



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MELCHIORJA WATHELETA,
predstavljeni 11. aprila 2018¹

Združene zadeve od C-622/16 P do C-624/16 P

Scuola Elementare Maria Montessori Srl
proti
Evropski komisiji (C-622/16 P),
in
Evropska komisija
proti
Scuola Elementare Maria Montessori Srl (C-623/16 P)
ter
Evropska komisija
proti
Pietru Ferracciu (C-624/16 P)

„Pritožba – Člen 263, četrti odstavek, PDEU – Dopustnost – Predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov – Neposredno nanašanje – Državne pomoči – Shema pomoči, ki so jih italijanski organi dodelili nekomercialnim subjektom, ki opravljajo posebne dejavnosti na nekaterih področjih – Oprostitev občinskega davka na nepremičnine – Sklep, s katerim je bila razglašena nezmožnost zagotovitve vračila državne pomoči, ki ni združljiva z notranjim trgov – Sklep, s katerim je bilo razglašeno, da shema oprostitve občinskega zemljiškega davka v korist prostorov, v katerih nekomercialni subjekti opravljajo negospodarske dejavnosti, ne pomeni državne pomoči – Ničnostna tožba potencialnih konkurentov“

I. Uvod

1. Scuola Elementare Maria Montessori Srl in Evropska komisija s pritožbama v zadevah C-622/16 P oziroma C-623/16 P predlagata razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 15. septembra 2016, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484), s katero je Splošno sodišče kot neutemeljeno zavrnilo tožbo Scuola Elementare Maria Montessori za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije 2013/284/EU z dne 19. decembra 2012 o državni pomoči SA.20829 (C 26/2010, ex NN 43/2010 (ex CP 71/2006)) Shema v zvezi z oprostitvijo davka na nepremičnine, ki jih nekomercialni subjekti uporabljajo za posebne namene, Italije² (v nadaljevanju: sporni sklep). Komisija s pritožbo v zadevi C-624/16 P prav tako predlaga, naj se razveljavi sodba Splošnega sodišča z dne 15. septembra 2016, Ferracci/Komisija (T-219/13, EU:T:2016:485), s katero je Splošno sodišče tožbo Pietra Ferraccia za razglasitev ničnosti istega sklepa zavrnilo kot neutemeljeno.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² UL 2013, L 166, str. 24.

2. Člen 230 ES je bil spremenjen z Lizbonsko pogodbo. S to pogodbo je bil členu 263, četrti odstavek, PDEU dodan tretji del, „s katerim so se omilili pogoji za dopustnost ničnostnih tožb, ki jih vložijo fizične in pravne osebe“.³ Tak je bil vsaj navedeni cilj.

3. Sodišče je sicer priznalo, da „je bil namen spremembe pravice fizičnih in pravnih oseb do vložitve tožbe, določene v členu 230, četrti odstavek, ES, tem osebam omogočiti, *da pod manj strogimi pogoji* vložijo ničnostno tožbo zoper splošne akte“,⁴ vendar je vseeno zelo ozko razložilo vsakega od pogojev, določenih v členu 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU.

4. Tako so bili predpisi opredeljeni kot splošni akti z izjemo zakonodajnih aktov,⁵ pogoj neobstoja izvedbenih ukrepov je bil razlikovan od pogoja neposrednega nanašanja,⁶ „mehanična narava“ nacionalnih ukrepov, ki se lahko sprejmejo zaradi akta Unije, pa ni upoštevana, kadar je treba ugotoviti, ali gre za izvedbeni ukrep v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU.⁷

5. Po izdaji sodb z dne 13. marca 2018, *Industrias Químicas del Vallés/Komisija* (C-244/16 P, EU:C:2018:177) in *European Union Copper Task Force/Komisija* (C-384/16 P, EU:C:2018:176), so te pritožbe zadnja priložnost, da Sodišče členu 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU prizna nek dejanski učinek. Če bi Sodišče ugotovilo nedopustnost tožb, ki so podlaga tem pritožbam, bi potrdilo skrajno minimalnost obsega spremembe člena 263 PDEU (oziroma prej člena 230 ES) z Lizbonsko pogodbo.⁸

II. Pravni okvir

6. Člen 14(1) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU]⁹ določa:

„Če se v primerih nezakonite pomoči sprejmejo negativne odločbe, Komisija odloči, da mora zadevna država članica sprejeti vse potrebne ukrepe, da upravičenec vrne pomoč [...]. Komisija ne zahteva vračila pomoči, če bi bilo to v nasprotju s splošnim načelom prava Skupnosti.“

III. Dejansko stanje

7. Dejansko stanje spora, kot izhaja iz točk od 1 do 20 sodb Splošnega sodišča z dne 15. septembra 2016, *Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija* (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484) in *Ferracci/Komisija* (T-219/13, EU:T:2016:485) (v nadaljevanju: izpodbijani sodbi), je mogoče povzeti, kot je navedeno v nadaljevanju.

3 Sodba z dne 3. oktobra 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 57).

4 Sodba z dne 3. oktobra 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 60); moj poudarek.

5 Glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točki 60 in 61).

6 Glej v tem smislu sklep z dne 14. julija 2015, *Forgital Italy/Svet* (C-84/14 P, neobjavljen, EU:C:2015:517, točka 43).

7 Glej v tem smislu sodbe z dne 28. aprila 2015, *T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija* (C-456/13 P, EU:C:2015:284, točka 41); z dne 10. decembra 2015, *Canon Europa/Komisija* (C-552/14 P, neobjavljena, EU:C:2015:804, točka 47), in *Kyocera Mita Europe/Komisija* (C-553/14 P, neobjavljena, EU:C:2015:805, točka 46).

8 Ob upoštevanju razlage Splošnega sodišča, da je treba, da bi predpis „potreboval“ izvedbene ukrepe, te sprejeti „pri običajnem delovanju“ (sodba z dne 14. januarja 2016, *Tilly-Sabco/Komisija*, T-397/13, EU:T:2016:8, točka 43, glej tudi sodbo z dne 14. januarja 2016, *Doux/Komisija*, T-434/13, neobjavljena, EU:T:2016:7, točka 44). Čeprav je bila ta širša razlaga člena 263, četrti odstavek, PDEU, sprejeta v sodbi, zoper katero je bila vložena pritožba, je Komisija ni izpodbijala, niti je Sodišče ni grajalo (glej sodbo z dne 20. septembra 2017, *Tilly-Sabco/Komisija*, C-183/16 P, EU:C:2017:704). Vendar pa „merilo, po katerem je tožba, ki jo fizična ali pravna oseba vloži zoper odločbo, ki ni naslovljena nanjo, dopustna le pod pogoji dopustnosti iz člena 263, četrti odstavek, PDEU, pomeni absolutno procesno predpostavko, ki jo lahko sodišča Unije vedno preizkusijo, in to tudi po uradni dolžnosti“ (sodba z dne 27. februarja 2014, *Stichting Woonpunt in drugi/Komisija*, C-132/12 P, EU:C:2014:100, točka 45).

9 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339.

8. P. Ferracci je lastnik turistično-hotelske nastanitve „Bed & Breakfast“ z dvema sobama, Scuola Elementare Maria Montessori pa je zasebna izobraževalna ustanova. V letih 2006 in 2007 sta se pritožila pri Komisiji in trdila, da sta sprememba področja uporabe nacionalne sheme glede Imposta comunale sugli immobili (občinski davek na nepremičnine, v nadaljevanju: ICI), ki jo je uvedla Italijanska republika, na eni strani in člen 149(4) Testo unico delle imposte sui redditi (prečiščeno besedilo zakona o davku od dohodkov, v nadaljevanju: TUIR), na drugi strani, državni pomoči, ki nista združljivi z notranjim trgov.

9. Namen spremembe ICI je bil v bistvu zagotoviti, da je treba oprostitve tega davka, do katerega so bili od leta 1992 upravičeni nekomercialni subjekti, ki v svojih nepremičninah opravljajo izključno dejavnosti na področjih socialnega skrbstva, sproščanja, zdravstvene oskrbe, izobraževanja, nastanitve, kulture, razvedril, športa in verske dejavnosti, razumeti tako, da velja enako za navedene dejavnosti „ne glede na njihovo morebitno komercialno naravo“. Člen 149(4) TUIR je v bistvu določal, da v nasprotju z vsemi drugimi subjekti za cerkvene institucije, ki jim je bil dodeljen status pravnih oseb civilnega prava, in za amaterska športna društva niso veljala v njem določena merila za določitev izgube statusa nekomercialnega subjekta.

10. Komisija je po spremembah in pojasnilih, ki so jih v zvezi z ICI opravili italijanski organi, v dopisu z dne 15. februarja 2010 P. Ferraccia in Scuola Elementare Maria Montessori obvestila, da meni, da na podlagi predhodne analize sporni ukrepi niso državne pomoči in da zato ni treba nadaljevati preiskave. P. Ferracci in Scuola Elementare Maria Montessori sta 26. aprila 2010 vložila tožbi pri Splošnem sodišču, vpisani pod številka T-192/10 in T-193/10, s katerima sta predlagala razglasitev ničnosti dopisa z dne 15. februarja 2010.

11. Komisija je 12. oktobra 2010 začela formalni postopek preiskave v smislu člena 108(2) PDEU glede, prvič, oprostitve ICI v korist nekomercialnih subjektov za posebne namene in, drugič, člena 149(4) TUIR. Splošno sodišče je s sklepoma z dne 18. novembra 2010 na predlog P. Ferraccia in Scuola Elementare Maria Montessori odredilo izbris zadev T-192/10 in T-193/10 iz vpisnika.¹⁰

12. Italijanski organi so 15. februarja 2012 Komisiji sporočili, da nameravajo sprejeti novo ureditev na področju občinskega davka na nepremičnine in da bo oprostitve ICI od 1. januarja 2012 nadomeščena z oprostitvijo, določeno z novo shemo glede Imposta municipale unica (enotni občinski davek, v nadaljevanju: IMU). Ta nova ureditev je bila sprejeta 19. novembra 2012.

13. Komisija je 19. decembra 2012 sprejela sporni sklep. V njem je najprej ugotovila, da oprostitve, odobrena nekomercialnim subjektom, ki v svojih nepremičninah opravljajo dejavnosti, ki so opredeljene v okviru sheme ICI, pomeni državno pomoč, ki ni združljiva z notranjim trgov in ki jo je Italijanska republika nezakonito izvajala v nasprotju s členom 108(3) PDEU. Komisija je nato menila, da bi bilo glede na posebnosti obravnavane zadeve absolutno nemogoče, da bi Italijanska republika zagotovila vračilo nezakonito dodeljenih pomoči, in ji tega v spornem sklepu zato ni odredila. Komisija je nazadnje ugotovila, da niti člen 149(4) TUIR niti oprostitve, določena v novi shemi IMU, nista pomenili državnih pomoči v smislu člena 107(1) PDEU.

¹⁰ Sklepa Splošnega sodišča z dne 18. novembra 2010, Ferracci/Komisija (T-192/10, neobjavljen, EU:T:2010:474), in Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-193/10, neobjavljen, EU:T:2010:475).

IV. Postopka pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sodbi

14. P. Ferracci in Scuola Elementare Maria Montessori sta 16. aprila 2013 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbi za razglasitev ničnosti spornega sklepa v delu, v katerem je Komisija ugotovila, prvič, da je nemogoče, da bi italijanski organi zagotovili vračilo pomoči, ki se štejejo za nezakonite in nezdružljive s skupnim trgom (prvi del spornega sklepa), in drugič, da niti člen 149(4) TUIR niti oprostitev, določena v novi shemi IMU, ne pomenita državnih pomoči (drugi in tretji del spornega sklepa).

15. Komisija je 17. julija 2013 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila ugovora nedopustnosti, ki ju je Splošno sodišče s sklepoma z dne 29. oktobra 2014 združilo z odločanjem o vsebini.

16. Splošno sodišče je v izpodbijanih sodbah razglasilo, da sta tožbi dopustni na podlagi člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU, ker je ugotovilo, da je sporni sklep predpis, ki se na P. Ferraccia in Scuola Elementare Maria Montessori nanaša neposredno in ne potrebuje izvedbenih ukrepov. Splošno sodišče je glede vsebine tožbi zavrnilo s tem, da je enega za drugim zavrnilo štiri tožbene razloge P. Ferraccia in Scuola Elementare Maria Montessori, ki so se nanašali na kršitev člena 14(1) Uredbe št. 659/1999, kršitev člena 107(1), PDEU, in kršitev obveznosti obrazložitve.

V. Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

17. Scuola Elementare Maria Montessori s pritožbo v zadevi C-622/16 P Sodišču predlaga, naj:

- sodbo Splošnega sodišča z dne 15. septembra 2016, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484), razveljavi in posledično sporni sklep razglasi za ničen v delu, v katerem je Komisija odločila, da ne odredi zagotovitve vračila pomoči, dodeljene v obliki oprostitve ICI, ter v katerem je menila, da ukrepi, ki se nanašajo na oprostitev IMU, ne spadajo na področje uporabe člena 107(1) PDEU;
- vsekakor to sodbo razveljavi v delih, na katere se nanašajo pritožbeni razlogi, ki jih bo Sodišče štelo za utemeljene in jim bo ugodilo;
- Komisiji naloži plačilo stroškov postopka na obeh stopnjah.

18. Komisija ob podpori Italijanske republike Sodišču predlaga, naj:

- pritožbo v celoti zavrne in
- pritožnici naloži plačilo stroškov tega postopka in postopka na prvi stopnji.

19. Komisija ob podpori Italijanske republike s pritožbama v zadevah C-623/16 P in C-624/16 P Sodišču predlaga, naj:

- izpodbijani sodbi razveljavi v delu, v katerem sta tožbi na prvi stopnji razglašeni za dopustni na podlagi člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU;
- tožbi na prvi stopnji razglasi za nedopustni na podlagi člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU in ju posledično v celoti zavrne;
- P. Ferracciu in Scuola Elementare Maria Montessori naloži plačilo stroškov, ki so Komisiji nastali v postopku pred Splošnim sodiščem in v tem postopku.

20. Scuola Elementare Maria Montessori Sodišču predlaga, naj:

- zavrne pritožbo Komisije v zadevi C-623/16 P in potrdi sodbo Splošnega sodišča v delu, v katerem je tožbo, ki jo je vložila, razglasilo za dopustno;
- Komisiji naloži plačilo stroškov v tem postopku.

21. S sklepom predsednika Sodišča z dne 11. aprila 2017 so bile zadeve od C-622/16 P do C-624/16 P združene za morebitni ustni postopek in izdajo sodb. Stranke so svoja stališča predstavile pisno in ustno na obravnavi 6. februarja 2018.

VI. Pritožbe

22. Ker se pritožbi Komisije nanašata na presojo Splošnega sodišča o dopustnosti tožb na prvi stopnji, bom to vprašanje obravnaval najprej. Nato bom obravnaval pritožbene razloge, ki jih je Scuola Elementare Maria Montessori navedla v utemeljitev svoje pritožbe.

A. Dopustnost tožb, ki sta ju pri Splošnem sodišču vložila P. Ferracci in Scuola Elementare Maria Montessori

23. Da bi stranka imela procesno upravičenje za vložitev ničnostne tožbe na podlagi člena 263, četrty odstavek, zadnji del stavka, PDEU, mora biti tožba vložena zoper predpis, ki se nanjo neposredno nanaša in ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov. Komisija v utemeljitev svojih pritožb navaja en pritožbeni razlog, v skladu s katerim naj bi Splošno sodišče napačno razlagalo in uporabilo vsakega od teh treh pogojev.

1. Narava predpisa spornega sklepa

24. Sporni sklep je sestavljen iz treh delov. Komisija je v prvem delu ugotovila, da oprostitev, odobrena nekomercialnim subjektom, ki v svojih nepremičninah opravljajo dejavnosti, opredeljene v okviru sheme ICI, pomeni državno pomoč, ki ni združljiva z notranjim trgov in ki jo je Italijanska republika nezakonito izvajala v nasprotju s členom 108(3) PDEU. Komisija je vseeno menila, da Italijanska republika ne more zagotoviti vračila te pomoči. Komisija je v drugem in tretjem delu ugotovila, da niti člen 149(4) TUIR niti oprostitev, določena z novo shemo IMU, ne pomenita državnih pomoči v smislu člena 107(1) PDEU.

25. Komisija meni, da je Splošno sodišče v izpodbijanih sodbah trikrat napačno uporabilo pravo s tem, da je sporni sklep opredelilo kot predpis.¹¹ Prvič, Splošno sodišče naj bi napačno ugotovilo, da je vsak splošni nezakonodajni akt nujno predpis. Drugič, Splošno sodišče naj bi napačno uporabilo pravo s tem, da je zaradi splošnega obsega nacionalnih ukrepov, ki so predmet tega sklepa, sklepalo, da je sporni sklep predpis. Tretjič, Splošno sodišče naj v nobenem primeru ne bi smelo šteti, da je vsak od treh delov spornega sklepa splošen. Če bi se namreč del, ki se nanaša na oprostitev ICI, nanašal na zagotovitev vračila pomoči, dodeljene s to oprostitvijo, naj bi se ta del nanašal na zaprt krog oseb.

a) Enačenje predpisa v smislu člena 263, četrty odstavek, PDEU s splošnim nezakonodajnim aktom

26. Ne morem se strinjati s trditvijo Komisije, da vsi splošni nezakonodajni akti niso nujno zajeti s členom 263, četrty odstavek, zadnji del stavka, PDEU.

¹¹ Glej sodbi Splošnega sodišča z dne 15. septembra 2016, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484, točke od 50 do 52) in Ferracci/Komisija (T-219/13, EU:T:2016:485, točke od 53 do 55).

27. Ni namreč sporno, da je bil z Lizbonsko pogodbo členu 263, četrti odstavek, PDEU dodan tretji del, s katerim so se „omilili“ pogoji za dopustnost ničnostnih tožb, ki jih vložijo fizične in pravne osebe“. ¹²

28. Vendar je Sodišče menilo, da ima pojem „predpisi“, uporabljen v tej določbi, bolj omejen obseg, kot pojem „akti“, uporabljen v prvih dveh delih člena 263, četrti odstavek, PDEU. ¹³

29. Na podlagi ugotovitev, navedenih v prejšnjih dveh točkah, je Sodišče odločilo, da „je bil namen spremembe pravice fizičnih in pravnih oseb do vložitve tožbe, določene v členu 230, četrti odstavek, ES, tem osebam omogočiti, da pod manj strogimi pogoji vložijo ničnostno tožbo zoper splošne akte z izjemo zakonodajnih aktov“. ¹⁴ Iz tega je sklepalo, da „je torej [Splošno sodišče] pravilno ugotovilo, da pojem ‚predpisi‘ iz člena 263, četrti odstavek, PDEU[...] ne zajema zakonodajnih aktov“. ¹⁵

30. Da bi Sodišče utemeljilo to ozko razlago, se je oprlo na pripravljalne dokumente v zvezi s členom III-365, četrti odstavek, osnutka pogodbe o ustavi za Evropo. ¹⁶ Iz teh dokumentov pa ni mogoče ugotoviti, da bi bilo treba iz pojma „predpisi“ izključiti druge splošne akte. Možnost ohranjanja restriktivnega pristopa glede tožb posameznikov je v njih izrecno omejena na zakonodajne akte. ¹⁷ V nasprotju s trditvami Komisije na obravnavi 6. februarja 2018 v pripravljalnih dokumentih v zvezi s členom III-365, četrti odstavek, osnutka pogodbe o ustavi za Evropo ni nič, na podlagi česar bi bilo mogoče trditi, da so sklepi na področju državnih pomoči „po naravi“ tretja kategorija splošnih aktov poleg zakonodajnih aktov na eni strani in predpisov v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU na drugi strani.

31. Poleg tega v nasprotju z razlikovanjem med zakonodajnimi in nezakonodajnimi akti izključitve nekaterih splošnih nezakonodajnih aktov iz področja uporabe člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU ne bi bilo mogoče opreti na procesno merilo. ¹⁸ Kazuistični pristop pa bi bil v nasprotju z zahtevo po pravni varnosti, ki mora prevladati pri vložitvi pravnega sredstva.

32. Enako kot je Sodišče priznalo, da načelo učinkovitega sodnega varstva pomeni, da mora biti posamezniku omogočeno, da se ob popolnem poznavanju zadeve odloči, ali je koristno vložiti tožbo, ¹⁹ mora biti posamezniku namreč omogočeno tudi, da ugotovi, ali je zadevni akt mogoče neposredno izpodbijati pred sodiščem Unije na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU. Za to morajo biti kategorije izpodbijanih aktov nujno jasno in zanesljivo določene in določljive.

33. Zato menim, da Splošno sodišče v delu, v katerem je v izpodbijanih sodbah presodilo, da je vsak splošni nezakonodajni akt nujno predpis, ni napačno uporabilo prava.

¹² Glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 57); moj poudarek.

¹³ Glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 58).

¹⁴ Sodba z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 60).

¹⁵ Sodba z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 61).

¹⁶ Glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 59).

¹⁷ Glej končno poročilo delovne skupine o delovanju Sodišča, Sekretariat Evropske konvencije, z dne 25. marca 2003 (CONV 636/03, točka 22) in spremno opombo predsedstva h Konvenciji z dne 12. maja 2003 (CONV 734/03, str. 20).

¹⁸ Od Lizbonske pogodbe je opredelitev zakonodajnega akta odvisna le od postopka, določenega v členu pogodbe, ki dovoljuje njegovo sprejetje. „[P]ravni akt [se namreč lahko] opredeli kot zakonodajni akt Unije le, če je bil sprejet na podlagi določbe Pogodb, ki se izrecno sklicuje bodisi na redni zakonodajni postopek bodisi na posebni zakonodajni postopek“ (glej sodbo z dne 6. septembra 2017, Slovaška in Madžarska/Svet, C-643/15 in C-647/15, EU:C:2017:631, točka 62).

¹⁹ Glej v tem smislu sodbo z dne 15. oktobra 1987, Heylens in drugi (222/86, EU:C:1987:442, točka 15).

b) Splošnost spornega sklepa

34. Splošno sodišče v izpodbijanih sodbah ugotavlja, „da je [sporni] sklep splošen glede njegovih treh delov“. ²⁰ S to analizo se strinjam, saj bi vsaka drugačna razlaga izpodbijala ustaljeno opredelitev sklepov Komisije v zvezi z združljivostjo *scheme* pomoči v okviru člena 263, četrti odstavek, PDEU, v nasprotju s sklepi Komisije v zvezi z združljivostjo *individualne* pomoči.

35. Najverjetneje ni nič narobe, če trdimo, da je bil splošni akt vedno opredeljen kot akt, ki se uporablja za objektivno določene položaje in ima pravne učinke za skupino oseb, ki so določene splošno in abstraktno. ²¹

36. Sklepi, ki jih Komisija sprejme na podlagi člena 108(2) PDEU, se sicer nanašajo na posamezno državo članico. Vendar sem že imel priložnost navesti, da se strinjam z razmišljanjem generalne pravobranilke J. Kokott, da so sklepi, ki so naslovljeni na državo članico, posebnost, ker lahko „oblikujejo nacionalni pravni red in se zato splošno uporabljajo“. ²²

37. Poleg tega ni nepomembno ugotoviti, da je Svet Evropske unije v Uredbi št. 659/1999 „*scheme* pomoči“ opredelil kot „vsak akt, na podlagi katerega je mogoče brez nadaljnjih izvedbenih ukrepov dodeliti individualno pomoč podjetjem, *opredeljenem v aktu na splošen in abstrakten način*, in kateri koli akt, na podlagi katerega je mogoče dodeliti pomoč, ki ni povezana z določenim projektom, enemu ali več podjetjem za nedoločen čas in/ali v nedoločenem znesku“. ²³

38. Predvsem je ta opredelitev „*scheme* pomoči“, ki se sklicuje na splošno in abstraktno naravo opredelitve zadevnih podjetij, tudi v središču ustaljene sodne prakse Sodišča, v skladu s katero so sklepi Komisije o odobritvi ali prepovedi *scheme* pomoči splošni.

39. Sodišče je namreč v zvezi s sklepi o odobritvi *scheme* pomoči odločilo, da „*splošen obseg sporne odločbe* [...] izhaja iz tega, da je predmet te odločbe odobritev davčnega sistema, ki velja za kategorijo gospodarskih subjektov, opredeljeno splošno in abstraktno“. ²⁴ Ustaljena sodna praksa Sodišča v zvezi s sklepi Komisije, s katerimi se prepove *scheme* pomoči, pa je, da so za podjetja, ki spadajo k zadevnemu sektorju in so potencialni upravičenci zadevne *scheme* pomoči, „*splošni ukrep[i]*, ki se uporablja[jo] za objektivno določene položaje in ima[jo] pravne učinke za skupino oseb, ki so določene splošno in abstraktno“. ²⁵

40. O tej sodni praksi, ki je bila razvita v okviru pogoja posamičnega nanašanja, ki je že obstajal v členu 230 ES, se po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe ni podvomilo.

²⁰ Sodbi Splošnega sodišča z dne 15. septembra 2016, Ferracci/Komisija (T-219/13, EU:T:2016:485, točka 54), in Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484, točka 51).

²¹ Glej smiselno (za razlikovanje posamičnega sklepa od predpisa) sodbo z dne 14. decembra 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes in drugi/Svet (16/62 in 17/62, neobjavljena, EU:C:1962:47, točki 2 in 3), ter izrecno, sodbo z dne 15. januarja 2002, Libéros/Komisija (C-171/00 P, EU:C:2002:17, točka 28).

²² Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:204, točka 25) in v tem smislu moji sklepni predlogi v zadevi Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2013:335, točka 85).

²³ Člen 1(d) Uredbe št. 659/1999; moj poudarek. Ta opredelitev je bila ponovljena v členu 1(d) Uredbe Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL 2015, L 248, str. 9).

²⁴ Sodba z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija (C-487/06 P, EU:C:2008:757, točka 31). Moj poudarek.

²⁵ Sodba z dne 29. aprila 2004, Italija/Komisija (C-298/00 P, EU:C:2004:240, točka 37). Moj poudarek.

41. Sodišče je tako med drugim v sodbi z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852), menilo, da je člen 1(1) Odločbe Komisije 2011/5/ES z dne 28. oktobra 2009 o davčni amortizaciji finančnega dobrega imena (goodwill) za prevzeme tujih deležev C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) Španije²⁶ določba, ki „se uporablja v objektivno določenih položajih in ima pravne učinke za kategorijo splošno in abstraktno določenih oseb“.²⁷

42. Opozarjam tudi, da Sodišče ni ugodilo Komisiji, ki mu je predlagala, naj spremeni obrazložitev iz zadeve, v kateri je bil sprejet sklep z dne 10. oktobra 2017, Greenpeace Energy/Komisija (C-640/16 P, neobjavljen, EU:C:2017:752), ker naj bi Splošno sodišče napačno uporabilo pravo „v delu, v katerem se za ugotovitev, da sporni sklep ni splošni akt, ni zadovoljilo z njegovo naravo ‚sklepa‘, ampak se je sklicevalo tudi na dejstvo, da se je ta sklep nanašal na individualno pomoč“.²⁸

43. Sodišče s tem, da ni spremenilo obrazložitve, kot je bilo predlagano, in ni grajalo razlogovanja Splošnega sodišča, implicitno, vendar zanesljivo, potrjuje, da se Splošno sodišče pri zanikanju, da bi šlo za splošni akt, upravičeno ni omejilo na dejstvo, da je bil izpodbijani akt sklep, naslovljen na državo članico.

44. Komisija se je v utemeljitev svojega stališča sklicevala na točko 92 sodbe z dne 17. septembra 2015, Mory in drugi/Komisija (C-33/14 P, EU:C:2015:609). Sodišče je v skladu s to točko odločilo, da je treba glede na to, da „sporni sklep, ki je bil naslovljen na Francosko republiko, ni predpis v skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU, saj ni splošni akt [...], [...] preučiti, ali se ta sklep v smislu te določbe na pritožnice neposredno in posamično nanaša“.

45. V nasprotju s tem, kar zatrjuje Komisija, te analize ni mogoče posplošiti. Zadevni sklep je bil namreč poseben, ker je bil odgovor Komisije na specifično vprašanje Francoske republike v zvezi z obveznostjo zagotovitve vračila individualnih državnih pomoči, za katere je bilo predhodno ugotovljeno, da so nezakonite in nezdružljive z notranjim trgov. Poleg tega, če bi bilo treba navedeni sklep obravnavati kot sklep Komisije v zvezi z zakonitostjo državne pomoči, bi ga bilo treba vsekakor šteti za posamičnega, saj „je povezan z in dopolnjuje“²⁹ prvotni sklep Komisije, ki se je nanašal na odobritev pomoči določenemu podjetju.

46. Nazadnje, ker se sklepi Komisije, s katerimi se razglasi shema pomoči za združljivo ali nezdružljivo s skupnim trgov na podlagi člena 108(2) PDEU, štejejo za splošne ukrepe, so na podlagi tega predpisi v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU.³⁰

47. Poleg tega v nasprotju s trditvami Komisije na obravnavi z dne 6. februarja 2018 dejstvo, da se prvi del spornega sklepa nanaša na državno pomoč, ki ne velja več in katere upravičenci naj bi posledično sestavljali zaprt krog, v ničemer ne vpliva na njegovo splošnost. Opredelitev norme kot splošne in abstraktne namreč ni odvisna od možnosti opredelitve določenega števila naslovnikov v okviru njene uporabe, ampak od načina, kako je naslovnike predvidel avtor norme.³¹ Odločilni preizkus je povezan

26 UL 2011, L 7, str. 48.

27 Sodba z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 48). V členu 1(1) Odločbe 2011/5 je ugotovljeno, da se je zadevna shema uporabljala v nasprotju s členom 88(3) ES in da je nezdružljiva s skupnim trgov.

28 Točka 22 tega sklepa.

29 Kot je Sodišče navedlo v točki 104 sodbe z dne 17. septembra 2015, Mory in drugi/Komisija (C-33/14 P, EU:C:2015:609).

30 Glej v tem smislu Lenaerts, K., Maselis, I., Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014, št. 7.120.

31 Sodišče je ugotovilo, „da akt ne izgubi svoje narave predpisa s tem, da obstaja možnost, da se bolj ali manj natančno opredeli število ali celo identiteta pravnih subjektov, za katere se ukrep uporablja v danem trenutku, vse dokler je nesporno, da je ta uporaba izvedena na podlagi pravno ali dejansko objektivne situacije, ki je v zadevnem aktu določena v povezavi z njegovim ciljem“ (sodba z dne 11. julija 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Svet, 6/68, EU:C:1968:43; moj poudarek). Glej tudi sodbe z dne 17. junija 1980, Calpak in Società Emiliana Lavorazione Frutta/Komisija (789/79 in 790/79, neobjavljena, EU:C:1980:159, točka 9); z dne 30. septembra 1982, Roquette Frères/Svet (242/81, EU:C:1982:325, točka 7), in z dne 29. junija 1993, Gibraltar/Svet (C-298/89, EU:C:1993:267, točka 17).

s *predmetom* akta: norma je posamična ali splošna glede na to, ali je bila sprejeta za ureditev posamičnih primerov ali objektivnih položajev.³² V primeru sklepa glede sheme pomoči, tudi če je bila ta ob sprejetju sklepa Komisije razveljavljena ali nadomeščena, pa je predmet akta urejanje objektivnih položajev, ki so opredeljeni abstraktno, in ne posamičnih, *a priori* opredeljenih primerov.

48. Prav glede na nacionalni ukrep, na katerega se nanaša sklep Komisije, se lahko in se tudi mora ugotoviti njegova splošnost. Drugačna razlaga bi sicer povzročila temeljno neskladnost pri uporabi različnih delov člena 263, četrti odstavek, PDEU. Če bi opustili sodno prakso v zvezi z opredelitvijo sklepov Komisije na področju državnih pomoči, ki se je oblikovala v okviru preučevanja posamičnega nanašanja,³³ bi se namreč lahko posamičnost ali splošnost sklepov, ki jih Komisija sprejme na področju državnih pomoči, spreminjala – celo v razmerju do ene in iste tožeče stranke – glede na to, ali je treba dopustnost ničnostne tožbe presoditi na podlagi drugega ali tretjega dela člena 263, četrti odstavek, PDEU. V zadnjem primeru bi bil namreč sklep Komisije posamični akt, medtem ko bi bil v okviru drugega dela, na katerega bi se lahko tožeča stranka vedno podredno sklicevala, isti sklep splošni akt.

49. Poleg tega bi bilo to razlikovanje po obsegu akta vsekakor nesmiselno. Medtem ko je bil cilj tretjega dela člena 263, četrti odstavek, PDEU omogočiti vložitev ničnostne tožbe pod manj strogimi pogoji dopustnosti, se nova določba ne bi uporabljala za sklepe Komisije na področju državnih pomoči, ker jim Sodišče ne bi priznalo splošne narave, ki pa jim jo je pred Lizbonsko pogodbo priznavalo.

50. Iz razlogov, navedenih v teh sklepnih predlogih, torej menim, da Splošno sodišče s tem, da je zaradi splošnega obsega nacionalnih ukrepov, ki so predmet spornega sklepa, ugotovilo, da je zadevni sklep predpis, ni napačno uporabilo prava.

2. Neposredno nanašanje

51. Pogoj v zvezi z neposrednim nanašanjem je že obstajal v členu 230 ES. Njegov obseg se od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe ni spreminjal. Ta pogoj „zahteva izpolnitev dveh kumulativnih meril, in sicer, prvič, da ima izpodbijani ukrep neposredne učinke na pravni položaj posameznika, in drugič, da naslovnikom tega ukrepa, ki so odgovorni za njegovo izvedbo, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil“.³⁴

52. Drugi pogoj, ki določa neposredno nanašanje, ni sporen. Kot je Splošno sodišče pravilno ugotovilo, sporni sklep pravne učinke ustvarja popolnoma samodejno, izključno v skladu z ureditvijo Unije in brez uporabe drugih vmesnih pravil.³⁵

53. Nasprotno pa Komisija meni, da je Splošno sodišče napačno ugotovilo neposredno nanašanje na P. Ferraccia in Scuola Elementare Maria Montessori, ker nista dokazala, da ima sporni sklep „konkreten in oprijemljiv“ učinek na njun položaj. Komisija meni, da ni dovolj dokazati, da ima izpodbijani akt „teoretičen in možen“ učinek na trg konkurenta upravičenca do zadevne pomoči, da bi se ta na tega konkurenta „neposredno nanašal“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.

32 Glej v tem smislu Kovar, R., „L'identification des actes normatifs en droit communautaire“, v *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, vol. 1, Bruselj, Bruylant, 1999, str. od 387 do 422, zlasti str. 390.

33 Poleg primerov, navedenih v točki 39 teh sklepnih predlogov, glej sodbo z dne 2. februarja 1988, Kwekerij van der Kooy in drugi/Komisija (67/85, 68/85 in 70/85, EU:C:1988:38, točka 15), ali tudi sodbo z dne 17. septembra 2009, Komisija/Koninklijke FrieslandCampina (C-519/07 P, EU:C:2009:556, točka 53).

34 Sodba z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija (C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točka 66).

35 Glej sodbi Splošnega sodišča z dne 15. septembra 2016, Ferracci/Komisija (T-219/13, EU:T:2016:485, točka 48) in Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484, točka 45).

54. Zdi se mi, da bi taka razlaga ustvarila zmedo med pogojem iz člena 263, četrti odstavek, drugi del stavka, PDEU, in sicer neposrednim nanašanjem na eni strani in posamičnim nanašanjem na drugi strani.

55. Da bi se splošni akt ali sklep, ki ni naslovljen nanje, posamično nanašal na osebe, ki vložijo ničnostno tožbo, morajo te osebe dokazati, da se izpodbijani akt „nanje nanaša zaradi nekaterih njihovih posebnih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, zaradi katerega se razlikujejo od vseh drugih oseb“.³⁶

56. V zvezi z državnimi pomočmi je treba ta pogoj razumeti tako, da mora tožeča stranka dokazati, da „bi pomoč, ki jo obravnava zadevni sklep, znatno vplivala“³⁷ na njen položaj na trgu. To, da se podjetje sklicuje le na položaj konkurenta v odnosu do podjetja upravičenca, torej ne zadostuje, da bi se zanj štelo, da se akt nanj posamično nanaša.³⁸ Sodišče torej prav zaradi tega pogoja preverja „konkretne in oprijemljive“ učinke izpodbijane norme na položaj tožeče stranke.

57. Če bi moral skrajno strniti, v čem je razlika med pogojem, določenima v členu 263, četrti odstavek, drugi del stavka, PDEU, bi rekel, da neposredno nanašanje zadeva *pravni* položaj tožeče stranke – izpodbijani ukrep mora imeti „neposredne učinke *na pravni položaj* [posameznika]“³⁹ – medtem ko posamično nanašanje zadeva *dejanski* položaj tožeče stranke – ukrep mora nanjo vplivati zaradi „*dejanskega položaja*, zaradi katerega se razlikuje od vseh drugih oseb“.⁴⁰

58. Vendar pa se Komisija s tem, da od tožeče stranke zahteva, naj dokaže „konkreten in oprijemljiv“ učinek na svoj položaj, da bi dokazala, da se izpodbijani akt nanjo neposredno nanaša, prehaja v presojo dejanskega položaja. S tem izkrivlja pogoj neposrednega nanašanja. V tretji del člena 263, četrti odstavek, PDEU uvaja pogoj, ki ga zakonodajalec ni določil, in sicer zaradi omilitve pogojev za dopustnost ničnostne tožbe.⁴¹ Menim, da takemu izkrivljanju pogoja v zvezi z neposrednim nanašanjem zato ni mogoče slediti.

59. Komisija svoje trditve opira na sodbi z dne 28. aprila 2015, T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284), ter z dne 17. septembra 2015, Confederazione Cooperative Italiane in drugi/Anicav in drugi (C-455/13 P, C-457/13 P in C-460/13 P, neobjavljena, EU:C:2015:616).

60. V zadevi T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284) sta bili pritožnici podjetji, ki se ukvarjata z rafiniranjem uvoženega trsnega sladkorja. Sodišče je odločilo, da se izpodbijani akti nanju ne nanašajo neposredno, ampak se uporabljajo le za evropske *proizvajalce* sladkorja. V zadevi Confederazione Cooperative Italiane in drugi/Anicav in drugi (C-455/13 P, C-457/13 P in C-460/13 P, neobjavljena, EU:C:2015:616) so bile pritožnice industrijske predelovalke sadja. Izpodbijane določbe pa so se uporabljale le za sadje in zelenjavo, ki so jih predelovale organizacije *proizvajalcev*. Sodišče je v teh okoliščinah odločilo, da samo dejstvo, da so bila podjetja zaradi izpodbijanih določb postavljena v slabši konkurenčni položaj, ne zadostuje, da bi se štelo, da je bilo poseženo v njihov pravni položaj.

36 Sodbi z dne 15. julija 1963, Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17), ter z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 72).

37 Glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2005, Komisija/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (C-78/03 P, EU:C:2005:761, točka 37); z dne 22. novembra 2007, Sniace/Komisija (C-260/05 P, EU:C:2007:700, točka 54), ter z dne 17. septembra 2015, Mory in drugi/Komisija (C-33/14 P, EU:C:2015:609, točka 97).

38 Glej v tem smislu sodbo z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija (C-487/06 P, EU:C:2008:757, točka 47).

39 Sodba z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100, točka 74); moj poudarek.

40 Sodba z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100, točka 57); moj poudarek.

41 V zvezi s ciljem omilitve pogojev za vložitev ničnostne tožbe glej sodbo z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 57).

61. Iz razlogov, pojasnjenih v točkah od 54 do 58 teh sklepnih predlogov, se mi zdi, da je treba to zelo strogo uporabo pogoja v zvezi z neposrednim nanašanjem omejiti na posebne okoliščine zadev T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284) ter Confederazione Cooperative Italiane in drugi/Anicav in drugi (C-455/13 P, C-457/13 P in C-460/13 P, neobjavljena, EU:C:2015:616). Čeprav se v nasprotju s tem, kar je v izpodbijanih sodbah menilo Splošno sodišče, lahko zdi nenaravno šteti, da pritožnice v zgoraj navedenih zadevah T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija ter Confederazione Cooperative Italiane in drugi/Anicav in drugi niso bile prisotne na istih trgih kot „proizvajalci“, na katere se nanašajo izpodbijane določbe, pa namreč prav tako drži, da so imele izpodbijane ureditve neposredne učinke le na *pravni položaj* navedenih proizvajalcev, kar pritožnice niso bile. S področjem uporabe izpodbijanih aktov so bili zajeti le navedeni proizvajalci.

62. V okviru tožbe zoper sklep Komisije na področju državnih pomoči pa ne vidim razloga za razveljavitev sodne prakse Splošnega sodišča, ki se je oblikovala na podlagi sodb Sodišča z dne 17. januarja 1985, Piraiki-Patraiki in drugi/Komisija (11/82, EU:C:1985:18, točke od 6 do 10), ter z dne 28. januarja 1986, Cofaz in drugi/Komisija (169/84, EU:C:1986:42, točka 30), v skladu s katero se sklep Komisije o odobritvi pomoči neposredno nanaša na konkurenta upravičenca do pomoči, če je bila pomoč že dodeljena ali če ni dvoma o volji države članice, da zagotovi to pomoč.⁴²

63. V teh okoliščinah menim, da Splošno sodišče s tem, da je ugotovilo, da so ukrepi iz spornega sklepa vplivali na pravna položaja P. Ferraccia in Scuola Elementare Maria Montessori ter se nanju neposredno nanašali, ni napačno uporabilo prava.

3. Obstoj izvedbenih ukrepov

64. Naj spomnim, da je sporni sklep sestavljen iz treh delov. Komisija je v prvem delu odločila, da oprostitev, odobrena nekomercialnim subjektom, ki v svojih nepremičninah opravljajo dejavnosti, opredeljene v okviru sheme ICI, pomeni državno pomoč, ki ni združljiva z notranjim trgov in ki je bila nezakonito izvajana. Vendar pa zagotovitev njenega vračila ni zahtevala. V drugem in tretjem delu je menila, da člen 149(4) TUIR in oprostitev, določena z novo shemo IMU, nista pomenila državnih pomoči v smislu člena 107(1) PDEU.

65. Po mnenju Komisije ta sklep potrebuje izvedbene ukrepe v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU, ker bi pritožniki lahko zahtevali, da se jima prizna ugodnost davčne obravnave, kot jo imajo domnevni konkurenti, in pri nacionalnem sodišču vložili tožbo zoper zavrnitev organa, v kateri bi izpodbijali veljavnost spornega sklepa v navedenem primeru.⁴³

66. Priznam, da ta sklep izhaja iz logike sodbe z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852).

67. Sodišče je namreč tedaj ugotovilo, da določba sklepa Komisije, katere namen je razglasiti nezdržljivost sheme pomoči s skupnim trgov, ne opredeljuje posebnih posledic, ki jih bo imela ta izjava za vsakega od davčnih zavezancev. Sodišče je ugotovilo, da se bodo „[te] posledice [...] uresničile v upravnih aktih, kot je odločba o odmeri davka, ki kot taka pomeni izvedbeni ukrep [...] v smislu

⁴² Glej zlasti sodbe z dne 6. julija 1995, AITEC in drugi/Komisija (od T-447/93 do T-449/93, EU:T:1995:130); z dne 22. oktobra 1996, Skibsverftsforeningen in drugi/Komisija (T-266/94, EU:T:1996:153); z dne 3. junija 1999, TF1/Komisija (T-17/96, EU:T:1999:119, točka 30); z dne 12. februarja 2008, BUPA in drugi/Komisija (T-289/03, EU:T:2008:29, točka 81), ter z dne 18. novembra 2009, Scheucher Fleisch in drugi/Komisija, T-375/04, EU:T:2009:445, točka 36). Čeprav ni šlo za sklep Komisije na področju državnih pomoči, je Sodišče priznalo tudi, da akt Unije lahko neposredno vpliva na pravni položaj posameznika, kadar „je možnost, da naslovniki ne izpolnijo akta [Unije] zgolj teoretična, ker ni dvoma o njihovi volji za izpolnitev akta“ (sodba z dne 5. maja 1998, Dreyfus/Komisija, C-386/96 P, EU:C:1998:193, točka 44). Kot ponovitev načela glej tudi sodbo z dne 10. septembra 2009, Komisija/Ente per le Ville Vesuviane in Ente per le Ville Vesuviane/Komisija (C-445/07 P in C-455/07 P, EU:C:2009:529, točka 46).

⁴³ Glej točko 75 pritožb v zadevah C-623/16 P in C-624/16 P.

člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU“.⁴⁴ Zato je Sodišče ocenilo, da je Splošno sodišče pravilno presodilo, da „so ukrepi za izvedbo odločbe o nezdržljivosti, *med njimi zlasti ta, ki se nanaša na zavrnitev predloga za priznanje zadevnih davčnih ugodnosti* – zavrnitev, ki jo bo pritožnica lahko izpodbijala tudi pred nacionalnim sodiščem – ukrepi za izvedbo sporne odločbe“.⁴⁵

68. Menim, da v teh pritožbah takega razlogovanja ni mogoče uporabiti iz razlogov, predstavljenih v nadaljevanju.

69. Na eni strani Italijanski republiki ni treba zahtevati vračila zadevne pomoči iz prvega dela spornega sklepa. Ta prvi del spornega sklepa torej ne potrebuje izvedbenega ukrepa, ker je dokončen in samozadosten.

70. Na drugi strani, v nasprotju s pritožnico v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852), P. Ferracci in Scuola Elementare Maria Montessori nista upravičenca do zadevne pomoči, ampak sta potencialna konkurenta upravičencem do te pomoči.⁴⁶ Vendar je Sodišče odločilo, da se je treba za presojo vprašanja, ali predpis potrebuje izvedbene ukrepe, navezati izključno na položaj osebe, ki se sklicuje na pravico do tožbe na podlagi člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU.⁴⁷

71. S tega vidika je treba priznati, da se noben akt, „s katerim se izvaja“ sporni sklep, ne bo uporabljal za položaja P. Ferraccia in Scuola Elementare Maria Montessori. Predstavljati si, da bi lahko zaprosila za dodelitev pomoči, za katero dobro vesta, da jima ne bo mogla biti odobrena, samo zato, da bi pred sodiščem izpodbijala sklep o zavrnitvi, se mi zdi popolnoma nenaravno.

72. V zvezi s tem prav tako ne vidim, kakšne posledice bi lahko imela razlika med nezakonito shemo pomoči, ki je ni treba vrniti (prvi del spornega sklepa), in shemo pomoči, razglašeno za zakonito, do katere pritožnici v nobenem primeru nista upravičeni (drugi in tretji del spornega sklepa). Kot sem že imel priložnost navesti, kako naj se v nobenem od obeh primerov ne bi podvomilo o dejanski učinkovitosti teoretične konstrukcije, ki temelji na obstoju akta, katerega edini smisel je, da ga je mogoče izpodbijati pred sodiščem?⁴⁸

73. V zvezi s tem je morda koristno opozoriti, da je izvor člena 263, četrti odstavek, zadnji stavek, PDEU razviden iz trditve Sodišča, da učinkovito sodno varstvo ni zagotovljeno, če posameznik nima druge izbire, kot da krši pravo, da bi pristojni nacionalni organ sprejel izvedbeni akt, zaradi katerega bi se moral ta posameznik zagovarjati pred sodiščem, ki bi lahko nato postavilo vprašanje za predhodno odločanje.⁴⁹

74. Sodišče je poleg tega izrecno priznalo, da „je treba pojem ‚predpisi [...], ki ne potrebujejo izvedbenih ukrepov‘ v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU razlagati glede na cilj te določbe, ki je, kot je razvidno iz ozadja njenega nastanka, v preprečevanju tega, da bi moral posameznik kršiti pravo, da bi lahko imel dostop do sodišča“.⁵⁰

44 Sodba z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 35).

45 Sodba z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 36); moj poudarek.

46 Res je, da se v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, odredba o zagotovitvi vračila ni nanašala na pritožnico in da se je v obdobju, na katero se je nanašala obveznost vračila, odpovedala pravici do sporne pomoči. Njen položaj je bil torej dejansko podoben položajema P. Ferraccia in Scuola Elementare Maria Montessori.

47 Glej v tem smislu sodbi z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 30), ter z dne 28. aprila 2015, T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, točka 32).

48 Glej v tem smislu moje sklepne predloge v zadevi Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2013:335, točka 62).

49 Glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, točka 64).

50 Sodba z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 27).

75. Čeprav pa P. Ferracci in Scuola Elementare Maria Montessori formalno z zahtevo po dodelitvi pomoči, ki jima ni namenjena, ne bi kršila prava, pa bi bila, da bi prišla do dostopa do sodišča, vseeno prisiljena ravnati na način, ki je povsem zagotovo obsojen na neuspeh. Po svoji filozofiji tak položaj ne bi bil diametralno nasproten položaju, s katerim je bila utemeljena sprememba člena 230 ES.

76. Zadevi v zvezi z dansko shemo obdavčitve iger, na kateri se je Komisija sklicevala pred Splošnim sodiščem in v utemeljitev svojih pritožb, ne moreta spremeniti tega pristopa.⁵¹

77. Komisija je to shemo štela za združljivo z notranjim trgov v smislu člena 107(3)(c) PDEU. Sodišče je v okviru tožb zoper ta sklep Komisije ugotovilo, da ta „ustvarja pravne učinke za pritožnic[i] le z nacionalnim zakonodajnim ukrepom [s katerim je bil začetek veljavnosti sporne sheme preložen do sprejetja končnega sklepa Komisije] in odločbami o odmeri davka, sprejetimi na podlagi tega sklepa, s katerimi se bodo uresničile posebne posledice, ki jih ima izjava o združljivosti iz navedenega sklepa za vsakega od davčnih zavezancev, med katerimi [sta] tudi pritožnic[i]“.⁵²

78. Splošno sodišče je v izpodbijanih sodbah ugotovilo, da položaji niso primerljivi, ker je bilo v izreku sklepa Komisije iz zadev v zvezi z dansko shemo obdavčitve iger predvideno sprejetje določb o izvajanju priglasenega ukrepa, zlasti *po* njegovem sprejetju.⁵³

79. Neodvisno od upoštevnosti te presoje obstaja temeljna razlika med dansko shemo obdavčitve iger in italijanskimi določbami, ki se obravnavajo v teh pritožbah. Danska shema namreč v nobenem primeru ne uvaja oprostitve davka v korist nekaterih izvajalcev. Nasprotno, nacionalni zakon o davku od iger je določal sklop različnih veljavnih davčnih stopenj, med katerimi so bile tudi višje davčne stopnje, ki so se uporabljale za podjetji, ki sta izpodbijali sklep Komisije.⁵⁴

80. V tovrstnem položaju torej ni bilo napačno, da so se odločbe o odmeri davka, ki bi bile sprejete na podlagi nacionalnega zakona, šteje za izvedbene ukrepe, ki jih „potrebuje“ sklep Komisije. S temi odločbami se bodo uresničile posledice sklepa Komisije in se bodo lahko brez težav in nenaravnosti izpodbijale pred nacionalnim sodiščem.

81. Zaradi vseh navedenih razlogov menim, da Splošno sodišče s tem, da je ugotovilo, da sporni sklep v razmerju do P. Ferraccia in Scuola Elementare Maria Montessori ne potrebuje izvedbenih ukrepov, ni napačno uporabilo prava.

4. Predlog glede dopustnosti tožb, ki sta ju P. Ferracci in Scuola Elementare Maria Montessori vložila pri Splošnem sodišču

82. Glede na zgoraj navedeno menim, da je sporni sklep nedvomno predpis, ki v razmerju do P. Ferraccia in Scuola Elementare Maria Montessori ne potrebuje izvedbenih ukrepov in ki se nanju neposredno nanaša.

83. Ker imam vtis, da je edini pritožbeni razlog Komisije v utemeljitev njenih pritožb neutemeljen, menim, da je treba pritožbi Komisije zavrni.

51 Gre za sodbi Splošnega sodišča z dne 26. septembra 2014, Dansk Automat Brancheforening/Komisija (T-601/11, EU:T:2014:839) in Royal Scandinavian Casino Århus/Komisija (T-615/11, neobjavljena, EU:T:2014:838), ki ju je Sodišče potrdilo s sklepoma z dne 21. aprila 2016, Dansk Automat Brancheforening/Komisija (C-563/14 P, neobjavljen, EU:C:2016:303) in Royal Scandinavian Casino Århus/Komisija (C-541/14 P, neobjavljen, EU:C:2016:302).

52 Sklepa z dne 21. aprila 2016, Royal Scandinavian Casino Århus/Commission (C-541/14 P, neobjavljen, EU:C:2016:302, točka 46) in Dansk Automat Brancheforening/Komisija (C-563/14 P, neobjavljen, EU:C:2016:303, točka 58).

53 Glej sodbi Splošnega sodišča z dne 15. septembra 2016, Ferracci/Komisija (T-219/13, EU:T:2016:485, točka 69) in Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484, točka 66).

54 Glej sklepa z dne 21. aprila 2016, Royal Scandinavian Casino Århus/Komisija (C-541/14 P, neobjavljen, EU:C:2016:302, točka 45) in Dansk Automat Brancheforening/Komisija (C-563/14 P, neobjavljen, EU:C:2016:303, točka 57).

84. Ker je treba potrditi dopustnost tožb, ki sta ju vložila P. Ferracci in Scuola Elementare Maria Montessori, je treba preučiti pritožbo, ki jo je vložila zadnjenavedena in ki se nanaša na vsebino tožbe.

B. Utemeljenost tožbe, ki jo je pri Splošnem sodišču vložila Scuola Elementare Maria Montessori

85. Scuola Elementare Maria Montessori v utemeljitev svoje pritožbe zoper sodbo z dne 15. septembra 2016, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), navaja dva pritožbena razloga. Prvi pritožbeni razlog se nanaša na presojo Splošnega sodišča v zvezi z neobstojem odredbe o zagotovitvi vračila pomoči, ki se štejejo za nezakonite in nezdružljive z notranjim trgov (prvi del spornega sklepa). Drugi pritožbeni razlog se nanaša na izpodbijano sodbo v delu, v katerem je Splošno sodišče odločilo, da oprostitev IMU ne pomeni državne pomoči v smislu člena 107(1) PDEU (tretji del spornega sklepa).

1. Prvi pritožbeni razlog: neobstoj odredbe o zagotovitvi vračila

a) Trditve strank

86. Prvi pritožbeni razlog ima štiri dele.

87. Prvič, Scuola Elementare Maria Montessori trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je Komisiji dovolilo, da na stopnji formalnega postopka preiskave ugotovi absolutno nezmožnost zagotovitve vračila nezakonitih pomoči, kršilo člen 108 PDEU, člen 14(1) Uredbe št. 659/1999 in člen 4(3) PDEU. Absolutna nezmožnost zagotovitve vračila nezakonitih pomoči naj ne bi bila splošno načelo prava v smislu člena 14(1) Uredbe št. 659/1999.

88. Drugič, Scuola Elementare Maria Montessori izpodbija razlago pojma „absolutna nezmožnost“, ki jo je Splošno sodišče uporabilo v izpodbijani sodbi. To sodišče naj bi se oprlo izključno na italijanske katastrske in davčne zbirke podatkov, iz katerih ni bilo mogoče za nazaj ekstrapolirati podatkov, potrebnih za zagotovitev vračila. Ti elementi pa naj bi izhajali iz notranjega pravnega reda in zato naj z njimi ne bi bilo mogoče utemeljiti absolutne nezmožnosti zagotovitve vračila pomoči.

89. Tretjič, izpodbijana sodba naj bi temeljila na napačni razlagi pojma „absolutna nezmožnost“, ker je Splošno sodišče zavrnilo trditve Scuola Elementare Maria Montessori v zvezi z obstojem alternativnih načinov, ki bi Italijanski republiki omogočili zagotovitev vračila zadevne pomoči neodvisno od strukture katastrskih in davčnih zbirk podatkov. Splošno sodišče naj bi tudi obrnilo dokazno breme s tem, da je od Scuola Elementare Maria Montessori zahtevalo, naj dokaže zmožnost vračila pomoči.

90. Četrtrič, Scuola Elementare Maria Montessori Splošnemu sodišču očita, da je s tem, da je odločilo, da iz katastrskih in davčnih zbirk podatkov ni mogoče dobiti podatkov, potrebnih za zagotovitev vračila zadevnih pomoči, izkrivilo dokaze.

91. Komisija odgovarja, prvič, da je neobstoj odredbe o zagotovitvi vračila nezakonitih pomoči v spornem sklepu v skladu s členom 14(1) Uredbe št. 659/1999, ki Komisiji prepoveduje, da odredi zagotovitev vračila pomoči, če bi bilo to v nasprotju s splošnim načelom prava. Komisija naj v skladu s splošnim načelom prava, da ni nihče zavezan k temu, da opravi nemogoče, ne bi smela naložiti obveznosti, ki bi jo bilo od njenega nastanka objektivno in absolutno nemogoče izpolniti.

92. Drugič, Komisija trdi, da Scuola Elementare Maria Montessori zamenjuje pojma „višja sila“ in „absolutna nezmožnost“. Drugi pojem naj bi bil širši od prvega in naj bi zajemal položaje, pri katerih ni nič nepredvidljivega ali neobičajnega, kot je likvidacija podjetja upravičenca.

93. Tretjič, trditve v zvezi z obstojem alternativnih načinov za zagotovitev vračila zadevne pomoči naj bi temeljile na napačni trditvi, da je Scuola Elementare Maria Montessori dokazala obstoj takih načinov. Splošno sodišče naj bi zavrnilo trditve, s katerimi naj bi se dokazal ta obstoj. Če bi Scuola Elementare Maria Montessori izpodbijala to zavrnitev, bi izpodbijala presojo dejanskega stanja, ki ne more biti predmet pritožbe.

94. Četrtrič, trditev, ki se nanaša na izkrivljanje dokazov, naj bi bila nedopustna, ker je Scuola Elementare Maria Montessori Sodišču predlagala zgolj, naj dokaze presodi drugače kot Splošno sodišče.

b) Analiza

95. Kar zadeva prva dela prvega pritožbenega razloga Scuola Elementare Maria Montessori, je treba dejansko odgovoriti na tri vprašanja, ki si logično sledijo:

- Najprej, ali lahko Komisija *a priori* zavrne, da bi odredila zagotovitev vračila pomoči, za katero meni, da je nezakonita in nezdružljiva z notranjim trgovom?
- Nato, če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je mogoče v obravnavanem primeru ugotoviti enega od razlogov, s katerim je mogoče upravičiti neobstoj odredbe o zagotovitvi vračila?
- Nazadnje, če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen, ali je Splošno sodišče pri uporabi tako ugotovljenega razloga napačno uporabilo pravo?

1) Možnost, da Komisija ne odredi zagotovitve vračila nezakonite pomoči

96. V zvezi s prvim vprašanjem menim, da lahko Komisija že od faze formalnega postopka preiskave sheme pomoči odloči, da ne bo odredila zagotovitve vračila pomoči, za katere šteje, da so nezakonite.

97. Splošno sodišče, potem ko je opozorilo, da je odprava nezakonite pomoči z zagotovitvijo vračila logična posledica ugotovitve njene nezakonnosti,⁵⁵ v točki 75 izpodbijane sodbe pojasnjuje, da je „[n]amen določb Pogodbe na področju državnih pomoči [...] ponovna vzpostavitev učinkovite konkurence, tako da se *načeloma* s sklepi Komisije zadevni državi članici naloži obveznost dejansko in brez odlašanja zagotoviti vračilo zadevnih pomoči“.⁵⁶

98. V tem ne vidim nobene napačne uporabe prava. Dejansko se mi zdi pravilno, da se odredba o zagotovitvi vračila nezakonitih pomoči razume kot načelo, ki ima lahko po definiciji izjeme.

99. Sodna praksa Sodišča v zvezi z vlogo nacionalnih sodišč pri izvajanju sistema nadzora nad državnimi pomočmi to analizo potrjuje. Sodišče je, poleg tega, da je trdilo, da je „glavni cilj zagotovitve vračila nezakonito izplačane pomoči odprava izkrivljenja konkurence, ki je bilo povzročeno s konkurenčno ugodnostjo, dodeljeno s tako pomočjo“,⁵⁷ že imelo priložnost pojasniti, da „[z]agotovitev vračila pomoči ne bi bilo primerno naložiti le v izjemnih okoliščinah“⁵⁸. Sodišče je s tem že priznalo možnost, da se, sicer izjemoma, odstopa od načela obveznosti odreditve zagotovitve vračila nezakonite pomoči.

⁵⁵ Ta trditev Splošnega sodišča je potrjena s sodno prakso Sodišča. Glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 21. marca 1990, Belgija/Komisija (C-142/87, EU:C:1990:125, točka 66), ter z dne 21. decembra 2016, Komisija/Aer Lingus in Ryanair Designated Activity (C-164/15 P in C-165/15 P, EU:C:2016:990, točka 116).

⁵⁶ Moj poudarek.

⁵⁷ Sodba z dne 8. decembra 2011, Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814, točka 34). Glej tudi novejšo sodbo z dne 1. oktobra 2015, Electrabel in Dunamenti Erőmű/Komisija (C-357/14 P, EU:C:2015:642, točka 111).

⁵⁸ Sodba z dne 8. decembra 2011, Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814, točka 35); moj poudarek.

100. Ta zamisel je poleg tega izrecno povzeta v členu 14(1) Uredbe št. 659/1999, ki določa, da „Komisija ne zahteva [zagotovitev] vračila pomoči, če bi bilo to v nasprotju s splošnim načelom prava Skupnosti“.

101. Če povzamem besede Sodišča, mora „Komisija [tako] vedno odrediti zagotovitev vračila pomoči, ki jo razglasi za nezdržljivo s skupnim trgom, razen če bi bila taka zagotovitev vračila v nasprotju s splošnim načelom prava Unije“.⁵⁹

102. Možnost, da se v fazi formalnega postopka preiskave ne odredi zagotovitev vračila nezakonite pomoči, čeprav se uporablja le izjemoma, se mi torej ne zdi vprašljiva.

103. Zato je treba obravnavati drugo vprašanje, ki se postavlja s prvim pritožbenim razlogom Scuola Elementare Maria Montessori, in opredeliti splošno načelo prava, s katerim bi bilo mogoče upravičiti neobstoj odredbe o zagotovitvi vračila v spornem sklepu.

2) *Obstoj splošnega načela prava Unije, ki bi v obravnavani zadevi upravičeval neobstoj odredbe o zagotovitvi vračila pomoči, za katere je bilo ugotovljeno, da so nezakonite*

104. Če se sklicujemo na izpodbijano sodbo, je Splošno sodišče menilo, da „Komisija ni napačno uporabila prava, ko je že v fazi formalnega postopka preiskave in pred sprejetjem odredbe o zagotovitvi vračila ugotovila, da obstaja *absolutna nezmožnost*, da bi Italijanska republika zagotovila vračilo pomoči, ki se v [spornem] sklepu štejejo za nezakonite“.⁶⁰

105. Komisija meni, da trditve, ki jih je navedla Italijanska republika, da bi prišla do tega sklepa, spadajo v okvir načela *impossibilium nulla obligatio est*, ki se lahko prevede kot „nihče ni zavezan k temu, da opravi nemogoče“.⁶¹ Komisija pa v tem vidi izraz splošnega načela prava Unije.

106. Najprej ugotavljam, da čeprav so nekateri moji predhodniki ta izraz opredelili kot „maksimo“⁶² ali preprosto „rek“⁶³, pa ga je Sodišče nedavno opredelilo kot „načelo“.⁶⁴ Sodišče ga je poleg tega pred kratkim uporabilo tudi za utemeljitev razlage določbe prava Unije.⁶⁵

107. Dalje, če se lahko splošna pravna načela Unije opredelijo kot temeljne določbe nezapisanega primarnega prava, ki so neločljivo povezane s pravnim redom Unije,⁶⁶ se mi zdi, da se lahko načelo *impossibilium nulla obligatio est* tako opredeli, kadar se uporabi na področju državnih pomoči.

108. To priznavanje bi bilo v skladu s tem, da je *veljavnost* sklepa Komisije v zvezi z zagotovitvijo vračila državne pomoči, za katero je bilo ugotovljeno, da je nezakonita, pogojena z zmožnostjo, da se vračilo zadevne pomoči zagotovi. Sodišče je namreč ugotovilo, da „zaradi absolutne nezmožnosti [zagotovitev vračila nezakonite pomoči] izpodbijani sklep ne more biti neveljaven, saj do nje pride šele v fazi izvedbe [...]. Komisija pa s sklepom, kot je izpodbijani sklep, ne sme naložiti obveznosti, ki bi jo bilo od njenega nastanka objektivno in absolutno nemogoče izpolniti, saj bi bil ta sklep sicer neveljaven“.⁶⁷

⁵⁹ Sodba z dne 28. julija 2011, Mediaset/Komisija (C-403/10 P, neobjavljena, EU:C:2011:533, točka 124); moj poudarek.

⁶⁰ Sodba z dne 15. septembra 2016, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484, točka 87); moj poudarek.

⁶¹ Glej točko 12 odgovora Komisije na pritožbo (C-622/16 P). To načelo, ki ga poznamo že iz rimskega prava (*Digeste*, str. 50, 17 in 185, *Celsus libro octavo digestorum*), je poznano tudi kot izraz *nemo potest ad impossibile obligari*.

⁶² Glej sklepne predloge generalne pravobranilke V. Trstenjak v zadevi Budějovický Budvar (C-482/09, EU:C:2011:46, opomba 44).

⁶³ Glej trditve Nemčije, navedeno v sklepnih predlogih generalnega pravobranilca L. A. Geelhoeda v združenih zadevah Komisija/Nemčija, (C-20/01 in C-28/01, EU:C:2002:717, točka 30).

⁶⁴ Glej sodbo z dne 3. marca 2016, Daimler (C-179/15, EU:C:2016:134, točka 42).

⁶⁵ Glej sodbo z dne 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, točka 96).

⁶⁶ Glej v tem smislu sklepne predloge generalne pravobranilke V. Trstenjak v zadevi AudiLux in drugi (C-101/08, EU:C:2009:410, točka 69).

⁶⁷ Sodba z dne 17. junija 1999, Belgija/Komisija (C-75/97, EU:C:1999:311, točka 86); moj poudarek.

109. Priznanje tega splošnega načela bi bilo tudi v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča, v skladu s katero mora država članica, „ki ob izvrševanju sklepa Komisije s področja državnih pomoči [...] *ugotovi posledice, ki jih Komisija ni predvidela*, o tem obvestiti Komisijo, da ta o njih presodi, in predlagati ustrezne spremembe zadevnega sklepa.“⁶⁸ Ta obveznost države članice nujno pomeni, da bi Komisija, če bi ugotovila posledice svojega sklepa – kot je nezmožnost zagotovitve vračila nezakonitih pomoči – lahko oziroma morala to upoštevati v fazi izdaje sklepa. V nasprotnem primeru bi bilo brez pomena državi članici naložiti obveznost, da ko te posledice ugotovi, o tem obvesti Komisijo, da lahko ta po potrebi spremeni svoj sklep.

110. Glede na vse zgornje preudarke načelo *impossibilium nulla obligatio est*, razumljeno kot absolutna nezmožnost zagotovitve vračila, ustreza temeljni nezapisani določbi prava, ki je neločljivo povezana s pravom Unije o državnih pomočeh. Zato menim, da ga je mogoče opredeliti kot splošno načelo prava Unije v smislu člena 14(1) Uredbe št. 659/1999.

3) Uporaba načela *impossibilium nulla obligatio est* s strani Splošnega sodišča

111. Ker je mogoče načelo *impossibilium nulla obligatio est* opredeliti kot splošno načelo prava Unije v smislu člena 14(1) Uredbe št. 659/1999, je treba preveriti, ali Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava s tem, da je menilo, da Komisija ni napačno uporabila prava s tem, da je menila, da katastrske in davčne zbirke podatkov ne omogočajo identificirati upravičencev do zadevnih pomoči ter da je zato nemogoče zagotoviti vračilo nezakonitih pomoči.⁶⁹

112. Scuola Elementare Maria Montessori z drugim delom prvega pritožbenega razloga, ki ga je navedla v utemeljitev svoje pritožbe, izpodbija to ugotovitev Splošnega sodišča v smislu, da elementi, na katere se sklicuje italijanska vlada, izhajajo iz notranjega pravnega reda in da zato z njimi ni mogoče utemeljiti absolutne nezmožnosti zagotovitve vračila pomoči.

113. Pojem „absolutna nezmožnost“ je oblikovalo Sodišče v okviru nadzora nad izvajanjem sklepov Komisije na področju državnih pomoči. V skladu z ustaljeno sodno prakso se „država članica pri obrambi v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo Komisija vloži na podlagi člena 108(2) PDEU, lahko sklicuje samo na absolutno nemožnost pravilne izvršitve odločbe te institucije, s katero je naložena zagotovitev vračila zadevne pomoči.“⁷⁰

114. Vendar pa je treba ugotoviti, da je sredstvo obrambe, čeprav teoretično obstaja, do danes priznано za utemeljeno le v posebnem primeru. Gre za primer, v katerem so bila podjetja, upravičena do zadevnih pomoči, likvidirana in nimajo več izterljivih sredstev;⁷¹ glede preprostega sklicevanja na težek finančni položaj podjetja, oziroma glede splošnih in abstraktnih trditev o prenehanju dejavnosti nekaterih podjetij je bilo poleg tega presojeno, da ne zadostujejo za to, da bi bile izpolnjene zahteve glede absolutne nezmožnosti zagotovitve vračila.⁷² Nasprotno, v primeru podjetij, ki so prenehala s svojo dejavnostjo, „je absolutna nezmožnost izvršitve [...] mogoče ugotoviti le glede na posamične okoliščine vsakega [zadevnega podjetja].“⁷³

68 Sodba z dne 12. februarja 2015, Komisija/Francija (C-37/14, neobjavljena, EU:C:2015:90, točka 67); moj poudarek. Glej tudi sodbo z dne 10. junija 1993, Komisija/Grčija (C-183/91, EU:C:1993:233, točka 19), oziroma tudi sodbo z dne 17. junija 1999, Belgija/Komisija (C-75/97, EU:C:1999:311, točka 88).

69 Glej sodbo z dne 15. septembra 2016, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484, točki 85 in 87).

70 Sodba z dne 24. januarja 2013, Komisija/Španija (C-529/09, EU:C:2013:31, točka 99). Ta možnost naj bi bila prvič navedena v sodbi z dne 15. januarja 1986, Komisija/Belgija (52/84, EU:C:1986:3, točka 14). Glej novejšo sodbo z dne 9. novembra 2017, Komisija/Grčija (C-481/16, neobjavljena EU:C:2017:845, točka 28).

71 Glej sodbo z dne 2. julija 2002, Komisija/Španija (C-499/99, EU:C:2002:408, točka 37). V tem smislu Karpenschif, M., *Droit européen des aides d'État*, Bruselj, Bruylant, 2. izdaja, 2017, št. 612.

72 Glej sodbi z dne 2. julija 2002, Komisija/Španija (C-499/99, EU:C:2002:408, točke od 38 do 40), in z dne 13. novembra 2008, Komisija/Francija (C-214/07, EU:C:2008:619, točka 63).

73 Sodba z dne 13. novembra 2008, Komisija/Francija (C-214/07, EU:C:2008:619, točka 64).

115. Dalje, prav tako je gotovo, da pogoj absolutne nezmožnosti izvršitve ni izpolnjen, kadar država članica le obvesti Komisijo o pravnih, političnih ali praktičnih težavah, ki so povezane z izvršitvijo sklepa, ne da bi zoper zadevna podjetja dejansko ukrepala z namenom zagotovitve vračila pomoči in ne da bi Komisiji predlagala druge načine za izvršitev sklepa, s katerimi bi lahko premostila težave. Nobenega dvoma ni, da je ta zavrnitev pomembna in trdna.⁷⁴

116. Natančneje, poudarjam, da je Sodišče že odločilo, da težave v zvezi z identifikacijo upravičencev zaradi pravne praznine v veljavnem zakonu, izračunom zneska pomoči, katerega vračilo je treba zagotoviti, ter izbiro in izvajanjem postopkov za zagotovitev vračila izhajajo iz internih težav, nastalih zaradi ravnanj ali opustitev nacionalnih organov.⁷⁵ Poleg tega so številna zadevna podjetja taka, da je pri njih nemogoče šteti, da je vračilo tehnično neizvedljivo.⁷⁶

117. V obravnavani zadevi pa moram ugotoviti, da se s trditvami, ki jih je navedla italijanska vlada in ki jih je povzela Komisija, zstrjuje prav to.

118. Splošno sodišče je namreč v točki 76 izpodbijane sodbe navedlo, da je „Komisija [...] v točkah od 191 do 198 obrazložitve [spornega] sklepa navedla, da bi bilo ob upoštevanju posebne narave te zadeve absolutno nemogoče, da bi Italijanska republika zahtevala vračilo morebitnih nezakonitih pomoči, dodeljenih v okviru določb o ICI. V bistvu je pojasnila, da niti na podlagi katastrskih zbirk podatkov niti na podlagi davčnih zbirk podatkov ni bilo mogoče ugotoviti vrste dejavnosti (gospodarske ali negospodarske), ki se opravlja v nepremičninah, ki pripadajo nekomercialnim subjektom, niti objektivno izračunati zneska davka, ki ga je treba vrniti“.

119. Splošno sodišče v točki 85 izpodbijane sodbe ponovi, da „je Italijanska republika pojasnila, da zaradi katastrske strukture in neobstoja upoštevanih davčnih informacij ni bilo mogoče iz katastrskih in davčnih zbirk podatkov za nazaj ekstrapolirati vrste podatkov, potrebnih za začetek postopka za zagotovitev vračila zatrjevane pomoči. Glede na ta pojasnila je Komisija ocenila, da je bilo dejansko nemogoče opredeliti prejemnike zadevne pomoči in da te pomoči zaradi pomanjkanja razpoložljivih podatkov objektivno ni bilo mogoče izračunati, kar je pojasnila v [spornem] sklepu“.

120. Te trditve v zvezi s katastrskimi in davčnimi zbirkami podatkov so podobne trditvam Francoske republike v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 13. novembra 2008, Komisija/Francija (C-214/07, EU:C:2008:619), ki se je tudi nanašala na davčno oprostitvev.⁷⁷

121. Vendar pa je Sodišče v nasprotju s francosko vlado, ki je trdila, da gre za zunanje pritiske, povezane z obsežnostjo in zahtevnostjo izvajanja zagotovitve vračila, menilo, da gre za interne težave, nastale zaradi ravnanj ali opustitev nacionalnih organov.⁷⁸ Sodišče je nedavno celo pojasnilo, da „strah pred notranjimi težavami, čeprav so nepremostljive, zlasti v zvezi s preverjanjem položaja vsakega podjetja, ki ga zadeva izterjava nezakonitih pomoči [...] ne more utemeljiti tega, da država članica ne spoštuje obveznosti, ki jih ima na podlagi prava Unije“.⁷⁹

⁷⁴ Od prve formulacije v sodbi z dne 2. februarja 1989, Komisija/Nemčija (94/87, EU:C:1989:46, točka 10), sem naštel, da je bila v sodni praksi navedena kar 31-krat.

⁷⁵ Glej v tem smislu sodbo z dne 13. novembra 2008, Komisija/Francija (C-214/07, EU:C:2008:619, točka 50).

⁷⁶ Glej v tem smislu sodbo z dne 17. junija 1999, Belgija/Komisija (C-75/97, EU:C:1999:311, točka 90).

⁷⁷ Francoska republika je zlasti navedla, da shema spornih pomoči ni nujno zajemala posebne identifikacije upravičencev v okviru deklaratornega sistema in da naj v davčnih obračunih na nacionalni ravni ne bi bile zajete nekatere informacije, potrebne za izračun pomoči, ki jih je treba vrniti (glej sodbo z dne 13. novembra 2008, Komisija/Francija, C-214/07, EU:C:2008:619, točki 23 in 28).

⁷⁸ Primerjaj točki 21 in 50 sodbe z dne 13. novembra 2008, Komisija/Francija (C-214/07, EU:C:2008:619). Komisija je prišla do tega, da je te težave razlikovala od položaja, v katerem upravičencev do pomoči ni bilo mogoče identificirati zaradi izteka zakonskega roka hrambe računovodskih dokumentov (glej v tem smislu stališče Komisije v okviru zadeve, v kateri je bila izdana sodba z dne 13. novembra 2008, Komisija/Francija, C-214/07, EU:C:2008:619, točke 13, 22 in 48). Glede na navedeno, če bi Sodišče moralo odločiti o tej posebni okoliščini – česar mu v zgoraj navedeni sodbi Komisija/Francija ni bilo treba – lahko na podlagi njegove najnovejše sodne prakse celo dvomim v upoštevnost tega razlikovanja, saj je Sodišče nedavno odločilo, da „strah pred notranjimi težavami, čeprav so nepremostljive [...], ne more utemeljiti tega, da država članica ne spoštuje obveznosti, ki jih ima na podlagi prava Unije“ (sodba z dne 13. septembra 2017, Komisija/Belgija, C-591/14, EU:C:2017:670, točka 44).

⁷⁹ Sodba z dne 13. septembra 2017, Komisija/Belgija (C-591/14, EU:C:2017:670, točka 44 in navedena sodna praksa); moj poudarek.

122. Zato se mi zdi, da je Splošno sodišče s tem, da je v točki 87 izpodbijane sodbe na podlagi elementov, povezanih le z manjkajočimi katastrskimi in davčnimi podatki, ugotovilo, da „Komisija ni napačno uporabila prava, ko je že v fazi formalnega postopka preiskave in pred sprejetjem odredbe o zagotovitvi vračila ugotovila, da obstaja absolutna nezmožnost, da bi Italijanska republika zagotovila vračilo pomoči, ki se v [spornem] sklepu štejejo za nezakonite“, napačno uporabilo pravo.

123. Kot je namreč že opozorjeno zgoraj, je odprava državne pomoči z zagotovitvijo njenega vračila logična posledica ugotovitve nezakonitosti te pomoči.⁸⁰ Iz tega sem sklepal, da je obveznost odredbe zagotovitve vračila nezakonitih pomoči načelo, ki ima lahko izjeme.⁸¹ Kot vsako izjemo pa je tudi to izjemo treba razlagati ozko.

124. Menim torej, da v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče ugotovilo v izpodbijani sodbi, splošnemu načelu prava *impossibilium nulla obligatio est* na področju državnih pomoči ni mogoče priznati širšega obsega od obsega, ki je priznan „absolutni nezmožnosti“ za zagotovitev vračila nezakonite pomoči v fazi izvršitve sklepa Komisije.

125. Če torej Sodišče v okviru izvršitve sklepa Komisije o odredbi zagotovitve vračila iz sheme pomoči ni sprejelo trditve v zvezi s pravnimi, političnimi ali upravnimi težavami, jih ni mogoče sprejeti v fazi sklepa, sprejetega po končanem formalnem postopku preiskave.

c) Predlog v zvezi s prvim pritožbenim razlogom

126. Glede na zgornje preudarke ugotavljam, da je Splošno sodišče s tem, da je v točki 87 izpodbijane sodbe odločilo, da Komisija ni napačno uporabila prava, ko je že v fazi formalnega postopka preiskave in pred sprejetjem odredbe o zagotovitvi vračila ugotovila, da obstaja absolutna nezmožnost, da bi Italijanska republika zagotovila vračilo pomoči, ki se v spornem sklepu štejejo za nezakonite, pri čemer se je oprla le na nezmožnost, da se iz katastrskih in davčnih zbirk podatkov za nazaj ekstrapolira vrsta podatkov, potrebnih za začetek postopka za zagotovitev vračila zatrjevane pomoči, napačno uporabilo pravo.

127. Trditve Scuola Elementare Maria Montessori v okviru tretjega in četrtega dela prvega pritožnega razloga se prav tako nanašajo na to, kako je Splošno sodišče uporabilo pogoj v zvezi z „absolutno nezmožnostjo“ zagotovitve vračila zadevne pomoči. Te trditve zato ne morejo biti podlaga za širšo razveljavitev sodbe Splošnega sodišča v zvezi s prvim delom spornega sklepa. Zato jih ni treba preučiti.

2. Drugi pritožbeni razlog

128. Scuola Elementare Maria Montessori z drugim pritožbenim razlogom graja izpodbijano sodbo v delu, v katerem je Splošno sodišče odločilo, da oprostitev IMU ne pomeni državne pomoči v smislu člena 107(1) PDEU (tretji del spornega sklepa), ker pogoji za njeno dodelitev zagotavljajo, da se ne uporablja za „gospodarske dejavnosti“.

⁸⁰ Glej sodno prakso, navedeno v opombi 55.

⁸¹ Glej točko 98 teh sklepnih predlogov.

a) Trditve strank

129. Da bi bile dejavnosti, na katere se nanaša veljavna zakonodaja, upravičene do oprostitve IMU, se morajo opravljati na „nekomercialni podlagi“⁸². Ta pojem je opredeljen v členu 1(1)(p) ministrske uredbe št. 200 z dne 19. novembra 2012 (v nadaljevanju: ministrska uredba): cilj dejavnosti ne sme biti dobiček in ne sme biti konkurenčnega razmerja med dejavnostjo upravičenca do oprostitve in dejavnostjo udeležencev na trgu, katerih cilj je ustvarjanje dobička.

130. Scuola Elementare Maria Montessori meni, da pojem „gospodarska dejavnost“, ki se opravlja na „nekomercialni podlagi“, ni poznan v konkurenčnem pravu Unije, splošna merila iz člena 1(1)(p) ministrske uredbe pa naj bi se razlikovala od meril, ki jih je izoblikovalo Sodišče.

131. Pritožnica poleg tega meni, da je za dejavnosti, kot so dejavnosti, povezane s poučevanjem in nastanitvijo, „značilna ponudba blaga in storitev na trgu in [...] so po *naravi v konkurenci* z dejavnostmi, ki jih opravljajo drugi udeleženci na trgu“.⁸³ Pogoj v zvezi z neobstojem konkurence naj bi torej bil na neki način povsem formalen.

132. Scuola Elementare Maria Montessori prav tako meni, da bi moralo Splošno sodišče podrobneje preučiti „objektivne“ pogoje, določene v ministrski uredbi, ki opredeljujejo posebne značilnosti, ki jih mora imeti vsaka dejavnost, med drugim tudi dejavnosti poučevanja in nastanitve, da bi bila upravičena do zadevne oprostitve. pritožnica poudarja, da se morajo torej dejavnosti poučevanja, da bi se zanje štelo, da se opravljajo „na nekomercialni podlagi“, opravljati „brezplačno ali za simbolično plačilo, ki krije le del dejanskih stroškov storitve“.⁸⁴ Pritožnica meni, da s tem pogojem ministrska uredba omogoča, da lahko storitve, ki jih ponujajo upravičenci do oprostitve, financirajo posamezniki s plačilom, ki krije znaten del stroškov.⁸⁵ Pritožnica navaja, da se morajo dejavnosti nastanitve, da bi se zanje štelo, da se opravljajo „na nekomercialni podlagi“, opravljati „brezplačno ali za simbolično plačilo, ki je v vsakem primeru nižje od polovice povprečne cene za podobne dejavnosti, ki se opravljajo na konkurenčni podlagi na istem geografskem območju“.⁸⁶ Pritožnica meni, da ministrska uredba s tem sklicevanjem na polovico povprečne cene za podobne dejavnosti, ki se opravljajo na konkurenčni podlagi, storitvi, ki se ponuja za simbolično ceno, priznava gospodarsko naravo.⁸⁷

133. Komisija pa meni, da je razlogovanje Splošnega sodišča ne samo logično, ampak tudi s pravnega vidika pravilno. Poleg tega naj bi očitke pritožnice v zvezi s pogojem simboličnega plačila, ki bi se lahko zahtevalo za financiranje dejavnosti poučevanja in nastanitve (objektivni pogoj), temeljil na napačni domnevi.

b) Analiza

134. Scuola Elementare Maria Montessori graja uporabo pojma v italijanski zakonodaji, ki v konkurenčnem pravu Unije ni poznan, in sicer pojma gospodarske dejavnosti, ki se opravlja „na nekomercialni podlagi“. Razlaga tega pojma s strani Splošnega sodišča naj bi bila v nasprotju s pojmom „podjetje“ in „gospodarska dejavnost“, kot izhajata iz sodne prakse Sodišča.

⁸² Glej člen 19a(1) uredbe-zakona št. 1 z dne 24. januarja 2012 o nujnih določbah za konkurenco, razvoj infrastrukture in konkurenčnost, ki je bila s spremembami potrjena v zakon z zakonom št. 27 z dne 24. marca 2012.

⁸³ Glej točko 57 pritožbe Scuola Elementare Maria Montessori (poudarek pritožnice).

⁸⁴ Člen 4(3)(c) ministrske uredbe.

⁸⁵ Glej točko 59 pritožbe Scuola Elementare Maria Montessori.

⁸⁶ Člen 4(4) ministrske uredbe.

⁸⁷ Glej točko 64 pritožbe Scuola Elementare Maria Montessori.

135. S tako razlago izpodbijane sodbe se ne strinjam. Nasprotno, Komisija (v spornem sklepu) in Splošno sodišče (v izpodbijani sodbi) sta uvodni pogoj, ki se z italijansko zakonodajo zahteva za upravičenost do oprostitve IMU, razumela z vidika pojmov „podjetje“ in „gospodarska dejavnost“, kot ju je opredelilo Sodišče v ustaljeni sodni praksi.

136. Na eni strani je ugotovljeno, da se „konkurenčno pravo Unije in zlasti prepoved iz člena 107(1) PDEU nanašata na dejavnosti podjetij“, ⁸⁸ ki v istem okviru konkurenčnega prava Unije zajemajo „vsak subjekt, ki opravlja gospodarsko dejavnost, ne glede na njegov pravni status in način financiranja“. ⁸⁹ Na drugi strani je prav tako gotovo, da je „gospodarska dejavnost [...] vsaka dejavnost ponujanja blaga ali storitev na nekem trgu“. ⁹⁰ V teh okoliščinah „[to], da je ponujanje blaga in storitev nepridobitno, ni ovira za to, da se subjekt, ki opravlja te dejavnosti na trgu, obravnava kot podjetje, če je ta ponudba konkurenčna ponudbi drugih gospodarskih subjektov, katerih cilj je dobiček“. ⁹¹

137. Splošno sodišče je zakonitost sheme oprostitve IMU preučilo na podlagi teh opredelitev, navedenih v točkah od 131 do 133 izpodbijane sodbe.

138. Kot pa je ugotovilo Splošno sodišče, ministrska uredba iz področja uporabe oprostitve IMU izrecno izključuje dejavnosti, ki so konkurenčne dejavnostim drugih gospodarskih subjektov, katerih cilj je ustvarjanje dobička. ⁹² Zato je lahko Splošno sodišče brez napačne uporabe prava v točki 137 izpodbijane sodbe odločilo, da „se navedeni predpisi uporabljajo le za subjekte, ki jih ni mogoče šteti za ‚podjetja‘ v smislu prava Unije“.

139. Kot Komisija pravilno poudarja v odgovoru na tožbo, je sicer mogoče, da se ta pogoj ne upošteva, vendar ta okoliščina ne vpliva na zakonitost obravnavane sheme, ampak pomeni le kršitev nacionalne zakonodaje. ⁹³

140. Poleg tega splošnega pogoja opravljanja dejavnosti „na nekomercialni podlagi“ ministrska uredba oprostitve IMU pogojuje z upoštevanjem „objektivnih“ pogojev, ki so značilni za nekatere vrste dejavnosti. V nasprotju s trditvami pritožnice „objektivni“ pogoji v zvezi z dejavnostmi poučevanja in nastanitve ne izpodbijajo presoje sistema oprostitve.

141. Scuola Elementare Maria Montessori v zvezi z dejavnostmi poučevanja opozarja, da se morajo opravljati brezplačno ali za simbolično plačilo, ki krije le del dejanskih stroškov storitve. Pritožnica meni, da s tem pogojem italijanska zakonodaja omogoča, da ponujene storitve financirajo *pretežno* posamezniki s plačili. ⁹⁴

⁸⁸ Sodba z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, točka 39). Glej tudi sodbo z dne 5. marca 2015, Komisija in drugi/Versalis in drugi (C-93/13 P in C-123/13 P, EU:C:2015:150, točka 88).

⁸⁹ Sodbe z dne 10. januarja 2006, Cassa di Risparmio di Firenze in drugi (C-222/04, EU:C:2006:8, točka 107); z dne 19. decembra 2012, Mitteldeutsche Flughafen in Flughafen Leipzig-Halle/Komisija (C-288/11 P, EU:C:2012:821, točka 50), ter z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, točka 41).

⁹⁰ Sodbe z dne 10. januarja 2006, Cassa di Risparmio di Firenze in drugi (C-222/04, EU:C:2006:8, točka 108); z dne 19. decembra 2012, Mitteldeutsche Flughafen in Flughafen Leipzig-Halle/Komisija (C-288/11 P, EU:C:2012:821, točka 50), ter z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, točka 45).

⁹¹ Sodbi z dne 1. julija 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, točka 27), in z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, točka 46). Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 10. januarja 2006, Cassa di Risparmio di Firenze in drugi (C-222/04, EU:C:2006:8, točka 123).

⁹² Naj spomnim, da člen 91a(1) uredbe-zakona št. 1 določa, da se morajo dejavnosti, na katere se nanaša veljavna zakonodaja, da bi bile oproščene IMU, opravljati na „nekomercialni podlagi“. Člen 1(1)(p) ministrske uredbe pa določa, da za izpolnjevanje te zahteve cilj dejavnosti ne sme biti dobiček *in* da ne sme biti konkurenčnega razmerja med dejavnostjo upravičenca do oprostitve in dejavnostjo udeležencev na trgu, katerih cilj je ustvarjanje dobička.

⁹³ Glej točko 69 odgovora Komisije na tožbo.

⁹⁴ Glej točko 59 njene pritožbe. Podobno razlogovanje je uporabljeno za dejavnosti nastanitve: možnost zahtevati simbolični znesek, „ki ni višji od polovice povprečnih plačil za podobne dejavnosti“ naj bi dala storitvi, ki se ponuja za simbolično ceno, gospodarsko naravo (glej točko 64 te pritožbe).

142. O trditvi, kot jo je predstavila pritožnica, je treba premisliti. Vendar pa ne vzdrži analize. Najprej, vprašljivo je, ali se lahko s plačilom, ki krije le „del dejanskih stroškov storitve“, financira pretežni del opravljene dejavnosti. Dalje je treba ugotoviti, da pritožnica upošteva le del člena 4(3)(c) ministrske uredbe. „Presenetljivo“ namreč izpusti zadnji pogoj, ki pa je v tem členu izrecno določen. Čeprav ministrska uredba dovoljuje plačilo simboličnega zneska, je v členu 4(3)(c) te uredbe dodano, da zahtevani znesek *ne sme imeti zveze* z dejanskimi stroški storitve.

143. Da bi se dejavnost poučevanja štela za opravljanje storitev, morajo „tečaj[e] [izvajati] izobraževalne ustanove [, ki] se *pretežno* financirajo z zasebnimi sredstvi, ki ne prihajajo od samega ponudnika storitev“.⁹⁵ Ker torej zunanji prispevek, ki se lahko zahteva, obvezno ne sme imeti zveze z dejanskimi stroški storitve, se mi zdi nemogoče, da bi kril pretežni del njenega financiranja.

144. Ker simbolični znesek, ki ga dovoljuje ministrska uredba, ne more kriti pretežnega dela dejavnosti poučevanja, ga ni mogoče obravnavati kot ekonomsko protidajatev za to storitev. Torej ne gre za plačilo v smislu konkurenčnega prava Unije. Drugače povedano, člen 4(3)(c) ministrske uredbe zagotavlja, da subjekti, ki bi zaradi dejavnosti poučevanja lahko bili upravičeni do oprostitve IMU, ne opravljajo „gospodarske dejavnosti“, saj njihov namen ni ustvarjanje komercialnega dobička s to dejavnostjo.⁹⁶

145. Kar zadeva dejavnosti nastanitve, pogoji, naloženi z ministrsko uredbo, prav tako zagotavljajo neobstoj gospodarske narave. Najprej, člen 1(1)(j) te uredbe pridržuje oprostitvev IMU le za primere, v katerih je dostop do nastanitve omejen na nekatere kategorije upravičencev in nastanitveni objekti niso odprti neprekinjeno. Poleg tega so s to določbo izrecno izključeni hoteli in podobne ustanove. Dalje, kot pri dejavnostih poučevanja, člen 4(4) navedene ministrske uredbe dovoljuje le plačilo simboličnega zneska za dejavnosti nastanitve, ki je „v vsakem primeru nižji od polovice povprečne cene za podobne dejavnosti, ki se na istem geografskem območju opravljajo na konkurenčni podlagi, pri čemer *je treba tudi upoštevati, da plačilo ni povezano z dejanskimi stroški storitve*“⁹⁷ (tega zadnjenavedenega pojasnila pritožnica spet ni navedla).

146. V teh okoliščinah menim, da torej Splošno sodišče tudi pri presoji „objektivnih pogojev“ v zvezi z dejavnostmi poučevanja in nastanitve ni napačno uporabilo prava.

c) Predlog v zvezi z drugim pritožbenim razlogom

147. Glede na zgodnje preudarke ugotavljam, da Splošno sodišče pri presoji združljivosti sheme oprostitve IMU ni napačno uporabilo prava. To sodišče je lahko pravilno odločilo, da pritožnici ni uspelo dokazati, da se lahko ta shema uporablja za gospodarske dejavnosti, niti da je Komisija zato kršila člen 107(1) PDEU.

VII. Vrnitev zadev v razsojanje Splošnemu sodišču

148. Na koncu analize drugega pritožbenega razloga, ki ga je Scuola Elementare Maria Montessori navedla v utemeljitev svoje pritožbe, menim, da Splošno sodišče pri presoji združljivosti sheme oprostitve IMU ni napačno uporabilo prava. Če se bo Sodišče strinjalo z mojo analizo, bo sodba Splošnega sodišča pravnomočna v delu, ki se nanaša na tretji del spornega sklepa.

⁹⁵ Sodba z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, točka 48); moj poudarek. Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 11. septembra 2007, Schwarz in Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, točka 40). V nasprotju s trditvami pritožnice je torej sodna praksa, ki jo navaja Splošno sodišče v točki 141 izpodbijane sodbe, povsem upoštevana.

⁹⁶ O razlikovanju med izobraževalnimi ustanovami, s katerimi država opravlja svojo nalogo na socialnem, kulturnem in izobraževalnem področju, in ustanovami, „ki se pretežno financirajo z zasebnimi sredstvi, zlasti učencev ali njihovih staršev, [...] in želijo ustvariti komercialni dobiček,“ glej sodbo z dne 7. decembra 1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, točka 17); moj poudarek.

⁹⁷ Moj poudarek.

149. Na koncu analize prvega pritožbenega razloga, ki ga je Scuola Elementare Maria Montessori navedla v utemeljitev svoje pritožbe, pa sem ugotovil, da je Splošno sodišče s tem, da je v točki 87 izpodbijane sodbe odločilo, da Komisija ni napačno uporabila prava, ko je že v fazi formalnega postopka preiskave in pred sprejetjem odredbe o zagotovitvi vračila ugotovila, da obstaja absolutna nezmožnost, da bi Italijanska republika zagotovila vračilo pomoči, ki se v spornem sklepu štejejo za nezakonite, napačno uporabilo pravo.

150. Če se bo Sodišče strinjalo z mojo analizo, bo treba sodbo Splošnega sodišča v zvezi s tem razveljaviti. V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko to ob razveljavitvi sodbe Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje. Menim, da je v obravnavanem primeru tako.

151. Iz razlogov, navedenih v točkah od 118 do 125 teh sklepnih predlogov, namreč izhaja, da je Komisija napačno uporabila pravo, ko je že v fazi formalnega postopka preiskave in pred sprejetjem odredbe o zagotovitvi vračila ugotovila, da obstaja absolutna nezmožnost, da bi Italijanska republika zagotovila vračilo pomoči, ki se štejejo za nezakonite, pri čemer se je oprla le na nezmožnost, da se iz katastrskih in davčnih zbirk podatkov za nazaj ekstrapolira vrsta podatkov, potrebnih za začetek postopka za zagotovitev vračila zatrjevane pomoči. Prvi del spornega sklepa je treba zato prav tako razglasiti za ničen v delu, v katerem je Komisija odločila, da italijanski organi ne morejo zagotoviti vračila pomoči, ki se štejejo za nezakonite in nezdružljive z notranjim trgov.

VIII. Stroški

152. Člen 138(3) Poslovnika Sodišča, ki se za pritožbeni postopek uporablja na podlagi člena 184(1) istega poslovnika, določa, da vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka stranka uspe samo deloma. Vendar lahko Sodišče, če se zdi to glede na okoliščine v zadevi upravičeno, odloči, da ena stranka poleg svojih stroškov nosi tudi del stroškov druge stranke.

153. Če se bo Sodišče strinjalo z mojo analizo pritožb, se mi zdi, da bi bilo treba v obravnavanem primeru uporabiti to odstopanje. Medtem ko sta pritožbi Komisije neutemeljeni, Scuola Elementare Maria Montessori ni uspela le v enem od pritožbenih razlogov, navedenih v utemeljitev svoje pritožbe. Poleg tega je treba tudi ugotoviti, da se sklep, ki se izpodbija pred Splošnim sodiščem, *in fine*, razglasi za delno ničen.

154. V teh okoliščinah, v katerih je prvi od treh delov spornega sklepa razglašen za ničen, menim, da je treba Komisiji poleg njenih stroškov v postopkih pred Splošnim sodiščem in Sodiščem naložiti še plačilo tretjine stroškov, ki so nastali Scuola Elementare Maria Montessori v obeh postopkih.

155. V skladu s členom 184(4) poslovnika Sodišča Italijanska republika nosi svoje stroške.

IX. Predlog

156. Ob upoštevanju zgornjih ugotovitev Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 15. septembra 2016, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484), se razveljavi v delu, v katerem je odločeno, da Komisija ni napačno uporabila prava, ko je že v fazi formalnega postopka preiskave in pred sprejetjem odredbe o zagotovitvi vračila ugotovila, da obstaja absolutna nezmožnost, da bi Italijanska republika zagotovila vračilo pomoči, ki se v Sklepu Komisije 2013/284/EU z dne 19. decembra 2012 o državni pomoči SA.20829 (C 26/2010, ex NN 43/2010 (ex CP 71/2006)) Shema v zvezi z oprostitvijo davka na nepremičnine, ki jih nekomercialni subjekti uporabljajo za

posebne namene, Italije štejejo za nezakonite, pri čemer se je oprla le na nezmožnost, da se iz katastrskih in davčnih zbirk podatkov za nazaj ekstrapolira vrsta podatkov, potrebnih za začetek postopka za zagotovitev vračila zatrjevané pomoči.

2. Prvi del Sklepa 2013/284 se razglasi za ničen v delu, v katerem je Komisija odločila, da italijanski organi ne morejo zagotoviti vračila pomoči, ki se štejejo za nezakonite in nezdružljive z notranjim trgov.
3. Pritožbi, ki ju je Komisija vložila zoper sodbi Splošnega sodišča z dne 15. septembra 2016, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484) in Ferracci/Komisija (T-219/13, EU:T:2016:485), se zavrneta.
4. Komisija nosi stroške, ki so ji nastali v postopku na prvi stopnji in pred Sodiščem, ter tretjino stroškov Scuola Elementare Maria Montessori v istih postopkih.