 van deze beschikking wordt gesteld dat „met name" de mededinging wordt vervalst en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed, „voor zover" de begunstigde ondernemingen een deel van hun productie naar andere lidstaten uitvoeren of, indien deze ondernemingen niet uitvoeren, de nationale productie wordt begunstigd doordat de steun het voor in andere lidstaten gevestigde ondernemingen moeilijker maakt hun producten naar de Italiaanse markt uit te voeren.

24 In tegenstelling tot wat ANM aanvoert, kan uit de bewoordingen van overweging 66 van beschikking 2000/128 niet worden afgeleid dat de Commissie de werkingssfeer van deze beschikking heeft beperkt tot de sectoren die rechtstreeks betrokken zijn bij de handel in producten of diensten binnen de interne markt, met uitsluiting van de plaatselijke dienstensectoren, zoals de sector van het plaatselijk openbaar vervoer.

25 Zoals het Hof al eerder heeft vastgesteld, heeft de Commissie in overweging 65 van deze beschikking immers in algemene bewoordingen uiteengezet dat de selectieve verminderingen van de socialezekerheidsbijdragen waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Italiaanse regeling voorziet, de mededinging vervalsen en dat, voor zover dit effect zich doet gevoelen in het kader van het handelsverkeer tussen de lidstaten, de concurrenten door de steun worden benadeeld. In overweging 66 van deze beschikking wordt deze beoordeling slechts geïllustreerd met het voorbeeld van de productiesector (arrest van 7 maart 2002, Italië/Commissie, C-310/99, EU:C:2002:143, punt 88).

26 Uit de overwegingen 65, 66 en 97 van beschikking 2000/128 volgt dat aan de tweede en de vierde voorwaarde van artikel 107, lid 1, VWEU slechts is voldaan voor zover de ondernemingen die in aanmerking komen voor de verminderingen van de socialezekerheidsbijdragen, op een geliberaliseerde markt – zij het ten dele – aan mededinging blootstaan.

27 Volgens vaste rechtspraak behoeft de Commissie in het geval van een steunregeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, slechts de kenmerken van de betrokken regeling te onderzoeken om in de motivering van de beschikking te kunnen beoordelen of deze regeling op grond van de erin vastgestelde modaliteiten de begunstigden een voordeel verschaft ten opzichte van hun concurrenten en naar haar aard voornamelijk ten goede komt aan ondernemingen die deelnemen aan het handelsverkeer tussen de lidstaten. De Commissie hoeft in een beschikking die betrekking heeft op een dergelijke regeling, dus geen analyse te maken van de steun die op basis van een dergelijke regeling in elk individueel geval is toegekend. Enkel bij de terugvordering van steun moet de individuele situatie van elke betrokken onderneming worden onderzocht (zie in die zin arrest van 9 juni 2011, Comitato „Venezia vuole vivere" e.a./Commissie, C-71/09 P, C-73/09 P en C-76/09 P, EU:C:2011:368, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 Bijgevolg moeten de nationale autoriteiten van de betrokken lidstaat, alvorens een voordeel terug te vorderen, in elk individueel geval nagaan of het toegekende voordeel, ten aanzien van de begunstigde ervan, kon worden geacht de mededinging te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te beïnvloeden (zie in die zin arrest van 9 juni 2011, Comitato „Venezia vuole vivere" e.a./Commissie, C-71/09 P, C-73/09 P en C-76/09 P, EU:C:2011:368, punten 64 en 115).

29 Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat voor de kwalificatie van een nationale maatregel als „staatssteun" niet hoeft te worden vastgesteld dat de betrokken steun de handel tussen de lidstaten werkelijk heeft beïnvloed en de mededinging daadwerkelijk heeft verstoord, maar alleen dient te

worden onderzocht of die steun dat handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging kan vervalsen (arrest van 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 In het bijzonder wanneer steun van een lidstaat de positie van bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen in het handelsverkeer tussen de lidstaten versterkt, moet dit handelsverkeer worden geacht door de steun te worden beïnvloed. Het is in dat verband niet noodzakelijk dat de begunstigde ondernemingen zelf aan het handelsverkeer tussen de lidstaten deelnemen. Wanneer een lidstaat steun toekent aan ondernemingen, kan de binnenlandse activiteit immers in stand blijven of stijgen, met als gevolg dat de kansen van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen om in die lidstaat op de markt te komen, afnemen (arrest van 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 Bijgevolg hangt de voorwaarde volgens welke de steunmaatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig moet beïnvloeden, niet af van de plaatselijke of regionale aard van de verrichte vervoersdiensten (arresten van 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punt 82, en 14 januari 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punt 69).

32 Wat de voorwaarde inzake verstoring van de mededinging betreft, dient te worden beklemtoond dat steunmaatregelen die bedoeld zijn om een onderneming te bevrijden van de kosten die zij normaliter in het kader van haar lopend beheer of van haar normale activiteiten had moeten dragen, in beginsel de concurrentievoorwaarden vervalsen (arrest van 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 In dit geval staat vast dat de socialezekerheidsbijdragen waarvoor ANM de in het hoofdgeding aan de orde zijnde verminderingen heeft gekregen, kosten zijn die ANM normaliter had moeten dragen in het kader van haar lopend beheer of van haar normale activiteiten.

34 Daarentegen voert ANM zowel voor de verwijzende rechter als voor het Hof aan dat zij in de periode van 1997 tot en met 2001 niet was blootgesteld aan enige concurrentie op het gebied van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde plaatselijke openbaarvervoersdiensten en dat de Italiaanse markt voor het plaatselijk openbaar vervoer in deze periode zelfs niet gedeeltelijk was geliberaliseerd.

35 In tegenstelling tot ANM heeft de Italiaanse regering voor het Hof betoogd dat de Italiaanse markt voor het plaatselijk openbaar vervoer in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde periode openstond voor mededinging. Bovendien was het volgens deze regering niet verboden voor exploitanten uit andere lidstaten om dergelijke diensten in Italië te verrichten en waren er voorbeelden van dergelijke diensten die door deze exploitanten werden verzorgd.

36 In dit verband is het van belang eraan te herinneren dat verscheidene lidstaten reeds in 1995 bepaalde vervoersmarkten zijn gaan openstellen voor de mededinging van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen, zodat meerdere ondernemingen in die periode reeds stads-, voorstads-, of regionale vervoersdiensten aanboden in andere lidstaten dan hun lidstaat van vestiging (zie in die zin arrest van 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punt 79).

37 Aangaande de vraag of ANM in die periode al dan niet aan mededinging was blootgesteld met betrekking tot de in het hoofdgeding aan de orde zijnde plaatselijke openbaarvervoersdiensten, blijkt uit het aan het Hof voorgelegde dossier dat deze diensten exclusief en onderhands aan ANM zijn gegund, zonder dat een voorafgaande openbare aanbestedingsprocedure is georganiseerd.

38 Geen enkel gegeven uit dit dossier wijst er echter op dat de gemeente Napels op grond van wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen verplicht was deze diensten uitsluitend aan deze onderneming te gunnen, zodat deze gemeente deze diensten ook aan een andere dienstverlener had kunnen gunnen,

met name door het organiseren van een openbare aanbestedingsprocedure waaraan – zoals de Italiaanse regering voor het Hof heeft betoogd – ook exploitanten uit andere lidstaten hadden kunnen deelnemen.

39 Zoals de advocaat-generaal in de punten 33 tot en met 35 en 38 van zijn conclusie heeft opgemerkt, moet worden vastgesteld dat, bij gebreke van een dergelijke wettelijke of bestuursrechtelijke verplichting, mededinging voor de in het hoofdgeding aan de orde zijnde diensten mogelijk was, zodat niet kan worden uitgesloten dat de vermindering van de socialezekerheidsbijdragen waarvoor ANM in aanmerking is gekomen, deze onderneming ten opzichte van haar potentiële concurrenten – zelfs uit andere lidstaten – een voordeel heeft opgeleverd, en dat de mededinging op deze markt bijgevolg is vervalst en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig is beïnvloed door deze verminderingen.

40 Het staat dus aan de verwijzende rechter – de enige rechter die rechtstreeks op de hoogte is van het hoofdgeding – om de nodige verificaties te verrichten teneinde vast te stellen of de Italiaanse markt voor plaatselijk openbaar vervoer in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde periode openstond voor mededinging, zodat de exploitanten uit andere lidstaten zich kandidaat konden stellen om de in het hoofdgeding aan de orde zijnde diensten te verrichten, dan wel of de gemeente Napels wettelijk of bestuursrechtelijk verplicht was deze diensten exclusief aan ANM te gunnen.

41 Gelet op de door de advocaat-generaal in de punten 40 en 41 van zijn conclusie aangevoerde omstandigheden met betrekking tot het statuut van ANM en de inhoud van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde dienstenovereenkomst, staat het ook aan de verwijzende rechter om in voorkomend geval de nodige verificaties te verrichten teneinde vast te stellen of ANM in de periode van 1997 tot en met 2001 activiteiten heeft verricht op andere product- en dienstenmarkten of andere geografische markten die voor daadwerkelijke mededinging zijn opengesteld.

42 Ingeval mocht blijken dat ANM in deze periode activiteiten op dergelijke andere markten heeft uitgeoefend, kan immers niet worden uitgesloten dat de verminderingen van de socialezekerheidsbijdragen waarvoor deze onderneming op grond van de Italiaanse regeling in het hoofdgeding in aanmerking is gekomen, de mededinging hebben vervalst en het handelsverkeer tussen de lidstaten op die andere markten ongunstig hebben beïnvloed, tenzij deze verminderingen niet ten goede kwamen aan deze activiteiten en elk risico van kruissubsidiëring is uitgesloten, doordat wordt aangetoond dat een passende gescheiden boekhouding ervoor heeft gezorgd dat deze verminderingen niet ten goede kwamen aan deze activiteiten (zie in die zin arresten van 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, punt 51, en 23 januari 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, EU:C:2019:51, punt 42).

43 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, beschikking 2000/128 aldus moet worden uitgelegd dat zij van toepassing is op een onderneming als die in het hoofdgeding, die op basis van een onderhandse gunning door een gemeente exclusief plaatselijke openbaarvervoersdiensten heeft verricht en die op grond van een nationale regeling die bij deze beschikking gedeeltelijk onverenigbaar met het in artikel 107, lid 1, VWEU neergelegde verbod is verklaard, in aanmerking is gekomen voor verminderingen van de socialezekerheidsbijdragen.

## Kosten

44 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

**Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, moet beschikking 2000/128/EG van de Commissie van 11 mei 1999 betreffende de steun verleend door Italië voor maatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid aldus worden uitgelegd dat zij van toepassing is op een onderneming als die in het hoofdgeding, die op basis van een onderhandse gunning door een gemeente exclusief plaatselijke openbaarvervoersdiensten heeft verricht en die op grond van een nationale regeling die bij deze beschikking gedeeltelijk onverenigbaar met het in artikel 107, lid 1, VWEU neergelegde verbod is verklaard, in aanmerking is gekomen voor verminderingen van de socialezekerheidsbijdragen.**

ondertekeningen