Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu kymmenes jaosto)

20 päivänä joulukuuta 2023 *

Valtiontuet – Satamaviranomaisten verotus Italiassa – Vapautus yhteisöverosta – Päätös, jolla tuki todetaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi – Voimassa oleva tuki – Yrityksen käsite – Taloudellisen toiminnan käsite – Etu – Valikoivuus – Kilpailun vääristyminen – Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan – Yhdenvertainen kohtelu

Asiassa T-166/21,

Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale, kotipaikka Genova (Italia), ja muut kantajat, joiden nimet luetellaan liitteessä [1], edustajinaan asianajajat F. Munari, I. Perego, G. M. Roberti ja S. Zunarelli,

kantajina,

joita tukee

Associazione Porti Italiani (Assoporti), kotipaikka Rooma (Italia), edustajinaan asianajajat Munari, Perego, Roberti ja Zunarelli,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään B. Stromsky ja F. Tomat,

vastaajana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kymmenes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja S. Papasavvas sekä tuomarit O. Porchia, L. Madise, P. Nihoul ja S. Verschuur (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies P. Nuñez Ruiz,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa esitetyn,

ottaen huomioon 19.4.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

[1] Luettelo muista kantajista on liitetty vain asianosaisille tiedoksi annettuun versioon.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale (Läntisen Ligurianmeren satamajärjestelmäviranomainen, Italia) ja muut kantajat, joiden nimet luetellaan liitteessä, vaativat SEUT 263 artiklaan perustuvalla kanteellaan kumoamaan tukiohjelmasta SA.38399 – 2019/C (ex 2018/E), jonka Italia on toteuttanut – Satamien yhteisöverotus Italiassa, 4.12.2020 annetun komission päätöksen (EU) 2021/1757 (EUVL 2021, L 354, s. 1; jäljempänä riidanalainen päätös).

Asiaa koskeva lainsäädäntö

Italian satamien hallintoa koskeva Italian lainsäädäntö

2 Merenkulkulain (codice della navigazione) 28 §:ssä säädetään, että rannat, satamat ja redit, jotka kuuluvat valtiolle siviilikoodeksin (codice civile) 822 §:n nojalla, kuuluvat meriomaisuuteen.

3 Satamalainsäädännön uudelleenjärjestelystä 28.1.1994 annettu laki nro 84 (legge n° 84 – Riordino della legislazione in materia portuale; GURI nro 28, Supplemento ordinario, 4.2.1994; jäljempänä laki nro 84/94) sääntelee satamatoimintoja sekä satamajärjestelmäviranomaisten (autorità di sistema portuale) vastuita ja tehtäviä.

4 Satamajärjestelmäviranomaiset ovat muita kuin taloudellisia julkisoikeudellisia elimiä, joilla on oikeushenkilöllisyys ja jotka hallinnoivat yhtä tai useampaa kansallisesti tai kansainvälisesti merkittävää satamaa Italiassa. Laissa nro 84/94 säädetään 16 satamajärjestelmäviranomaisesta, jotka vastaavat Italian 57 suurimmasta satamasta (erityisesti Trieste, Genova, Livorno, Cagliari ja Gioia Tauro).

5 Lain nro 84/94 6 §:n 4 momentin a kohdassa säädetään, että satamajärjestelmäviranomaisen tehtävänä on vastuualueensa merialueiden ja -omaisuuden yksinomainen hallinnointi.

6 Lain nro 84/94 6 §:n 5 momentin mukaan satamajärjestelmäviranomaisiin sovelletaan erityissäännöstöä ja niillä on hallinnollinen, organisatorinen, lainsäädännöllinen, talousarvioon liittyvä ja rahoituksellinen autonomia. Kyseisen pykälän 7, 8 ja 9 momentissa säädetään, että satamajärjestelmäviranomaiset toimivat Italian infrastruktuuri- ja liikenneministerin ohjauksessa ja valvonnassa, että niiden kirjanpidosta ja varainhoidosta säädetään mainitun ministerin hyväksymällä asetuksella, joka perustuu Italian talous- ja valtiovarainministerin kanssa tehtyyn sopimukseen, ja että Corte dei conti (tilintarkastustuomioistuin, Italia) valvoo niiden taloudenpitoa.

7 Lain nro 84/94 6 §:n 4 momentin mukaan satamajärjestelmäviranomaiset hoitavat useita tehtäviä, joihin kuuluvat muun muassa satamatoimintojen, kuten tavaroiden ja muun materiaalin lastaaminen, purkaminen, uudelleenlastaaminen, varastointi ja yleinen käsittely satamassa (jäljempänä satamatoiminnot), ohjaaminen, suunnittelu, koordinointi, sääntely ja valvonta.

8 Lain nro 84/94 6 §:n 11 momentissa säädetään, että satamajärjestelmäviranomaiset eivät saa harjoittaa satamatoimintoja tai niihin läheisesti liittyviä toimintoja joko suoraan tai sellaisten yhtiöiden välityksellä, joissa niillä on omistuksia.

9 Lain nro 84/94 16 §:n 2 momentin mukaan satamajärjestelmäviranomaiset sääntelevät ja valvovat kolmansien eli yritysten harjoittamia satamatoimintoja sekä kunkin yrityksen julkaisemien tariffien soveltamista. Satamajärjestelmäviranomaiset raportoivat näistä seikoista säännöllisesti infrastruktuuri- ja liikenneministerille.

10 Lain nro 84/94 16 §:n 3 ja 4 momentin mukaan satamajärjestelmäviranomaisten tehtävänä on myöntää lupia satamatoimintojen harjoittamiseen hallinnoimissaan satamissa. Luvat myönnetään yrityksille, jotka täyttävät infrastruktuuri- ja liikenneministeriön asetuksessa säädetyt edellytykset. Yritykset, joilla on lupa harjoittaa satamatoimintoja, kirjataan satamajärjestelmäviranomaisten ylläpitämään rekisteriin, ja niiden on maksettava vuosittainen maksu sekä asetettava vakuus.

11 Lisäksi merenkulkulain 36 §:n mukaan satamajärjestelmäviranomaiset voivat myöntää yrityksille tietyksi aikaa käyttöoikeuksia tiettyjen alueiden hallintaa ja käyttämistä varten. Käyttöoikeudet koskevat satama-alueeseen kuuluvia maa- ja laiturialueita (esimerkiksi maa-alueiden ja satamainfrastruktuurien vuokraaminen kolmansille yrityksille).

12 Mainitun lain 37 §:ssä säädetään lisäksi, että jos käyttöoikeutta koskevia hakemuksia on useampia, etusija on annettava hakijalle, joka tarjoaa parhaat takeet siitä, että käyttöoikeus tuottaa hyötyä, ja jolla on tarkoitus käyttää sitä tavalla, joka parhaiten edistää yleistä etua.

13 Satamajärjestelmäviranomaisilla on käytettävissään erilaisia taloudellisia resursseja, muun muassa

– kiinnittymismaksut sekä alusten korvauksena satamiin pääsystä maksamat maksut puretuista ja lastatuista tavaroista (jäljempänä satamamaksut)

– maksut, jotka peritään vastikkeena satamatoimintojen koskevien lupien myöntämisestä (jäljempänä lupamaksut)

– maksut, jotka peritään vastikkeena maa- ja laiturialueiden käyttöoikeuksien myöntämisestä (jäljempänä käyttöoikeusmaksut).

14 Suorittamistaan töistä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi satamajärjestelmäviranomaiset voivat lain nro 84/94 5 §:n 8 momentin perusteella korottaa käyttöoikeusmaksuja tai satamamaksuja määräämällä lastatuista tai puretuista tavaroista kannettavista lisämaksuista.

15 Lisäksi lain nro 84/94 13 §:n 1 momentin d ja e kohdassa säädetään, että satamajärjestelmäviranomaiset saavat rahoitusta aluehallinnolta, paikallisviranomaisilta sekä muilta viranomaisilta ja julkisoikeudellisilta elimiltä sekä eräitä muita tuloja.

Italian yhteisöverolainsäädäntö

16 Tuloveroista annetun konsolidoidun lain hyväksymisestä 22.12.1996 annetun tasavallan presidentin asetuksen nro 917 (decreto del Presidente della Repubblica n° 917 – Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi; GURI nro 302, Supplemento ordinario, 31.12.1986; jäljempänä TUIR) II osasto sisältää säännökset yhteisöverosta.

17 TUIR:n 73 §:n 1 momentin mukaan yhteisöverovelvollisia ovat

”a) valtion alueelle sijoittautuneet osakeyhtiöt ja kommandiittiyhtiöt, rajavastuuyhtiöt, osuustoiminnalliset yhtiöt ja keskinäiset vakuutusyhtiöt sekä eurooppayhtiöt ja eurooppaosuuskunnat

b) valtion alueelle sijoittautuneet julkisoikeudelliset ja yksityiset elimet, jotka eivät ole yhtiöitä ja – – joiden yksinomaisena tai pääasiallisena tarkoituksena on kaupallisen toiminnan harjoittaminen

c) valtion alueelle sijoittautuneet julkisoikeudelliset ja yksityiset elimet, jotka eivät ole yhtiöitä – – ja joiden yksinomaisena tai pääasiallisena tarkoituksena ei ole kaupallisen toiminnan harjoittaminen

d) kaikenlaiset yhtiöt ja elimet, – – jotka ovat tai eivät ole oikeushenkilöitä ja jotka eivät ole sijoittautuneet valtion alueelle.”

18 TUIR:n 74 §:n 1 momentissa yhteisöverosta vapautetaan lukuisat valtion elimet ja julkisoikeudelliset elimet, kuten valtiolliset elimet ja valtionhallinto, mukaan lukien itsenäiset organisaatiorakenteet, alueet, maakunnat, kunnat, vuoristoyhteisöt ja ”yhteisiä alueita” hallinnoivat yhteisöt.

19 TUIR:n 74 §:n 2 momentin a kohdassa todetaan, että valtion toiminta ei ole taloudellista toimintaa.

20 Italian viranomaiset katsoivat, että satamajärjestelmäviranomaiset ovat TUIR:n 74 §:n 1 momentissa tarkoitettuja yhteisiä alueita hallinnoivia elimiä ja että ne harjoittavat yksinomaan valtion toimintaa eikä siten taloudellista toimintaa. Tällä perusteella ne vapauttivat satamajärjestelmäviranomaiset yhteisöverosta (jäljempänä yhteisöverosta vapauttaminen).

Asian tausta

Hallinnollinen menettely

21 Euroopan komissio lähetti 3.7.2013 päivätyllä kirjeellä kaikille jäsenvaltioille yksityiskohtaisen kyselylomakkeen, joka koski satamiin sovellettavaa yhteisöveroa ja muita mahdollisia tukimuotoja erityyppisille satamiin tai satamien hallinnointiin liittyville investoinneille.

22 Italian tasavalta vastasi mainittuun kyselylomakkeeseen 12.9. ja 1.10.2013 päivätyillä kirjeillä. Komissio pyysi vuosina 2014 ja 2017 lisätietoja, jotka Italian viranomaiset toimittivat.

23 Komissio ilmoitti [SEUT] 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9) 21 artiklan mukaisesti 30.4.2018 päivätyllä kirjeellä Italian tasavallalle pitävänsä yhteisöverosta vapauttamista voimassa olevana tukiohjelmana, joka ei sovellu sisämarkkinoille, ja kehotti Italian tasavaltaa esittämään huomautuksensa.

24 Tämän jälkeen komissio ja Italian tasavalta kokoontuivat useita kertoja ja kävivät kysymysten ja vastausten vaihtoa vuoden 2018 aikana.

25 Komissio kehotti 8.1.2019 Italian tasavaltaa toteuttamaan asetuksen 2015/1589 22 artiklan mukaisesti aiheelliset toimenpiteet yhteisöverosta vapauttamisen lopettamiseksi satamajärjestelmäviranomaisten taloudellisen toiminnan osalta ja siten varmistamaan, että niihin sovelletaan yhteisöveroa samalla tavalla kuin muihin yrityksiin. Lisäksi komissio kehotti Italian viranomaisia ilmoittamaan sille kirjallisesti kahden kuukauden kuluessa kyseisen ehdotuksen vastaanottamisesta asetuksen 2015/1589 23 artiklan 1 kohdan nojalla ehdotettujen toimenpiteiden hyväksymisestä.

26 Italian tasavalta hylkäsi komission ehdotuksen 7.3.2019.

27 Koska Italian viranomaiset eivät hyväksyneet ehdotusta aiheellisiksi toimenpiteiksi, komissio päätti 15.11.2019 aloittaa SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn asetuksen 2015/1589 23 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Tässä yhteydessä komissio kehotti Italian tasavaltaa ja niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa.

28 Italian viranomaiset esittivät huomautuksensa komissiolle 4.2.2020 päivätyllä kirjeellä. Tämän jälkeen komissio sai huomautuksia useilta asianomaisilta osapuolilta.

29 Muodollinen tutkintamenettely päättyi riidanalaisen päätöksen antamiseen.

Riidanalainen päätös

30 Komissio toteaa riidanalaisessa päätöksessä ensinnäkin, että satamajärjestelmäviranomaiset harjoittavat sekä taloudellista toimintaa että muuta toimintaa.

31 Tarkemmin sanottuna komissio pitää taloudellisena toimintana kolmea satamajärjestelmäviranomaisten harjoittamaa toimintoa (riidanalaisen päätöksen 85–129 perustelukappale) eli

– satamiin pääsyn myöntämistä korvausta (eli kiinnitysmaksut sekä lastattavista ja purettavista tavaroista perittävät maksut) vastaan (jäljempänä satamiin pääsyn myöntäminen)

– lain nro 84/94 16 §:ssä tarkoitettuja satamatoimintoja koskevien lupien myöntämistä korvausta vastaan (jäljempänä satamatoimintoja koskevien lupien myöntäminen)

– käyttöoikeuksien myöntämistä korvausta vastaan satama-alueeseen kuuluvilla ja aluejaotteluun sisällytetyillä maa- ja laiturialueilla sijaitseviin alueisiin ja satamainfrastruktuuriin (jäljempänä maa- ja laiturialueita koskevien käyttöoikeuksien myöntäminen).

32 Toiseksi komissio väittää, että yhteisöverosta vapauttaminen johtaa valtion varojen kulutukseen menoina rinnastuvaan verotulojen menetykseen, joka merkitsee valtion varojen siirtoa (riidanalaisen päätöksen 130–134 perustelukappale).

33 Kolmanneksi komissio väittää, että yhteisöverosta vapauttaminen on etu verrattuna muihin yrityksiin, jotka eivät saa tällaista vapautusta, vaikka ne harjoittavat taloudellista toimintaa Italiassa (riidanalaisen päätöksen 135–138 perustelukappale).

34 Neljänneksi komissio katsoo, että yhteisöverosta vapauttaminen on omiaan vahvistamaan satamajärjestelmäviranomaisten kilpailuasemaa, koska satamajärjestelmäviranomaiset voivat kilpailla keskenään ja muiden Euroopan satamien kanssa. Näin ollen mainittu vapautus voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää kilpailua (riidanalaisen päätöksen 139–157 perustelukappale).

35 Viidenneksi komissio katsoo, että toimenpide on luonteeltaan valikoiva. Yhteisöverosta vapauttaminen poikkeaa ilman mitään pätevää perustetta Italian yhteisöverojärjestelmän periaatteesta, jonka mukaan yhteisöveroa kannetaan kaikentyyppisistä tuloista, joita yhtiöt tai muut julkisoikeudelliset tai yksityiset elimet kuin taloudellista toimintaa harjoittavat yhtiöt saavat. Näin ollen satamajärjestelmäviranomaisia suositaan muihin Italiassa taloudellista toimintaa harjoittaviin yhtiöihin nähden (riidanalaisen päätöksen 158–174 perustelukappale).

36 Näistä syistä komissio päättelee, että yhteisöverosta vapauttaminen on SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea (riidanalaisen päätöksen 175 ja 176 perustelukappale).

37 Komissio toteaa vielä, että yhteisöverosta vapauttamista ei voida pitää sisämarkkinoille soveltuvana SEUT 93 artiklan, SEUT 106 artiklan 2 kohdan tai SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdan perusteella (riidanalaisen päätöksen 177–194 perustelukappale).

38 Koska Italian satamajärjestelmäviranomaisiin ennen vuotta 1958 eli ennen EUT-sopimuksen voimaantuloa sovellettu verojärjestelmä oli identtinen yhteisöverosta vapauttamisen kanssa ja koska kyseisiin satamajärjestelmäviranomaisiin ei ollut koskaan sovellettu yhteisöveroa eikä sitä ennen voimassa ollutta yhtiöveroa, komissio päätteli, että kyse oli asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetusta voimassa olevasta tukiohjelmasta (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 195–198 perustelukappale). Näin ollen komissio määräsi, että yhteisöverosta vapauttaminen oli poistettava (riidanalaisen päätöksen 2 artikla).

39 Riidanalaisen päätöksen päätösosassa todetaan seuraavaa:

”1 artikla

Satamajärjestelmäviranomaisia suosiva vapautus yhteisöverosta on voimassa oleva tukiohjelma, joka ei sovellu sisämarkkinoille.

2 artikla

Italian [tasavallan] on poistettava 1 artiklassa tarkoitettu vapautus yhteisöverosta. Toimenpide, jolla Italia [tasavalta] täyttää velvoitteensa, hyväksytään kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta. Tätä toimenpidettä sovelletaan sen hyväksymistä seuraavan tilivuoden alusta ja viimeistään vuonna 2022.

3 artikla

Italian [tasavallan] on ilmoitettava kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta sen noudattamiseksi toteuttamansa toimenpiteet.

4 artikla

Tämä päätös on osoitettu Italian tasavallalle.”

Asianosaisten vaatimukset

40 Kantajat, joita tukee asiassa väliintulijana oleva Associazione Porti Italiani (Assoporti), vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen 1, 2, 3 ja 4 artiklan

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

41 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen perusteettomana

– velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

42 Kanteensa tueksi kantajat esittävät väliintulijan tukemina neljä kanneperustetta.

43 Ensinnäkin ne katsovat komission rikkoneen SEUT 107 ja SEUT 296 artiklaa luokittelemalla satamajärjestelmäviranomaiset yrityksiksi. Toiseksi ne katsovat komission rikkoneen SEUT 107 artiklaa katsomalla, että yhteisöverosta vapauttaminen johti valtion varojen siirtoon. Kolmanneksi komissio rikkoi niiden mielestä SEUT 107 artiklaa katsomalla, että yhteisöverosta vapauttaminen antoi valikoivan edun satamajärjestelmäviranomaisille. Neljänneksi ne katsovat komission rikkoneen SEUT 107 artiklaa katsomalla, että yhteisöverosta vapauttaminen voi vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan SEUT 107 ja SEUT 296 artiklaa rikottiin luokittelemalla satamajärjestelmäviranomaiset yrityksiksi

44 Ensimmäinen kanneperuste jakaantuu neljään osaan.

45 Ensimmäisessä osassa kantajat ja väliintulija väittävät, että komissio teki arviointivirheen siltä osin kuin kyse on satamajärjestelmäviranomaisten oikeudellisesta asemasta Italian oikeusjärjestyksessä. Toisessa osassa ne kiistävät sen, että satamajärjestelmäviranomaisten satamatoiminnot olisivat luonteeltaan taloudellisia, ja vetoavat yhdenvertaisen kohtelun, hyvän hallinnon ja oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaamiseen. Kolmannessa osassa ne arvostelevat tapaa, jolla komissio arvioi satamamaksujen luonnetta. Neljännessä osassa ne vetoavat useiden perussopimusten määräysten rikkomiseen ja väitettyyn harkintavallan väärinkäyttöön.

46 Aluksi on hylättävä väite, jonka kantajat esittävät useaan otteeseen ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä ja joka koskee riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuutta siltä osin kuin on kyse satamajärjestelmäviranomaisten luokittelemisesta yrityksiksi.

47 Tältä osin on muistutettava, että oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklan rikkomista koskeva kanneperuste on erillinen kanneperusteesta, joka koskee sitä, että riidanalainen päätös on perusteeton. Ensimmäiseksi mainittu kanneperuste, jossa vedotaan perusteluiden puuttumiseen tai niiden puutteellisuuteen, koskee SEUT 263 artiklassa tarkoitettua olennaisten muotomääräysten rikkomista, ja se on sellainen ehdoton kumoamisperuste, joka Euroopan

unionin tuomioistuinten on tutkittava omasta aloitteestaan, kun taas jälkimmäinen kanneperuste, jossa on kyse päätöksen aineellisesta lainmukaisuudesta, koskee samassa SEUT 263 artiklassa tarkoitettua perustamissopimuksen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkomista, ja unionin tuomioistuimet voivat tutkia sen ainoastaan, jos kantaja on siihen vedonnut. Perusteluvelvollisuus on näin ollen perustelujen oikeellisuutta koskevasta kysymyksestä erillinen kysymys (ks. vastaavasti tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 67 kohta ja tuomio 15.6.2005, Corsica Ferries France v. komissio, T-349/03, EU:T:2005:221, 52 kohta).

48 Kuten komissio perustellusti esittää, nyt käsiteltävässä asiassa kantajat ja väliintulija eivät kuitenkaan ole yksilöineet niitä riidanalaisen päätöksen osia, joiden osalta ne moittivat komissiota SEUT 296 artiklan väitetystä rikkomisesta, joten on todettava, että riidanalainen päätös on riittävästi perusteltu. Komissio nimittäin käsitteli kyseisen päätöksen 85–129 perustelukappaleessa sitä, luokitellaanko satamajärjestelmäviranomaiset yrityksiksi, joten yhtäältä kantajat ja väliintulija saivat mainitusta päätöksestä selville tältä osin toteutetun toimenpiteen syyt, mikä sitä paitsi ilmenee niiden esittämien eri kanneperusteiden tarkastelusta, ja toisaalta unionin yleinen tuomioistuin pystyy tutkimaan toimenpiteen lainmukaisuuden.

49 Niinpä SEUT 296 artiklan rikkomista koskeva kantajien väite on hylättävä.

50 Kantajien ja väliintulijan ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä esittämien muiden väitteiden osalta on aluksi tutkittava neljännessä osassa esitetyt väitteet.

Neljäs osa, joka koskee useiden perustamissopimuksen määräysten rikkomista ja harkintavallan väärinkäyttöä

51 Kantajat, joita väliintulija tältä osin tukee, väittävät, että komissio rikkoi SEUT 345 artiklaa, koska se ei ottanut huomioon, että EU- ja EUT-sopimuksissa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säilyttää julkinen omistuksensa, mukaan lukien satamainfrastruktuurit, ja antaa oikeus kyseisen omaisuuden sääntelyyn ja hallinnoinnointiin yksinomaan alueyhteisöille, kuten satamajärjestelmäviranomaisille. Alat, joita ei ole avattu markkinoille, eivät kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan.

52 Kantajat väittävät lisäksi, että komissio rikkoi SEU 3 ja SEUT 7 artiklaa sekä SEUT 121 artiklan 1 kohtaa rajoittamalla valtion toimivaltaa talous- ja teollisuuspolitiikan alalla ja edellyttämällä jäsenvaltioiden verojärjestelmiltä sen myöntämää ennakkolupaa.

53 Lisäksi kantajat väittävät, että komissio käytti väärin harkintavaltaansa viemällä yhdenmukaistamista pidemmälle soveltamalla valtiontukijärjestelmää erotuksetta eri jäsenvaltioihin, joiden satamainfrastruktuurien hallinnointimenetelmät poikkeavat ominaispiirteiltään Italiassa käytössä olevista hallinnointimenetelmistä. Riidanalaisella päätöksellä loukataan niiden mukaan myös suhteellisuusperiaatetta, läheisyysperiaatetta, toissijaisuusperiaatetta, vallanjaon periaatetta ja demokraattisen päätöksentekomenettelyn periaatetta.

54 Komissio kiistää kyseiset perustelut.

55 Tältä osin on todettava kantajien väittävän lähinnä, että komissio asetti riidanalaisen päätöksen tekemällä itse myöntämänsä ennakkohyväksynnän jäsenvaltioiden koko talous- ja teollisuuspolitiikan edellytykseksi, mikä on useiden unionin oikeuden sääntöjen ja periaatteiden vastaista.

56 Toisin kuin kantajat ja väliintulija väittävät, riidanalaisessa päätöksessä jätetään Italian tasavallalle vapaus Italian satama-alan järjestämiseen ja sääntelyyn tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla, kunhan muun muassa unionin oikeutta noudatetaan. Riidanalaisella päätöksellä ei nimittäin velvoiteta Italian tasavaltaa vapauttamaan tai yksityistämään satama-alaansa eikä siinä edellytetä minkäänlaisia muutoksia satamajärjestelmäviranomaisten oikeudelliseen asemaan tai omistusoikeuteen. Riidanalaisessa päätöksessä edellytetään ainoastaan, että niitä satamajärjestelmäviranomaisten toimintoja, jotka ovat luonteeltaan taloudellisia, verotetaan samalla tavalla kuin taloudellista toimintaa muilla aloilla. Tässä yhteydessä on huomattava, että SEUT 345 artiklassa ei vapauteta julkisoikeudellisia elimiä valtiontukisääntöjen soveltamisesta (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2019, Arriva Italia ym., C-385/18, EU:C:2019:1121, 67 kohta).

57 Tästä seuraa, ettei komissio rikkonut SEU 3 artiklaa, SEUT 7 artiklaa ja SEUT 121 artiklan 1 kohtaa eikä loukannut suhteellisuusperiaatetta, läheisyysperiaatetta, toissijaisuusperiaatetta, vallanjaon periaatetta eikä demokraattisen päätöksentekomenettelyn periaatetta.

58 Siitä kantajien väitteestä, joka koskee väitettyä harkintavallan väärinkäyttöä, on vielä todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan harkintavaltaa on käytetty väärin, jos toimenpide on toteutettu yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi (ks. tuomio 15.5.2008, Espanja v. neuvosto, C-442/04, EU:C:2008:276, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Riidanalaisessa päätöksessä komissio kuitenkin vain sovelsi valtiontukisääntöjä, jotka liittyvät satamajärjestelmäviranomaisten verokohteluun Italiassa, ja vaati kyseisen kohtelun muuttamista käyttämättä kuitenkaan valtuuksiaan muiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

59 Edellä esitetyn perusteella ensimmäisen kanneperusteen neljäs osa on hylättävä.

Ensimmäinen osa, joka koskee virhettä satamajärjestelmäviranomaisten oikeudellisen aseman arvioinnissa

60 Kantajat, joita väliintulija tältä osin tukee, väittävät, että komissio teki arviointivirheen, koska se ei ottanut huomioon sitä, että Italian oikeudessa satamajärjestelmäviranomaiset katsotaan alueyksiköiksi eli kansallisesti merkittäviksi muiksi kuin taloudellisiksi julkisoikeudellisiksi elimiksi, jotka toimivat valtion lukuun yksinomaan yleisen edun nimissä.

61 Satamajärjestelmäviranomaiset vastaavat muita julkisen vallan tehtäviä hoitavia paikallisia yksiköitä, ja ne on suunniteltu hoitamaan tyypillisiä viranomaistehtäviä, kuten alueita koskevien käyttöoikeuksien myöntäminen ja maksujen periminen.

62 Italian lainsäätäjä on siten päättänyt kieltää satamajärjestelmäviranomaisia harjoittamasta taloudellista toimintaa. Satamajärjestelmäviranomaiset eivät asemaansa liittyvien erityispiirteiden vuoksi tavoittele voittoa.

63 Lisäksi ainoastaan valtio on vastuussa niiden toiminnasta ja taloudellisesta elinkelpoisuudesta. Satamajärjestelmäviranomaiset ovat yksiköitä, jotka eivät voi tehdä konkurssia, koska niiden velkaantuminen on valtion, joka ei Italian oikeuden mukaan voi joutua konkurssiin, velkaa. Nämä satamajärjestelmäviranomaisten ominaispiirteet vahvistetaan kantajien mukaan useaan otteeseen Italian oikeuskäytännössä ja hallintokäytännössä.

64 Komissio kiistää kyseiset perustelut.

65 Tältä osin on muistutettava, että yrityksen käsitteellä tarkoitetaan jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta yksikön oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta (tuomio 23.4.1991, Höfner ja Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, 21 ja 22 kohta; ks. myös tuomio 3.3.2011, AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

66 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla (tuomio 16.6.1987, komissio v. Italia, 118/85, EU:C:1987:283, 7 kohta; ks. myös tuomio 11.6.2020, komissio ja Slovakia v. Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P ja C-271/18 P, EU:C:2020:450, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67 Toiminta, joka liittyy julkisen vallan valtaoikeuksien käyttöön, ei sitä vastoin ole luonteeltaan taloudellista eikä siten kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan (ks. vastaavasti tuomio 19.1.1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, 30 kohta ja tuomio 24.3.2022, GVN v. komissio, C-666/20 P, ei julkaistu, EU:C:2022:225, 70 kohta).

68 Se, että yksikkö käyttää osassa toiminnastaan julkisen vallan valtaoikeuksia, ei yksinään ole esteenä sen pitämiselle yrityksenä siltä osin kuin se harjoittaa muuta, luonteeltaan taloudellista toimintaa (ks. vastaavasti tuomio 24.10.2002, Aéroports de Paris v. komissio, C-82/01 P, EU:C:2002:617, 74 ja 75 kohta ja tuomio 12.7.2012, Compass-Datenbank, C-138/11, EU:C:2012:449, 37 kohta). Jos julkisoikeudellinen yksikkö harjoittaa taloudellista toimintaa, joka voidaan erottaa sen julkisen vallan valtaoikeuksien käytöstä, kyseinen yksikkö toimii tämän toiminnan osalta yrityksenä (tuomio 7.11.2019, Aanbestedingskalender ym. v. komissio, C-687/17 P, ei julkaistu, EU:C:2019:932, 18 kohta ja tuomio 30.4.2019, UPF v. komissio, T-747/17, EU:T:2019:271, 82 kohta).

69 Valtiontukien alalla yksikön oikeudellisella asemalla kansallisessa oikeudessa ei ole merkitystä sen luokittelemisessa yritykseksi. Jopa elin, joka on integroitu valtionhallintoon osana samaa oikeushenkilöä, voidaan luokitella yritykseksi (ks. vastaavasti tuomio 16.6.1987, komissio v. Italia, 118/85, EU:C:1987:283, 13 kohta). Lisäksi se, että yksikkö ei voi joutua konkurssiin esimerkiksi rajoittamattoman valtiontakauksen vuoksi, ei voi merkitä sitä, etteikö sitä voitaisi pitää yrityksenä.

70 Vastaavasti se, että tavaroita ja palveluja tarjotaan voittoa tavoittelematta, ei ole esteenä sille, että tällaisia markkinoilla tapahtuvia oikeustoimia pidetään taloudellisena toimintana, koska tällainen tarjonta kilpailee voittoa tavoittelevien muiden toimijoiden tarjonnan kanssa (ks. tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

71 Kantajat ja väliintulija eivät siis ole onnistuneet osoittamaan, että komissio olisi tehnyt virheen satamajärjestelmäviranomaisten oikeudellisen aseman arvioinnissa.

72 Niinpä ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

Toinen osa, joka koskee oikeudellista virhettä satamajärjestelmäviranomaisten toimintojen taloudellisen luonteen arvioinnissa

73 Ensimmäisen kanneperusteen toisessa osassa, joka sisältää kaksi väitettä, kantajat, joita väliintulija tältä osin tukee, väittävät, että komissio sovelsi virheellisesti SEUT 107 artiklan 1 kohtaa katsoessaan, että satamajärjestelmäviranomaiset harjoittivat taloudellista toimintaa edellä 31 kohdassa mainittujen kolmen toiminnon eli maa- ja laiturialueita koskevien käyttöoikeuksien myöntämisen, satamiin pääsyn myöntämisen ja satamatoimintoja koskevien lupien myöntämisen yhteydessä.

– Ensimmäinen väite, jonka mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta loukattiin viittaamalla Belgian, Ranskan ja Alankomaiden satamia koskeviin aikaisempiin päätöksiin

74 Kantajat, joita väliintulija tältä osin tukee, väittävät, että komissio loukkasi yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, koska se viittasi Belgian, Ranskan ja Alankomaiden satamia koskeviin aikaisempiin päätöksiin tukena sille, että satamajärjestelmäviranomaiset harjoittavat tiettyjä taloudellisia toimintoja.

75 Jäsenvaltioissa, joita mainitut päätökset koskevat, satamia hallinnoivat niiden mukaan kuitenkin osakeyhtiöt, jotka tarjoavat tavaroita ja palveluja korvausta vastaan. Lisäksi satamat suorittavat satamatoimintoja ja -palveluita (kuten tavaroiden lastaaminen, purkaminen, uudelleenlastaaminen, varastointi ja käsittely) suoraan markkinalähtöisesti. Komissio loukkasi yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, koska se ei ottanut huomioon näitä perustavanlaatuisia eroja.

76 Komissio kiistää kyseiset perustelut.

77 Tässä yhteydessä on muistutettava, että yhdenvertaisen kohtelun periaate, joka on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa, edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (tuomio 14.9.2010, Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals v. komissio ym., C-550/07 P, EU:C:2010:512, 54 ja 55 kohta).

78 Kantajat ja väliintulija arvostelevat komissiota lähinnä siitä, että se kohteli yhtäältä belgialaisia, ranskalaisia ja alankomaalaisia satamien hallinnointiyhtiöitä ja toisaalta Italian satamajärjestelmäviranomaisia samalla tavalla. Kyseisiä päätöksiä on siis tutkittava kantajien mainitsemien erojen valossa.

79 Toisin kuin kantajat ja väliintulija esittävät, sillä, ovatko Belgian, Ranskan ja Alankomaiden satamien hallinnointiyhtiöt mahdollisesti yksityisoikeudellisia, ei ollut mitään merkitystä komission niitä koskevassa arvioinnissa. Kuten edellä 65 kohdassa todettiin, yksikön oikeudellisella asemalla ei nimittäin ole merkitystä sen kannalta, onko kyseisen yksikön harjoittamaa toimintaa pidettävä taloudellisena toimintana. Tällainen luokittelu riippuu yksinomaan kyseessä olevan toiminnan luonteesta.

80 Lisäksi sillä, että asioissa, jotka johtivat Belgian ja Ranskan satamia koskeviin aikaisempiin päätöksiin, satamien hallinnoitsijat suorittivat suoraan tiettyjä satamatoimintoja (kuten tavaroiden lastaaminen, purkaminen, uudelleenlastaaminen, varastointi ja käsittely), ei ole merkitystä, koska kyse on satamatoiminnoista, joiden osalta komissio ei riidanalaisessa päätöksessä väittänyt, että myös satamajärjestelmäviranomaiset suorittaisivat niitä.

81 Satamiin pääsyn sekä maa- ja laiturialueita koskevien käyttöoikeuksien myöntämisestä on todettava, että Belgian ja Ranskan satamia koskevissa aikaisimmissa päätöksissä eli tukiohjelmasta SA.38393 (2016/C, ex 2015/E), jonka Belgia on toteuttanut – Satamien verotus Belgiassa, 27.7.2017 annetun komission päätöksen (EU) 2017/2115 (EUVL 2017, L 332, s. 1) 67 perustelukappaleessa ja tukiohjelmasta SA.38398 (2016/C, ex 2015/E), jonka Ranska on toteuttanut – Satamien verotus Ranskassa, 27.7.2017 annetun komission päätöksen (EU) 2017/2116 (EUVL 2017, L 332, s. 24) 61 perustelukappaleessa komissio luokitteli vastaavalaiset toiminnot taloudelliseksi toiminnaksi.

82 Unionin yleinen tuomioistuin on useaan otteeseen vahvistanut tämän päätelmän. (ks. vastaavasti tuomio 20.9.2019, Port autonome du Centre et de l'Ouest ym. v. komissio, T-673/17, ei julkaistu, EU:T:2019:643, 63–65 kohta; tuomio 20.9.2019, Le Port de Bruxelles ja Région de Bruxelles-Capitale v. komissio, T-674/17, ei julkaistu, EU:T:2019:651, 63–65 kohta ja tuomio 20.9.2019, Havenbedrijf Antwerpen ja Maatschappij van de Brugse Zeehaven v. komissio, T-696/17, EU:T:2019:652, 49 ja 50 kohta).

83 Tästä seuraa, että komissio ei loukannut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta satamiin pääsyn sekä käyttöoikeuksien myöntämiseen liittyvien toimintojen osalta viitatessaan riidanalaisessa päätöksessä Belgian, Ranskan ja Alankomaiden satamia koskeviin aikaisempiin päätöksiin, koska se kohteli toisiinsa rinnastettavia tilanteita samalla tavalla.

84 Sitä vastoin satamatoimintoja koskevien lupien myöntämisen osalta on todettava, että komissio ei ole vielä tutkinut tällaista toimintaa. Kuten kantajat ja väliintulija väittävät tältä osin perustellusti, Belgian ja Ranskan satamia koskevissa aikaisemmissa päätöksissä noudatettua päättelyä ei voida suoraan soveltaa satamajärjestelmäviranomaisten tilanteeseen.

85 Lisäksi on huomattava, että 24.10.2002 annettu tuomio Aéroports de Paris v. komissio (C-82/01 P, EU:C:2002:617, 2 kohta), johon sekä kantajat että komissio viittaavat, ei myöskään koske toimintaa, joka olisi rinnastettavissa siihen, millaista lupien myöntämistä satamajärjestelmäviranomaiset harjoittavat. Vaikka kyseisessä tuomiossa viitataan Orlyn ja Roissy-Charles-de-Gaullen lentoasemien ylläpitäjän myöntämiin ”lupiin”, ne eivät ole rinnastettavissa nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleviin lupiin.

86 Lentoasemien ylläpitäjien myöntämät luvat olivat nimittäin liiketoiminnallisia käyttöoikeuksia, jotka myönnettiin rajatulle määrälle catering-palvelujen tarjoajia Orlyn lentoasemalla, sekä lentoaseman alueella sijaitseviin rakennuksiin kohdistuvia käyttöoikeuksia. Vastikkeena mainitut palveluntarjoajat sitoutuivat maksamaan lentoaseman ylläpitäjälle korvauksen, joka koostui käytetyn alueen pinta-alan perusteella määräytyvästä käyttömaksusta sekä tietystä prosenttiosuudesta lentoyhtiöiden kanssa harjoitetun taloudellisen toiminnan liikevaihdosta.

87 Myöntäessään kyseiset käyttöoikeudet lentoaseman ylläpitäjä, joka harjoitti taloudellista toimintaa, hallinnoi lentoaseman alueella sijaitsevaa liiketoimintakäytössä olevaa tilaa, kun taas satamajärjestelmäviranomaiset käyttävät julkisen vallan valtaoikeuksiaan ja valvovat, että satamapalvelujen tarjoajat noudattavat sovellettavia oikeudellisia vaatimuksia, kuten jäljempänä 100–102 kohdassa mainitaan.

88 Edellä esitetystä ei kuitenkaan voida päätellä, että komissio olisi loukannut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta kohtelemalla erilaisia tilanteita samalla tavalla. Komission riidanalaisessa päätöksessä tekemä päätelmä nimittäin perustui käsiteltävänä olevassa asiassa tehtyihin tutkimuksiin ja samojen oikeusperiaatteiden soveltamiseen.

89 Ensimmäisen kanneperusteen toisen osan ensimmäinen väite on näin ollen hylättävä.

– Toinen väite, joka koskee sellaisten markkinoiden puuttumista, joilla satamajärjestelmäviranomaiset tarjoaisivat palvelujaan

90 Kantajat väittävät väliintulijan tukemina, että koska ei ole olemassa markkinoita, joilla satamajärjestelmäviranomaiset tarjoavat palvelujaan, niitä ei voida pitää yrityksinä. Riidanalaisessa päätöksessä oletetaan markkinoiden olevan teoreettisesti olemassa mutta ei oteta huomioon sitä, että Italian lainsäädännössä myönnetään satamajärjestelmäviranomaisille lakisääteinen monopoli, joka sulkee pois kaiken edes potentiaalisen kilpailun eri satamien välillä.

91 Komissio kiistää kyseiset perustelut.

92 Tältä osin riittää mainita, että kantajat ja väliintulija väittävät virheellisesti, että satamajärjestelmäviranomaiset eivät olisi minkäänlaisessa kilpailutilanteessa. Vaikka kullakin satamajärjestelmäviranomaisella on kantajien mainitsemalla tavalla lakisääteinen monopoli hallinnoimissaan satamissa, komissio huomautti perustellusti, että yhtäältä tiettyjen italialaisten satamien ja toisaalta tiettyjen muiden jäsenvaltioiden satamien välillä on kilpailua.

93 Kuten riidanalaisen päätöksen 142 ja 143 perustelukappaleessa perustellusti todetaan, satamiin pääsyn myöntämisen osalta tiettyjen italialaisten satamien ja muiden jäsenvaltioiden tiettyjen satamien välillä on kilpailua, koska satamapalvelujen tarjoajat voivat käyttää useita satamia päästäkseen samaan sisämaahan.

94 Lisäksi maa- ja laiturialueita koskevien käyttöoikeuksien myöntämisen osalta on todettava, että – kuten riidanalaisen päätöksen 144 perustelukappaleessa perustellusti todetaan – eri satamat kilpailevat keskenään houkutellakseen käyttöoikeuksien hakijoita käyttämään niiden alueita, sillä mahdolliset käyttöoikeuksien saajat voivat pyrkiä tarjoamaan satamapalveluja myös muissa satamissa.

95 Tästä seuraa, että kantajien ja väliintulijan väite, jonka mukaan satamiin pääsyn sekä maa- ja laiturialueita koskevien käyttöoikeuksien myöntäminen eivät ole tietyillä markkinoilla tarjottuja palveluja, on hylättävä.

96 Sitä vastoin riidanalaisen päätöksen 25–32 perustelukappaleessa esitetystä satamatoimintoja koskevien lupien myöntämistä koskevasta analyysistä ei voida päätellä, että kyse olisi tietyillä markkinoilla tarjottavasta palvelusta.

97 Kuten mainituissa perustelukappaleissa nimittäin todetaan, satamajärjestelmäviranomaisten tehtäviin kuuluu kolmansien yritysten satamatoimintojen (erityisesti tavaroiden ja kaikkien aluksiin liittyvien materiaalien lastaaminen, purkaminen, uudelleenlastaaminen, varastointi ja käsittely), joiden suorittaminen edellyttää ennakkolupaa, sääntely ja valvonta.

98 Asianomainen satamajärjestelmäviranomainen myöntää tällaisen luvan silloin, kun ulkopuolinen yritys täyttää infrastruktuuri- ja liikenneministeriön asetuksessa vahvistetut edellytykset. Luvan voimassaoloaika kytkeytyy kolmannen yrityksen ehdottamaan toimenpideohjelmaan (riidanalaisen päätöksen 29 perustelukappale). Satamajärjestelmäviranomaiset kirjaavat luvan saaneet kolmannet yritykset erillisiin rekistereihin (riidanalaisen päätöksen 28 perustelukappale) ja julkaisevat niiden soveltamat hinnat (riidanalaisen päätöksen 30 perustelukappale).

99 Lisäksi satamajärjestelmäviranomaiset määrittävät (paikallista neuvoa-antavaa komiteaa kuultuaan) myönnettävien lupien enimmäismäärän ottaen huomioon sataman toimivuuden ja liikenteen asettamat vaatimukset ja varmistavat samalla, että alalla on mahdollisimman paljon kilpailua (riidanalaisen päätöksen 32 perustelukappale).

100 Tehtävät muistuttavat valvontatehtävää, johon kuuluu sen varmistaminen, että asianomaiset yritykset voivat suorittaa satamatoimintojaan lakisääteisten vaatimusten mukaisesti. Tällaisten tehtävien hoitaminen on lähtökohtaisesti muuta kuin taloudellista julkisen vallan valtaoikeuksien käyttämistä (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 18.3.1997, Diego Calì & Figli, C-343/95, EU:C:1997:160, 22 kohta ja tuomio 20.9.2019, Port autonome du Centre et de l'Ouest ym. v. komissio, T-673/17, ei julkaistu, EU:T:2019:643, 91 kohta).

101 Näin ollen on todettava, että komissio ei täyttänyt sille kuuluvaa näyttövaatimusta siltä osin kuin on kyse satamatoimintoja koskevien lupien myöntämisen luokittelemisesta markkinoilla tarjottavaksi palveluksi (ks. vastaavasti tuomio 25.6.2015, SACE ja Sace BT v. komissio, T-305/13, EU:T:2015:435, 95 kohta).

102 Näin ollen on hyväksyttävä ensimmäisen kanneperusteen toisen osan toinen väite satamatoimintoja koskevien lupien myöntämisen osalta ja hylättävä kanneperusteen toinen osa muilta osin.

Kolmas osa, joka koskee satamajärjestelmäviranomaisten kantamien maksujen luonnetta

103 Kantajat, joita väliintulija tältä osin tukee, väittävät, että komissio tulkitsi virheellisesti SEUT 107 artiklan 1 kohtaa, koska se ei ottanut huomioon sitä, että satamajärjestelmäviranomaisten kantamat maksut olivat veronluonteisia maksuja eivätkä korvauksia luonteeltaan taloudellisista palveluista. Tämä ei niiden mukaan perustu pelkästään siihen, miten erilaisia maksuja luonnehditaan Italian oikeudessa, vaan myös siihen, että ne ovat valtion määräämiä eivätkä liity minkään tietyn palvelun kaupalliseen arvoon.

104 Komissio kiistää kyseiset perustelut.

105 On muistutettava, että – kuten edellä 69 kohdassa mainittiin – sillä, miten yksikkö luokitellaan kansallisessa oikeudessa, ei ole merkitystä sen kannalta, voidaanko se luokitella valtiontukisäännöissä tarkoitetuksi yritykseksi.

106 Rahoitusjärjestelyillä, erityisesti sillä, miten osapuolet mieltävät yksikön tulot tai miten ne luokitellaan kansallisessa oikeudessa, ei myöskään ole merkitystä yksikön yritykseksi luokittelemisen kannalta. Kuten komissio perustellusti esittää, kannetuista määristä kansallisella tasolla käytetty nimitys – riippumatta siitä, kutsutaanko niitä käyttömaksuiksi, satamamaksuiksi vai satamaveroiksi – ei vaikuta tähän luonnehdintaan (ks. vastaavasti tuomio 15.3.2018, Naviera Armas v. komissio, T-108/16, EU:T:2018:145, 124 kohta).

107 Kantajat ja väliintulija eivät ole myöskään onnistuneet näyttämään toteen väitettään, jonka mukaan käyttöoikeusmaksuja ja satamamaksuja olisi pidettävä valtiolle maksettavina veronluonteisina maksuina eikä vastikkeina taloudellisesta palvelusta. Erityisesti on mainittava, että tältä osin esitetty pääasiallinen väite eli se, että valtio määrittää kyseisten maksujen määrän, ei perustu tosiseikkoihin.

108 Asiakirja-aineistosta nimittäin ilmenee, että käyttöoikeusmaksut muodostuvat kiinteästä osasta ja muuttuvasta osasta, jota satamajärjestelmäviranomaiset voivat alentaa kannustaakseen käyttöoikeuksien haltijoita saavuttamaan yleistä etua koskevat ja yleisen politiikan mukaiset tavoitteet. Kun satamajärjestelmäviranomaiset vahvistavat kyseiset maksut, ne voivat ottaa käyttöön muita perusteita kuin ne, jotka on vahvistettu sovellettavassa laissa, joskaan kyseisten maksujen määrä ei voi missään tapauksessa olla lakisääteisten perusteiden soveltamisen perusteella määräytyvää maksua pienempi.

109 Asiakirja-aineistosta ilmenee lisäksi, että suorittamistaan töistä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi satamajärjestelmäviranomaiset voivat kantaa lastatuista tai puretuista tavaroista lisämaksuja sekä korottaa käyttöoikeusmaksuja.

110 Tästä seuraa, että se, että satamajärjestelmäviranomaiset vaikuttavat käyttöoikeusmaksujen ja satamamaksujen määrään, näyttäisi vahvistavan kyseisiä maksuja vastaan suoritettujen palvelujen taloudellisen luonteen (ks. vastaavasti tuomio 24.10.2002, Aéroports de Paris v. komissio, C-82/01 P, EU:C:2002:617, 78 kohta).

111 Näin ollen on todettava, että komissio on osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, että käyttöoikeusmaksut ja satamamaksut ovat vastike satamajärjestelmäviranomaisten harjoittamasta luonteeltaan taloudellisesta toiminnasta.

112 Kuten komissio vahvisti istunnossa, se ei sitä vastoin tutkinut lupamaksujen laskentamenetelmää, niiden määrää eikä valtion tältä osin harjoittaman valvonnan tasoa.

113 Kuten kantajat ja väliintulija väittävät kannekirjelmässä ja istunnossa komission tältä osin vastustamatta, lupamaksujen määrät ovat vakaita ja suhteellisen pieniä minkä lisäksi niitä koskevat perusmuuttujat vahvistetaan ministeriön päätöksellä ja maksuja voidaan hieman korottaa kyseessä olevan yksikön liikevaihdon perusteella.

114 Tässä yhteydessä on muistutettava vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan se, että julkisoikeudellisen elimen tarjoamaa tuotetta tai palvelua, joka liittyy sen tehtäviin kuuluvaan julkisen vallan valtaoikeuksien käyttämiseen, toimitetaan laissa säädettyä korvausta vastaan, ei riitä siihen, että harjoitettua toimintaa voitaisiin pitää taloudellisena toimintana ja sitä harjoittavaa yksikköä yrityksenä (ks. vastaavasti tuomio 18.3.1997, Diego Calì & Figli, C-343/95, EU:C:1997:160, 22–25 kohta ja tuomio 12.9.2013, Saksa v. komissio, T-347/09, ei julkaistu, EU:T:2013:418, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

115 Koska komissio ei osoittanut riidanalaisessa päätöksessä lupamaksujen olevan luonteensa, laskentamenetelmänsä ja määränsä perusteella vastiketta taloudellisesta palvelusta, kantajien ja väliintulijan väitteitä, joiden mukaan kyseisiä maksuja on pidettävä pikemminkin valtiolle maksettavana veronluonteisena maksuna kuin tällaisena vastikkeena, ei voida hylätä.

116 Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska – kuten edellä 84 kohdassa mainittiin – missään komission aikaisemmassa päätöksessä ei ole otettu kantaa siihen, onko satamajärjestelmäviranomaisten harjoittaman kaltainen satamatoimintoja koskevien lupien myöntäminen luonteeltaan taloudellista toimintaa.

117 Kuten edellä 96–102 kohdassa mainittiin, riidanalaisesta päätöksestä ei myöskään millään tavoin ilmene, että kyseisessä toiminnassa olisi kyse markkinoilla tarjottavan palvelun tarjoamisesta.

118 Komissio ei siten ole osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, että lupamaksut olisivat vastike satamajärjestelmäviranomaisten tarjoamasta taloudellisesta palvelusta.

119 Näin ollen ensimmäisen kanneperusteen kolmas osa on hyväksyttävä siltä osin kuin se koskee satamatoimintoja koskevien lupien myöntämistä ja hylättävä muilta osin.

120 Näin ollen toinen, kolmas ja neljäs kanneperuste on tutkittava ainoastaan siltä osin kuin on kyse satamiin pääsyn sekä maa- ja laiturialueiden käyttöoikeuksien myöntämisestä.

Toinen kanneperuste, joka koskee SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtion varojen siirron käsitteen virheellistä tulkintaa

121 Kantajat, joita väliintulija tältä osin tukee, väittävät, että yhteisöverosta vapauttaminen ei aiheuta mitään taloudellista rasitusta Italian valtiolle, koska satamajärjestelmäviranomaisten toiminta kuuluu Corte dei contin valvontaan, niiden tulokset sisällytetään valtion konsolidoituun tulokseen ja niiden velat katsotaan valtion veloiksi. Komissio ei kantajajien ja väliintulijan mukaan ottanut huomioon näitä Italian satamajärjestelmän erityispiirteitä.

122 Lisäksi kantajat, joita väliintulija tältä osin tukee, korostavat, että satamajärjestelmäviranomaisten tulot on käytettävä ainoastaan niille kuuluvien institutionaalisten, muun muassa alueiden infrastruktuurin turvallisuuteen ja hyvään kuntoon liittyvien tehtävien suorittamiseen. Tästä syystä yhteisöverosta vapauttaminen ei merkitse valtion varojen menettämistä, sillä ilman kyseistä vapauttamista valtion olisi korotettava rahoitusosuuksiaan satamajärjestelmäviranomaisille.

123 Komissio kiistää kyseiset perustelut.

124 Tältä osin on aluksi muistutettava, että tuen käsitteellä ei tarkoiteta ainoastaan positiivisia suorituksia, kuten avustuksia, vaan myös toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia (ks. tuomio 21.3.2013, komissio v. Buczek Automotive, C-405/11 P, ei julkaistu, EU:C:2013:186, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. vastaavasti myös tuomio 19.3.2013, Bouygues ym. v. komissio ym., C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, 101 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

125 Jotta etuja voitaisiin pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena, niiden on lisäksi hyödytettävä yritystä eli taloudellista toimintaa harjoittavaa yksikköä. Jos tällainen yksikkö on valtiosta oikeudellisesti erillinen, edun myöntäminen kyseiselle yksikölle SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla edellyttää välttämättä valtion varojen siirtoa.

126 Vaikka satamajärjestelmäviranomaiset ovat Italian oikeuden mukaan julkisoikeudellisia yksiköitä, ne on perustettu valtiosta sekä Italian muista julkisista yksiköistä erillisiksi oikeudellisiksi yksiköiksi.

127 Yhteisöverosta vapauttamisen vuoksi satamajärjestelmäviranomaiset on vapautettu sellaisten verojen maksamisesta, jotka niiden olisi muuten pitänyt maksaa taloudellisen toimintansa perusteella. Ilman kyseistä vapautusta satamajärjestelmäviranomaiset olisivat maksaneet valtiolle tietyt määrät veroa. Kyseisten määrien maksamatta jääminen merkitsee siten SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtion varojen siirtoa (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 15.3.1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, 14 kohta ja tuomio 11.9.2014, Kreikka v. komissio, T-425/11, EU:T:2014:768, 40 kohta).

128 Lisäksi on muistutettava komission tavoin, että jokainen yritys voi oikeudellisesta asemastaan riippumatta olla SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen saaja. Sen väitteen hyväksyminen, jonka mukaan valtiontukisääntöjä ei sovelleta sen vuoksi, että tuensaaja on julkinen yritys ja että myönnetty etu pysyy laajassa merkityksessä ymmärretyn valtiontalouden piirissä, vaarantaisi valtiontukisääntöjen tehokkaan vaikutuksen ja aiheuttaisi perusteetonta syrjintää julkisten ja yksityisten tuensaajien välillä SEUT 345 artiklassa tarkoitetun neutraalisuusperiaatteen vastaisesti (tuomio 19.12.2019, Arriva Italia ym., C-385/18, EU:C:2019:1121, 67 kohta).

129 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että komissio väittää perustellusti riidanalaisen päätöksen 133 perustelukappaleessa, että Italian verohallinto menetti valtion varoina pidettäviä tuloja vapauttamalla satamajärjestelmäviranomaiset maksamasta yhteisöveroa siitä huolimatta, että ne harjoittavat taloudellista toimintaa. Vapauttaminen yhteisöverosta merkitsee siten SEUT 107 artiklassa tarkoitettua valtion varojen siirtoa.

130 Toinen kanneperuste on näin ollen hylättävä perusteettomana.

Kolmas kanneperuste, joka koskee valikoivuutta koskevan kriteerin virheellistä tulkintaa

131 Kolmannessa kanneperusteessaan, joka jakautuu viiteen osaan, kantajat, joita väliintulija tältä osin tukee, väittävät lähinnä, että komissio tulkitsi valikoivuutta koskevaa kriteeriä virheellisesti.

Ensimmäinen osa, joka koskee etua ja valikoivuutta koskevien kriteerien sekoittamista toisiinsa

132 Kantajat väittävät väliintulijan tukemina, että vastoin vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jonka mukaan etua ja valikoivuutta koskevia kriteerejä on arvioitava erikseen, riidanalaisessa päätöksessä sekoitettiin nämä kaksi kriteeriä soveltamalla taloudellisen edun kriteeriin valikoivuuden arvioimisessa suosittua menetelmää.

133 Komissio kiistää kyseiset perustelut.

134 Aluksi on huomautettava, että on tehtävä ero sen mukaan, luokitellaanko kyseinen toimenpide asetuksen 2015/1589 1 artiklan d alakohdassa tarkoitetuksi ”tukiohjelmaksi” vai sen e alakohdassa tarkoitetuksi ”yksittäiseksi tueksi”. Tutkittaessa yksittäistä tukea taloudellisen edun toteaminen mahdollistaa nimittäin lähtökohtaisesti sen, että tuki oletetaan valikoivaksi. Sitä vastoin silloin, kun tutkitaan tukiohjelmaa, on selvitettävä, tuottaako asianomainen toimenpide – siitä huolimatta, että siitä on etua yleisesti – etua yksinomaan tietyille yrityksille tai tietyille toimialoille (ks. vastaavasti tuomio 4.6.2015, komissio v. MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, 60 kohta; tuomio 30.6.2016, Belgia v. komissio, C-270/15 P, EU:C:2016:489, 49 kohta ja tuomio 6.10.2021, World Duty Free Group ja Espanja v. komissio, C-51/19 P ja C-64/19 P, EU:C:2021:793, 34 kohta).

135 Käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva toimenpide eli yhteisöverosta vapauttaminen on tukiohjelma.

136 Toisin kuin kantajat ja väliintulija väittävät, riidanalaisessa päätöksessä tarkastellaan kyseessä olevia valikoivuuden ja edun kriteerejä erikseen. Komissio selittää nimittäin peräjälkeen ensin riidanalaisen päätöksen 135–138 perustelukappaleessa ja sitten sen 158–176 perustelukappaleessa, että satamajärjestelmäviranomaisille myönnetty etu muodostuu niiden väitetysti taloudellisen toiminnan yhteisöverosta vapauttamisesta ja että etu myönnetään ainoastaan satamajärjestelmäviranomaisille eikä muille verovelvollisille, jotka ovat samassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa viiteverojärjestelmän tavoitteen valossa.

137 Käsiteltävässä asiassa kantajat ja väliintulija tosin huomauttavat perustellusti, että edun arvioinnin ja valikoivuuden arvioinnin ydinsisältö ovat suurelta osin sama, mutta kyseinen toteamus liittyy erottamattomasti siihen, että näiden kahden seikan arviointimenetelmät ovat samankaltaiset.

138 Edun mahdollinen olemassaolo määritetään poikkeamisena normaalista verotuksesta eli tilanteesta, jossa verovapautusta ei ole myönnetty.

139 Tämän kanssa ei ole ristiriidassa se, että tällaisesta normaalista verotuksesta poikkeaminen on lähtökohta myös valikoivuuden arvioinnille, jossa keskitytään siihen, saavatko muut samassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa olevat verovelvolliset viiteverojärjestelmän tavoitteen valossa saman edun (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group ym., C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 54–57 kohta ja tuomio 6.10.2021, World Duty Free Group ja Espanja v. komissio, C-51/19 P ja C-64/19 P, EU:C:2021:793, 60 kohta).

140 Näin ollen kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

Toinen osa, joka koskee viitejärjestelmän virheellistä määrittämistä

141 Kantajat, joita väliintulija tältä osin tukee, väittävät, että komissio, joka katsoi virheellisesti, että satamajärjestelmäviranomaiset ovat TUIR:n 73 §:n 1 momentin c kohdan perusteella kaupallisia yksiköitä, joihin sovelletaan yhteisöveroa, vaikka ne todellisuudessa kuuluvat TUIR:n 74 §:n soveltamisalaan ja ovat siten lähtökohtaisesti yhteisöverosta vapautettuja, yksilöi sellaisen viitejärjestelmän, joka oli keinotekoisen laaja.

142 Kantajien ja väliintulijan mukaan satamajärjestelmäviranomaiset ovat erilaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa kuin TUIR:n 73 §:ssä tarkoitetut yksiköt, koska ne harjoittavat ainoastaan muuta kuin kaupallista toimintaa. Niinpä TUIR:n 73 §:llä, jota sovelletaan kaupallista toimintaa harjoittaviin yksiköihin, ja TUIR:n 74 §:llä, jota sovelletaan ainoastaan sellaisiin

valtiollisiin ja julkisiin yksiköihin, jotka eivät harjoita kaupallista toimintaa, on niiden mukaan eri soveltamisalat ja ne muodostavat näin ollen erilliset viitejärjestelmät. Kantajat katsovat väliintulijan tukemina, että viitejärjestelmän olisi näin ollen pitänyt rajoittua TUIR:n 74 §:ään.

143 Komissio kiistää kyseiset perustelut.

144 Tältä osin on aluksi muistutettava, että kansallisen verotoimenpiteen luokitteleminen ”valikoivaksi” edellyttää sitä, että komissio yksilöi aluksi viitejärjestelmän eli asianomaisessa jäsenvaltiossa sovellettavan ”normaalin” verojärjestelmän ja osoittaa tämän jälkeen, että kyseessä oleva verotoimenpide poikkeaa kyseisestä viitejärjestelmästä siten, että sillä otetaan käyttöön erilainen kohtelu sellaisten toimijoiden välillä, jotka ovat kyseisen viitejärjestelmän tavoitteen kannalta toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa (ks. tuomio 6.10.2021, World Duty Free Group ja Espanja v. komissio, C-51/19 P ja C-64/19 P, EU:C:2021:793, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

145 Lisäksi viitejärjestelmän määrittämiseksi on yksilöitävä kaikki yritysten verorasitukseen vaikuttavat säännöt (julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Andres (Heitkamp BauHoldingin konkurssipesä) v. komissio, C-203/16 P, EU:C:2017:1017, 109 kohta). Tällä lähestymistavalla varmistetaan, että verotoimenpidettä arvioidaan sellaisen kehyksen valossa, joka kattaa kaikki asiaa koskevat säännökset.

146 Viitejärjestelmä ei voi muodostua joistakin asianomaisen jäsenvaltion kansallisen oikeuden säännöksistä, jotka on irrotettu keinotekoisesti laajemmasta lainsäädännöllisestä kokonaisuudesta (tuomio 28.6.2018, Andres (Heitkamp BauHoldingin konkurssipesä) v. komissio, C-203/16 P, EU:C:2018:505, 103 kohta).

147 Toisin sanoen silloin, kun kyseessä olevaa verotoimenpidettä ei voida erottaa asianomaisen jäsenvaltion yleisestä verojärjestelmästä, viitejärjestelmänä on käytettävä tätä järjestelmää (tuomio 6.10.2021, World Duty Free Group ja Espanja v. komissio, C-51/19 P ja C-64/19 P, EU:C:2021:793, 63 kohta).

148 Käsiteltävässä asiassa komissio yksilöi riidanalaisen päätöksen 159–164 perustelukappaleessa TUIR:ssä säädetyn yhteisöverojärjestelmän viitejärjestelmäksi, jota sovellettiin olennaisilta osin kaikkien kaupallista toimintaa harjoittavien yhteisöjen tuloihin. Komission mukaan kyseinen viitejärjestelmä sisältää TUIR:n 72 §:ään, luettuna yhdessä 73 §:n kanssa, perustuvat verovelvollisten ja verotettavan tulon määritelmät.

149 Tältä osin on muistutettava, että TUIR:n 72 §:ssä säädetään periaatteesta, jonka mukaan yhteisövero kannetaan kaikista tuloista. TUIR:n 73 §:n 1 momentin mukaan yhteisöverovelvollisia ovat kaupalliset yhtiöt sekä muut julkiset tai yksityiset elimet, joiden yksinomaisena tai pääasiallisena tarkoituksena on tai ei ole kaupallisen toiminnan harjoittaminen.

150 Kantajat väittävät väliintulijan tukemina, että viitejärjestelmä muodostuu ainoastaan TUIR:n 74 §:stä.

151 Tältä osin on muistutettava, että kyseisessä pykälässä säädetään yhtäältä, että tietyt valtion elimet ja tietyt alueelliset julkisyhteisöt eivät ole yhteisöverovelvollisia, ja toisaalta, että sitä, että julkiset elimet hoitavat valtion tehtäviä, ei pidetä kaupallisena toimintana. Nyt käsiteltävässä asiassa on niin, että Italian verohallinnon omaksuman tulkinnan mukaan satamajärjestelmäviranomaiset hoitavat vain valtion tehtäviä eikä niihin näin ollen pitäisi soveltaa yhteisöveroa.

152 On kuitenkin todettava, että kyseinen pykälä on osa laajempaa verojärjestelmää, joka sisältää kaikki yhteisöveroa koskevat Italian säännökset. Järjestelmässä määritellään muun muassa verovelvolliset, verotettava voitto ja verokannat. TUIR:n 73 §:n 1 momentin b ja c kohdassa säädetään (ks. edellä 17 kohta), että verovelvollisiin kuuluvat muun muassa julkiset elimet riippumatta siitä, onko niiden toiminta luonteeltaan taloudellista vai ei.

153 TUIR:n 74 §:ää ei kuitenkaan voida erottaa TUIR:ssä säädetystä yhteisöverojärjestelmästä. Kyseisellä säännöksellä nimittäin vapautetaan tietyt yksiköt ja tietyt toiminnot yhteisöverosta, mikä edellyttää, että on olemassa pääsääntö, jossa säädetään mainittujen yksiköiden ja toimintojen verottamisesta. Tästä pääsäännöstä säädetään muun muassa TUIR:n 73 §:n 1 momentin b ja c kohdassa, joissa täsmennetään, että se, että julkis- tai yksityisoikeudellinen yksikkö harjoittaa kaupallista toimintaa, on ratkaiseva kriteeri yhteisöverovelvollisuuden kannalta. Ilman tätä ensisijaista säännöstä, joka perustuu laajempaan yhteisöverojärjestelmään ja erityisesti TUIR:n 73 §:n 1 momentin b ja c kohtaan, TUIR:n 74 §:n 2 momentissa säädetystä vapautuksesta ei olisi mitään hyötyä.

154 On selvää, että tuloja, jotka saadaan TUIR:ssä tarkoitetusta kaupallisesta toiminnasta, joka näyttää käsitteellisesti vastaavan valtiontukisäännöissä tarkoitettua taloudellista toimintaa, on verotettava TUIR:n 73 §:n 1 momentin nojalla. Kantajat nimittäin vahvistivat istunnossa, että siinä tapauksessa, että yksi tai useampi satamajärjestelmäviranomaisten harjoittamista toiminnoista luokiteltaisiin taloudelliseksi toiminnaksi, toiminnosta tai toiminnoista peräisin oleviin tuloihin olisi sovellettava yhteisöveroa.

155 Tosiasiassa on kuitenkin todettava, että kantajien väitteet, jotka koskevat viitejärjestelmän virheellistä määrittämistä, perustuvat suurelta osin siihen olettamaan, että satamajärjestelmäviranomaiset eivät harjoita mitään taloudellista toimintaa. Kuten edellä 95 ja 111 kohdasta ilmenee, komissio piti satamiin pääsyn sekä maa- ja laiturialueiden käyttöoikeuksien myöntämistä perustellusti taloudellisena toimintana. Kantajien väitteiden taustalla olevaa olettamaa ei näin ollen voida hyväksyä.

156 Edellä esitetyn perusteella kolmannen kanneperusteen toinen osa on hylättävä.

Kolmas osa, joka koskee viitejärjestelmästä poikkeamista

157 Kantajat, joita väliintulija tältä osin tukee, väittävät, että komissio sovelsi virheellisesti valikoivuuden arvioinnin toista vaihetta toteamalla vain viitejärjestelmästä poikkeamisen mutta yksilöimättä kuitenkaan yrityksiä, jotka ovat samassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa kuin satamajärjestelmäviranomaiset.

158 Kantajat katsovat, että koska TUIR:n 74 § on viitejärjestelmä, yhteisöverosta vapauttaminen ei merkitse poikkeamista mainitusta järjestelmästä, ja että koska kaikki kyseisessä pykälässä tarkoitetut yksiköt kuuluvat samaan viitejärjestelmään, poikkeamista jonkin mainitun yksikön ryhmän hyväksi ei ole tapahtunut.

159 TUIR:ssä säädetyn yhteisöverojärjestelmän tavoitteena ei niiden mukaan myöskään ole verottaa yhtiöiden ja muiden oikeushenkilöiden tuloja riippumatta siitä, harjoittavatko ne taloudellista toimintaa vai eivät. TUIR:n 74 §:n tavoitteena on niiden mukaan olla soveltamatta yhteisöverotusta julkishallintoon.

160 Komissio kiistää kyseiset perustelut.

161 Tältä osin on aluksi muistutettava, että toinen vaihe kansallisen verotoimenpiteen mahdollisen valikoivuuden arvioimisessa on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen määrittäminen, poikkeaako kyseessä oleva verotoimenpide viitejärjestelmästä siten, että sillä otetaan käyttöön erilainen kohtelu sellaisten toimijoiden välillä, jotka ovat kyseisen järjestelmän tavoitteen kannalta toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa (ks. tuomio 19.12.2018, A-Brauerei, C-374/17, EU:C:2018:1024, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

162 Sitä, voidaanko satamajärjestelmäviranomaisten tilanne tosiasiallisesti ja oikeudellisesti rinnastaa muiden yksiköiden, joihin sovelletaan yhteisöverotusta ja joita ei ole vapautettu siitä TUIR:n 74 §:n nojalla, tilanteeseen, on siis tutkittava viitejärjestelmän tavoitteen valossa.

163 Kuten edellä 153 kohdassa mainittiin, viitejärjestelmän eli yhteisöverojärjestelmän ja erityisesti TUIR:n 72 ja 73 §:n tavoitteena on lähinnä se, että kunkin taloudellista toimintaa harjoittavan yksityisoikeudellisen tai julkisoikeudellisen yksikön tuottamista tuloista kannetaan yhteisövero, kuten komissio perustellusti esittää (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 8.9.2011, Paint Graphos ym., C-78/08–C-80/08, EU:C:2011:550, 54 kohta ja tuomio 20.9.2019, Port autonome du Centre et de l'Ouest ym. v. komissio, T-673/17, ei julkaistu, EU:T:2019:643, 178 kohta).

164 Kyseisen tavoitteen valossa satamajärjestelmäviranomaisten tosiasiallinen ja oikeudellinen tilanne – siltä osin kuin ne harjoittavat taloudellista toimintaa – on rinnastettavissa muiden yksiköiden, joihin yhteisöveroa sovelletaan, tilanteeseen tai jopa identtinen niiden kanssa, eikä niinkään valtion ja julkisoikeudellisten elinten tilanteeseen silloin, kun ne käyttävät julkisen vallan valtaoikeuksia. Tältä osin satamajärjestelmäviranomaisten ja muiden yhteisöveron alaisten yksiköiden taloudellisen toiminnan välillä ei ole mitään eroa. Näin ollen on todettava, että kun TUIR:n 74 §:ssä, sellaisena kuin Italian veroviranomaiset sitä tulkitsevat ja soveltavat, vapautetaan satamajärjestelmäviranomaisten tulot, mukaan lukien taloudellisesta toiminnasta saadut tulot, yhteisöverosta, siinä poiketaan viitejärjestelmästä satamajärjestelmäviranomaisten hyväksi.

165 Lisäksi on jälleen todettava, että kantajien väitteet, joiden mukaan viitejärjestelmästä ei poiketa, perustuvat lähinnä siihen virheelliseen olettamaan, että satamajärjestelmäviranomaiset eivät harjoita taloudellista toimintaa. Kuten edellä 95 ja 111 kohdassa jo mainittiin, tällainen olettama on kuitenkin hylättävä. Kuten edellä 163 ja 164 kohdasta ilmenee, siinä tapauksessa, että yksi tai useampi satamajärjestelmäviranomaisten harjoittama toiminto luokiteltaisiin taloudelliseksi toiminnaksi, tästä toiminnasta saaduista tuloista on kannettava yhteisövero.

166 Edellä esitetyn perusteella kolmannen kanneperusteen kolmas osa on hylättävä.

Neljäs osa, joka koskee mahdollisuutta oikeuttaa poikkeaminen viitejärjestelmän luonteella tai rakenteella

167 Kantajat väittävät, että riidanalainen päätös on virheellinen siltä osin kuin siinä todetaan, että yhteisöverosta vapauttamista ei voida oikeuttaa verojärjestelmän rakenteella ja luonteella. Kyseinen vapautus on nimittäin niiden mielestä oikeutettu, sillä se perustuu suoraan viitejärjestelmän perus- tai pääperiaatteisiin, kuten periaatteeseen, jonka mukaan valtiolta ei kanneta veroa, periaatteeseen, jonka mukaan veronluonteisina maksuina saatuja tuloja ei veroteta, ja periaatteeseen, jonka mukaan yleistä aluetta hallinnoivat elimet eivät ole yhteisöverovelvollisia.

168 Komissio kiistää kyseiset perustelut.

169 Tältä osin on aluksi muistutettava, että toimenpide, jolla poiketaan viitejärjestelmästä, voidaan oikeuttaa kyseisen järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella, mikä poistaisi toimen valikoivuuden. Näin on silloin, kun toimenpide on suora seuraus viitejärjestelmän perus- tai pääperiaatteista tai kun se on seurausta järjestelmään olennaisesti kuuluvista mekanismeista, jotka ovat tarpeen sen toiminnan ja tehokkuuden kannalta (ks. vastaavasti tuomio 8.9.2011, Paint Graphos ym., C-78/08–C-80/08, EU:C:2011:550, 69 kohta).

170 Kuten komissio perustellusti esittää, jäsenvaltion ja tarvittaessa niiden, joita asia koskee, tehtävänä on osoittaa, että poikkeaminen viitejärjestelmästä on todellakin oikeutettu kyseisen järjestelmän luonteen tai yleisen rakenteen vuoksi (ks. vastaavasti tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta, C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 146 kohta).

171 Kuten komissio mainitsee, Italian viranomaiset sen enempää kuin ne, joita asia koskee, eivät esittäneet tätä koskevia väitteitä hallinnollisessa menettelyssä, mitä satamajärjestelmäviranomaiset ja väliintulija eivät myöskään ole kiistäneet. Tällaisten perustelujen puuttuminen antaa aiheen päätellä, että kyseessä olevaa toimenpidettä ei voida perustella viitejärjestelmän luonteella ja rakenteella. Satamajärjestelmäviranomaisten väite, jonka mukaan komission olisi pitänyt osoittaa tällaisen oikeutuksen puuttuminen, on siten tätä seikkaa koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön vastainen (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 29.4.2004, Alankomaat v. komissio, C-159/01, EU:C:2004:246, 43 kohta ja tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio, C-88/03, EU:C:2006:511, 103 kohta).

172 Satamajärjestelmäviranomaiset tosin väittivät, että TUIR:n 74 §:ssä säädetty vapautus perustui Italian vero-oikeuden yleisiin periaatteisiin eli periaatteeseen, jonka mukaan valtiolta ei kanneta veroa, periaatteeseen, jonka mukaan veronluonteisina maksuina saatuja tuloja ei veroteta, ja periaatteeseen, jonka mukaan yleistä aluetta hallinnoivat elimet eivät ole yhteisöverovelvollisia.

173 On kuitenkin todettava, että se perustuu jälleen virheelliseen olettamaan siitä, että satamajärjestelmäviranomaiset harjoittavat ainoastaan muuta kuin taloudellista toimintaa. Kuten edellä 85, 86, 107 ja 111 kohdassa jo todettiin, kyseinen olettama on kuitenkin hylättävä.

174 Edellä esitetyn perusteella kolmannen kanneperusteen neljäs osa on hylättävä.

Viides osa, joka koskee Belgian, Ranskan ja Alankomaiden satamia koskevien aikaisempien päätösten merkityksettömyyttä

175 Kantajat korostavat yhtäältä TUIR:ssä säädetyn yhteisöverojärjestelmän ja toisaalta Belgian, Ranskan ja Alankomaiden satamia koskevissa aikaisemmissa päätöksissä kyseessä olleiden verojärjestelmien välisiä eroja.

176 Komissio kiistää kyseiset perustelut.

177 On todettava, että riidanalaisen päätöksen 158–174 perustelukappaleessa esitetty komission arviointi yhteisöverosta vapauttamisen valikoivuudesta ei perustu Belgian, Ranskan ja Alankomaiden satamia koskeviin aikaisempiin päätöksiin. Niinpä mahdollisilla eroilla mainittuihin päätöksiin johtaneiden asioiden ja nyt käsiteltävän asian välillä ei ole vaikutusta kyseisen komission arvioinnin lainmukaisuuteen.

178 Tästä seuraa, että viides osa ja näin ollen kolmas kanneperuste kokonaisuudessaan on hylättävä.

Neljäs kanneperuste, joka koskee virhettä kilpailun vääristymistä ja vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan koskevien edellytysten arvioinnissa sekä perustelujen puutteellisuutta

179 Kantajat ja väliintulija väittävät, että päätös on virheellinen siltä osin kuin siinä todetaan, että yhteisöverosta vapauttaminen vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

180 Kantajat väittävät ensinnäkin, että riidanalaisen päätöksen perustelut ovat puutteelliset, koska komissio vain oletti, että kyseessä oleva toimenpide vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, osoittamatta kuitenkaan näiden kahden seikan olemassaoloa.

181 Toiseksi kantajat ja väliintulija esittävät, että koska SEUT 107 artiklan 1 kohtaa sovelletaan ainoastaan kilpailulle avoimilla aloilla, sitä ei voida soveltaa Italian satama-alaan, joka on suljettu kilpailulta ja jota ei ole vapautettu.

182 Kolmanneksi kantajat väittävät, että komissio teki arviointivirheen todetessaan, että yritykset, jotka halusivat sijoittautua lähelle satamaa, saattoivat sijoittautua myös sataman ulkopuoliselle alueelle, joka ei ollut satamajärjestelmäviranomaisten hallussa tai hallinnoitavana, joten satamajärjestelmäviranomaiset kilpailivat muiden, maa-alueita satamien ulkopuolella vuokraavien toimijoiden kanssa. Kantajien ja väliintulijan mukaan Italian koko ranta-alue, jolla satamatoimintoja voidaan harjoittaa, kuuluu valtion alueeseen, joten kaikki yritykset, jotka haluavat harjoittaa tällaista toimintaa, ovat satamajärjestelmäviranomaisten alaisuudessa.

183 Neljänneksi kantajat väittävät, että päätöksessä ei oteta huomioon oikeuskäytäntöä, jonka mukaan on niin, että koska veropolitiikkaa ei ole yhdenmukaistettu unionin tasolla, komissiolla ei ole oikeutta vertailla eri jäsenvaltioissa voimassa olevia verosäännöksiä. Mahdollista kilpailun vääristymistä on niiden mukaan siis tutkittava kansallisella tasolla ottamatta huomioon muissa jäsenvaltioissa vallitsevia olosuhteita.

184 Viidenneksi riidanalaista päätöstä rasittaa kantajien mukaan harkintavallan väärinkäyttö ja toimivallan puuttuminen, ja sillä rikotaan SEUT 107, SEUT 116 ja SEUT 117 artiklaa, koska komission on silloin, jos se ei hyväksy jäsenvaltioiden lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten välisistä eroista johtuvia vääristymiä, puututtava asiaan SEUT 116 ja SEUT 117 artiklan eikä valtiontukisääntöjen nojalla.

185 Komissio kiistää kyseiset perustelut.

186 Tässä yhteydessä on ensinnäkin hylättävä väite SEUT 296 artiklan rikkomisesta siitä syystä, että riidanalaista päätöstä ei perusteltu SEUT 107 artiklassa tarkoitetun jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvan vaikutuksen ja kilpailun vääristymisen osalta.

187 Komission perustellusti esittämän mukaisesti on todettava, että riidanalainen päätös on riittävästi perusteltu, koska komissio käsitteli 139–157 perustelukappaleessa vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailun vääristymistä. Lisäksi eri kanneperusteiden tarkastelusta ilmenee, että riidanalaisen päätöksen perusteella kantajille on selvinnyt toteutetun toimenpiteen syyt ja että unionin yleinen tuomioistuin on voinut tutkia toimenpiteen laillisuuden.

188 Niinpä SEUT 296 artiklan rikkomista koskeva kantajien väite on hylättävä.

189 Toiseksi on tutkittava kantajien ja väliintulijan väite, jonka mukaan komissio ei ottanut huomioon sitä, että Italian satama-alalle oli ominaista se, että sitä ei ollut vapautettu vaan kussakin Italian satamassa vallitsi lakisääteinen monopoli.

190 Tältä osin on mainittava, että – kuten edellä 93 kohdassa todettiin – tiettyjen italialaisten satamien ja tiettyjen muiden jäsenvaltioiden satamien välillä on kilpailua, koska satamapalvelujen tarjoajat voivat valita usean sataman välillä samaan sisämaahan pääsemiseksi. Lisäksi, kuten edellä 94 kohdassa mainittiin, satamajärjestelmäviranomaiset kilpailevat keskenään houkutellakseen käyttöoikeuksien hakijoita käyttämään niiden hallinnoimien satamien alueita.

191 Tällaisen potentiaalisen kilpailun olemassaolo riittää sen päätelmän tekemiseen, että yhteisöverosta vapauttaminen on omiaan vääristämään kilpailua ja vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. vastaavasti tuomio 14.1.2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, 65 kohta).

192 Kolmanneksi on todettava erityisesti satamajärjestelmäviranomaisten ja satamien ulkopuolisia maa-alueita vuokraavien toimijoiden välisestä kilpailusta, että on totta, että kyseessä olevien satamien ympäristöä koskeva maantieteellinen ja alueellinen asiayhteys ei näytä mahdollistavan sitä, että kolmannet voisivat hyödyntää satamajärjestelmäviranomaisten kanssa kilpailevia maa-alueita, mitä komissio ei myöskään ole kiistänyt.

193 Tämä toteamus ei kuitenkaan riitä kyseenalaistamaan komission päätelmää, jonka mukaan yhteisöverosta vapauttaminen on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristämään kilpailua.

194 Muut riidanalaisessa päätöksessä tältä osin luetellut perustelut ja erityisesti edellä 92–94 kohdassa mainittu tietynlaisen kilpailun, jolle Italian satamat altistuvat, olemassaolo riittävät tukemaan mainittua komission päätelmää. Kyseinen kantajien perustelu on näin ollen tehoton.

195 Neljänneksi on todettava, että – toisin kuin kantajat väittävät – se, ettei välitöntä verotusta ole yhdenmukaistettu, ei merkitse sitä, että kilpailun mahdollista vääristymistä olisi tutkittava ainoastaan kansallisella tasolla. On nimittäin niin, että vaikka SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valikoivuusedellytystä voidaan arvioida vain yhden ainoan jäsenvaltion tasolla ja se perustuu ainoastaan kyseisen jäsenvaltion yritysten tai tuotannonalojen erilaisen kohtelun tarkasteluun, samassa kohdassa tarkoitettua kilpailun vääristymistä koskevan edellytyksen arviointi ei välttämättä rajoitu kyseessä olevan jäsenvaltion yrityksiin tai tuotannonaloihin, koska tukitoimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua ja se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jotta se kuuluisi SEUT 107 artiklan soveltamisalaan (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 11.11.2004, Espanja v. komissio, C-73/03, ei julkaistu, EU:C:2004:711, 28 ja 29 kohta).

196 Kun on kyse yhteisöverosta vapauttamisen kaltaisesta valtiontukiohjelmasta, komissio voi lisäksi pelkästään tutkia kyseisen ohjelman ominaispiirteet arvioidakseen, onko se omiaan vääristämään kilpailua suosimalla pääasiallisesti yrityksiä, jotka toimivat jäsenvaltioiden välisessä kaupassa (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 14.10.1987, Saksa v. komissio, 248/84, EU:C:1987:437, 18 kohta). Koska satama-alalle on ominaista rajat ylittävä kauppa, komissio saattoi perustellusti todeta, että yhteisöverosta vapauttaminen oli omiaan vääristämään kilpailua tiettyjen italialaisten satamien ja tiettyjen muiden jäsenvaltioiden satamien välillä.

197 Lopuksi on vielä hylättävä harkintavallan väärinkäyttöä koskevat kantajien väitteet, joilla ei ole merkitystä käsiteltävän asian olosuhteiden kannalta, kuten edellä 56–58 kohdassa todettiin. Samoista syistä myös kantajien väitteet toimivallan puuttumisesta on hylättävä.

198 Neljäs kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Päätelmä

199 Vaikka riidanalaisen päätöksen päätösosan sanamuoto on yleinen siten, että yhteisöverosta vapauttamista luonnehditaan siinä sisämarkkinoille soveltumattomaksi voimassa olevaksi valtiontukiohjelmaksi ja Italian tasavalta määrätään poistamaan mainittu vapautus, kyseisen päätöksen perustelukappaleista, joiden valossa sen päätösosaa on tulkittava, ilmenee (ks. vastaavasti tuomio 30.11.2011, Quinn Barlo ym. v. komissio, T-208/06, EU:T:2011:701, 131 kohta), että kyseinen päätös koskee ainoastaan satamajärjestelmäviranomaisten harjoittamaa taloudellista toimintaa.

200 Kuten edellä 118 ja 119 kohdassa mainittiin, komissio ei osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, että satamatoimintoja koskevien lupien myöntäminen oli taloudellista toimintaa. Kun otetaan huomioon se, että ne satamajärjestelmäviranomaisten toiminnot, joita riidanalaisessa päätöksessä pidettiin taloudellisina toimintoina, ovat erotettavissa muista toiminnoista, ja tarve taata oikeusvarmuus mainitun päätöksen täytäntöönpanossa Italian tasavallassa, riidanalainen päätös on kumottava siltä osin kuin satamatoimintoja koskevien lupien myöntäminen luokitellaan siinä taloudelliseksi toiminnaksi (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 24.10.2002, Aéroports de Paris v. komissio, C-82/01 P, EU:C:2002:617, 77 kohta ja tuomio 30.9.2003, Saksa v. komissio, C-239/01, EU:C:2003:514, 33 kohta). Muilta osin kanne hylätään.

Oikeudenkäyntikulut

201 Kuten edellä 200 kohdassa mainittiin, riidanalainen päätös on kumottava siltä osin kuin yksi satamajärjestelmäviranomaisten kolmesta toiminnosta eli satamatoimintoja koskevien lupien myöntäminen luokitellaan siinä taloudelliseksi toiminnaksi.

202 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan. Unionin yleinen tuomioistuin voi kuitenkin päättää, että asianosainen vastaa omista kuluistaan ja se velvoitetaan korvaamaan tietty osuus vastapuolen kuluista, jos tämä on perusteltua asiassa ilmenneiden seikkojen vuoksi. Työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdan mukaan unionin yleinen tuomioistuin voi määrätä, että muu kuin 1 ja 2 kohdassa mainittu väliintulija vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

203 On kuitenkin huomattava, että sekä kantajat, joita väliintulija tukee, että komissio ovat hävinneet osan vaatimuksistaan ja että riidanalainen päätös on kumottu osittain.

204 Lisäksi on mainittava, että komissio ilmoitti vastauskirjelmässään unionin yleiselle tuomioistuimelle, että sen tässä asiassa antama vastine oli julkaistu internetsivustolla ”Shipping Italy”. Komissio väittää tältä osin, että kyseinen julkaiseminen merkitsee sitä, että kantajat käyttivät oikeudenkäyntiasiakirjoja epäasianmukaisesti ja että tämän pitäisi vaikuttaa ratkaisuun, joka annetaan oikeudenkäyntikuluista työjärjestyksen 135 artiklan 2 kohdan nojalla, jossa

täsmennetään, että unionin yleinen tuomioistuin voi velvoittaa myös voittaneen asianosaisen korvaamaan oikeudenkäyntikulut osittain tai kokonaan, jos se katsotaan perustelluksi kyseisen osapuolen menettelyn takia.

205 Komissio ei kuitenkaan ole esittänyt todisteita, jotka osoittaisivat, että kantajat olisivat vastineen internetissä julkaisemisen takana. Tästä syystä asiakirjavuodon lähdettä ei ollut mahdollista määrittää varmuudella. Niinpä on katsottava, että vaikka tällainen välikohtaus on valitettava, komission vaatimusta ei voida hyväksyä, koska komission väitteiden tueksi ei ole todisteita.

206 Edellä esitetyn perusteella kaikki asianosaiset on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kymmenes jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Tukiohjelmasta SA.38399 – 2019/C (ex 2018/E), jonka Italia on toteuttanut – Satamien yhteisöverotus Italiassa, 4.12.2020 annettu komission päätös (EU) 2021/1757 kumotaan siltä osin kuin satamatoimintoja koskevien lupien myöntäminen luokitellaan siinä taloudelliseksi toiminnaksi.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale ja muut kantajat, joiden nimet luetellaan liitteessä, Associazione Porti Italiani (Assoporti) ja Euroopan komissio vastaavat kukin omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Papasavvas Porchia Madise

Nihoul Verschuur

Julistettiin Luxemburgissa 20 päivänä joulukuuta 2023.

Allekirjoitukset