Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (deseto prošireno vijeće)

20. prosinca 2023.*

„Državne potpore – Oporezivanje lučkih uprava u Italiji – Izuzeće od poreza na dobit – Odluka kojom je potpora proglašena nespojivom s unutarnjim tržištem – Postojeća potpora – Pojam ‚poduzetnik' – Pojam ‚gospodarska djelatnost' – Prednost – Selektivnost – Narušavanje tržišnog natjecanja – Utjecaj na trgovinu među državama članicama – Jednako postupanje"

U predmetu T-166/21,

Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale, sa sjedištem u Gênesu (Italija), i drugi tužitelji čija se imena navode u prilogu[1], koje zastupaju F. Munari, I. Perego, G. M. Roberti i S. Zunarelli, odvjetnici,

tužitelji,

koje podupire

Associazione Porti Italiani (Assoporti), sa sjedištem u Rimu (Italija), koji zastupaju Munari, Perego, Roberti i Zunarelli, odvjetnici,

intervenijent,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju B. Stromsky i F. Tomat, u svojstvu agenata,

tuženika,

OPĆI SUD (deseto prošireno vijeće),

u sastavu: S. Papasavvas, predsjednik, O. Porchia, L. Madise, P. Nihoul, i S. Verschuur (izvjestitelj), suci,

tajnik: P. Nuñez Ruiz, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 19. travnja 2023.,

* Jezik postupka: talijanski

[1] Popis drugih tužitelja priložen je samo verziji koja je dostavljena strankama.

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom na temelju članka 263. UFEU-a tužitelji, Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale (Lučka uprava za zapadno Ligursko more, Italija) i drugi tužitelji čija se imena navode u prilogu, zahtijevaju poništenje Odluke Komisije (EU) 2021/1757 od 4. prosinca 2020. o programu potpore SA.38399 – 2019/C (ex 2018/E) koji provodi Italija – Oporezivanje dobiti luka u Italiji (SL 2021., L 354, str. 1.; u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Pravni okvir

Talijansko zakonodavstvo o upravljanju talijanskim lukama

2 Člankom 28. Codicea della navigazione (Zakonik o plovidbi) predviđeno je da lido, plaža, luke i pristaništa, koji su u vlasništvu države na temelju članka 822. Codicea civile (Građanski zakonik), čine dio pomorskog dobra.

3 Legge nº 84 – Riordino della legislazione in materia portuale (Zakon br. 84 o prilagodbi lučkog zakonodavstva) od 28. siječnja 1994. (redovni dodatak GURI-ju br. 28 od 4. veljače 1994., u daljnjem tekstu: Zakon br. 84/94) uređuje lučke djelatnosti kao i zadaće i funkcije autorità di sistema portuale (tijela lučke uprave, u daljnjem tekstu: AdSP-ovi).

4 AdSP-ovi su negospodarska javna tijela koja imaju pravnu osobnost i koja upravljaju jednom ili više luka u Italiji od nacionalne ili međunarodne važnosti. Zakonom br. 84/94 utvrđuje se 16 AdSP-ova koji obuhvaćaju 57 glavnih luka u Italiji (među ostalim Trst, Genovu, Livorno, Cagliari i Gioia Tauro).

5 Člankom 6. stavkom 4. točkom (a) Zakona br. 84/94 propisano je da je AdSP-ovima povjereno isključivo upravljanje zemljištem i robom pomorskog dobra u njihovom okrugu.

6 U skladu s člankom 6. stavkom 5. Zakona br. 84/94, na AdSP-ove se primjenjuju posebni propisi te oni imaju upravnu, organizacijsku, regulatornu, proračunsku i financijsku autonomiju. Stavci 7., 8. i 9. navedenog članka predviđaju da AdSP-ovi podliježu smjernicama i nadzornim ovlastima talijanskog ministra infrastrukture i prometa, da je njihovo računovodstveno i financijsko upravljanje uređeno dekretom navedenog ministra, u dogovoru s talijanskim ministrom gospodarstva i financija, i da nadzor njihovog financijskog upravljanja provodi Corte dei conti (Revizorski sud, Italija).

7 U skladu s člankom 6. stavkom 4. Zakona br. 84/94, AdSP-ovi obavljaju brojne zadaće, uključujući usmjeravanje, planiranje, usklađivanje, reguliranje i nadzor lučkih djelatnosti, kao što su utovar, istovar, pretovar, skladištenje i općenito rukovanje robom i svim ostalim predmetima koji se obavljaju na lučkom području (u daljnjem tekstu: lučke djelatnosti).

8 Člankom 6. stavkom 11. Zakona br. 84/94 predviđa se da AdSP-ovi ne smiju ni izravno ni preko društava u koje ulažu obavljati lučke djelatnosti i s njima blisko povezane aktivnosti.

9 U skladu s člankom 16. stavkom 2. Zakona br. 84/94, AdSP-ovi reguliraju i nadziru lučke djelatnosti koje provode treće osobe, odnosno poduzetnici, kao i primjenu javno objavljenih tarifa svakog poduzetnika. U tom pogledu, AdSP-ovi redovito podnose izvješća ministru infrastrukture i prometa.

10 U skladu s člankom 16. stavcima 3. i 4. Zakona br. 84/94, AdSP-ovi izdaju odobrenja za provođenje lučkih djelatnosti unutar luka kojima upravljaju. Ta se odobrenja dodjeljuju poduzetnicima koji ispunjavaju uvjete utvrđene dekretom ministra infrastrukture i prometa. Poduzetnici ovlašteni za provođenje lučkih djelatnosti upisuju se u registre AdSP-ova te podliježu plaćanju godišnje pristojbe i davanju jamstva.

11 Osim toga, na temelju članka 36. Zakonika o plovidbi, AdSP-ovi mogu poduzetnicima dodijeliti koncesije za posjedovanje i korištenje općeg ili javnog dobra na određeno vrijeme. Te se koncesije odnose na kopnena područja i pristaništa na lučkom području (primjerice davanje u zakup lučkog zemljišta i lučke infrastrukture trećim poduzetnicima).

12 Člankom 37. navedenog zakonika među ostalim se predviđa da se u slučaju višestrukih zahtjeva za koncesiju prednost daje podnositelju zahtjeva koji ponudi najveće jamstvo u pogledu učinkovitog korištenja koncesije i namjerava je koristiti u svrhu koja najbolje odgovara javnom interesu.

13 AdSP-ovi raspolažu različitim financijskim sredstvima, primjerice:

– pristojbama za sidrenje i pristojbama za istovarenu i utovarenu robu koje plaćaju brodovi u zamjenu za pristup lukama (u daljnjem tekstu: lučke pristojbe);

– naknadama koje su primili u zamjenu za davanje odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti (u daljnjem tekstu: naknade za odobrenja);

– naknadama koje su primili u zamjenu za dodjelu koncesija za kopnena područja i pristaništa (u daljnjem tekstu: naknade za koncesiju).

14 Kako bi pokrili troškove radova koje su proveli, AdSP-ovi, u skladu s člankom 5. stavkom 8. Zakona br. 84/94, mogu povećati naknade za koncesiju ili lučke pristojbe naplaćivanjem dodatnih naknada za robu koja se utovaruje ili istovaruje.

15 Osim toga, člankom 13. stavkom 1. točkama (d) i (e) Zakona br. 84/94 predviđa se da AdSP-ovi primaju doprinose regija, lokalnih i drugih tijela te javnih tijela, kao i razne druge prihode.

Talijansko zakonodavstvo koje se odnosi na porez na dobit

16 U glavi II. decreta del Presidente della Repubblica n°917 – Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi (Dekret predsjednika Republike br. 917 kojim se odobrava pročišćeni tekst poreza na dohodak) od 22. prosinca 1986. (redovni dodatak GURI-ju br. 302 od 31. prosinca 1986., u daljnjem tekstu: TUIR) sadržana su pravila primjenjiva u području poreza na dobit (u daljnjem tekstu: IRES).

17 Članak 73. stavak 1. TUIR-a predviđa da IRES-u podliježu:

„a) dionička društva i komanditna društva, društva s ograničenom odgovornošću, zadruge i društva za uzajamno osiguranje kao i europska društva […] i europske zadruge […] koji su rezidenti na državnom području Italije;

b) javni i privatni subjekti koji nisu poduzeća, […], koji su rezidenti na državnom području Italije i čiji je jedini ili glavni cilj provođenje komercijalnih djelatnosti;

c) javni i privatni subjekti koji nisu poduzeća, […] čiji jedini ili glavni cilj nije provođenje komercijalnih djelatnosti, […]. koji su rezidenti na državnom području Italije;

d) poduzeća i institucije bilo koje vrste […] bilo da imaju ili nemaju pravnu osobnost, koji nisu rezidenti na državnom području Italije.”

18 Člankom 74. stavkom 1. TUIR-a brojni državni i javni subjekti oslobođeni su od IRES-a, kao što su državna tijela i uprave, uključujući one s autonomnom organizacijom, regije, pokrajine, općine, planinske zajednice i tijela koja upravljaju „javnom imovinom”.

19 U članku 74. stavku 2. točki (a) TUIR-a navodi se da državne aktivnosti nisu komercijalne.

20 Talijanska nadležna tijela smatrala su da su AdSP-ovi tijela koja upravljaju javnom imovinom u smislu članka 74. stavka 1. TUIR-a te su ocijenila da ona obavljaju isključivo državne aktivnosti i prema tome negospodarske. Na toj su osnovi navedena tijela AdSP-ove oslobodila od IRES-a (u daljnjem tekstu: oslobođenje od IRES-a).

Okolnosti spora

Upravni postupak

21 Dopisom od 3. srpnja 2013. Europska komisija je svim državama članicama poslala opsežan upitnik o oporezivanju dobiti luka i drugim mogućim oblicima državne potpore za različite vrste ulaganja ili upravljanje lukama.

22 Talijanska Republika odgovorila je na navedeni upitnik dopisima od 12. rujna i 1. listopada 2013. Tijekom 2014. i 2017. Komisija je zatražila dodatne informacije koje su talijanska nadležna tijela dostavila.

23 Dopisom od 30. travnja 2018. Komisija je, u skladu s člankom 21. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a] (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.), obavijestila Talijansku Republiku da oslobođenje od IRES-a smatra postojećim programom potpora nespojivim s unutarnjim tržištem te ju je pozvala da se očituje.

24 Nadalje, tijekom 2018. održano je nekoliko sastanaka između Komisije i Talijanske Republike kao i razmjena pitanja i odgovora.

25 Komisija je 8. siječnja 2019. predložila Talijanskoj Republici da poduzme odgovarajuće mjere u skladu s člankom 22. Uredbe 2015/1589 kako bi se ukinulo oslobođenje od IRES-a u pogledu gospodarskih djelatnosti AdSP-ova i, slijedom toga, kako bi se osiguralo da te djelatnosti podliježu IRES-u na isti način kao i kod drugih poduzetnika. Osim toga, Komisija je pozvala talijanska tijela da je u roku od dva mjeseca od primitka navedenog prijedloga obavijeste pisanim putem, u skladu s člankom 23. stavkom 1. Uredbe 2015/1589, o tome da prihvaćaju predložene mjere.

26 Talijanska Republika je 7. ožujka 2019. odbila prijedlog Komisije.

27 S obzirom na to da talijanska tijela nisu prihvatila prijedlog odgovarajućih mjera, Komisija je 15. studenoga 2019. odlučila pokrenuti postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, u skladu s člankom 23. stavkom 2. Uredbe 2015/1589. U tom je kontekstu Komisija pozvala Talijansku Republiku i zainteresirane stranke da se očituju.

28 Talijanska su tijela dostavila svoja očitovanja Komisiji dopisom od 4. veljače 2020. Nadalje, Komisija je zaprimila i očitovanja nekoliko zainteresiranih stranaka.

29 Službeni istražni postupak zaključen je donošenjem pobijane odluke.

Pobijana odluka

30 U pobijanoj odluci, kao prvo, Komisija utvrđuje da AdSP-ovi obavljaju kako gospodarske tako i negospodarske djelatnosti.

31 Konkretnije, Komisija smatra da su tri djelatnosti AdSP-ove gospodarske prirode (uvodne izjave 85. do 129. pobijane odluke):

– davanje pristupa lukama u zamjenu za naknadu (odnosno pristojbe za sidrenje i pristojbe za istovarenu i utovarenu robu; u daljnjem tekstu: davanje pristupa lukama);

– davanje odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti u zamjenu za naknadu iz članka 16. Zakona br. 84/94 (u daljnjem tekstu: davanje odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti);

– dodjela koncesija za zakup lučkih zemljišta i infrastrukture na kopnenim područjima i u pristaništima koja se nalaze u lučkim područjima i unutar granica državnog područja (u daljnjem tekstu: dodjela koncesija za kopnena područja i pristaništa).

32 Kao drugo, Komisija ističe da oslobođenje od IRES-a dovodi do gubitka poreznih prihoda koji su jednaki potrošnji državnih sredstava u obliku poreznih rashoda, što predstavlja prijenos državnih sredstava (uvodne izjave 130. do 134. pobijane odluke).

33 Kao treće, Komisija ističe da oslobođenje od IRES-a predstavlja prednost u usporedbi s drugim poduzetnicima na koje se takvo izuzeće ne odnosi iako obavljaju gospodarske djelatnosti u Italiji (uvodne izjave 135. do 138. pobijane odluke).

34 Kao četvrto, Komisija smatra da se oslobođenjem od IRES-a konkurentni položaj AdSP-ova može poboljšati do te mjere da AdSP-ovi mogu konkurirati međusobno i s drugim lukama u Europi. Slijedom toga, navedeno oslobođenje može utjecati na trgovinu među državama članicama i moglo bi narušiti tržišno natjecanje (uvodne izjave 139. do 157. pobijane odluke).

35 Kao peto, Komisija smatra da je mjera selektivna. Oslobođenje od IRES-a bez valjanog razloga predstavlja odstupanje od načela talijanskog sustava oporezivanja dobiti prema kojem se IRES primjenjuje na sve vrste prihoda društava ili javnih ili privatnih tijela, osim društava koja obavljaju gospodarske djelatnosti. Slijedom toga, AdSP-ovi su stavljeni u povoljniji položaj u odnosu na društva koja obavljaju gospodarske djelatnosti u Italiji (uvodne izjave 158. do 174. pobijane odluke).

36 Komisija stoga zaključuje da oslobođenje od IRES-a predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (uvodne izjave 175. i 176. pobijane odluke).

37 Naposljetku, Komisija napominje da se oslobođenje od IRES-a ne može proglasiti spojivim s unutarnjim tržištem, bilo na temelju članka 93., članka 106. stavka 2. ili članka 107. stavaka 2. i 3. UFEU-a (uvodne izjave 177. do 194. pobijane odluke).

38 Budući da je porezni sustav primjenjiv na talijanske lučke uprave prije 1958., odnosno prije stupanja na snagu UFEU-a, bio istovjetan oslobođenju od IRES-a i da navedene lučke uprave nikad nisu podlijegale kako IRES-u tako niti porezu na dobit koji je bio na snazi prije IRES-a, Komisija je zaključila da je riječ o postojećem programu potpora u smislu članka 1. točke (b) Uredbe 2015/1589 (uvodne izjave 195. do 198. pobijane odluke). Stoga je Komisija naložila stavljanje izvan snage oslobođenja od IRES-a (članak 2. pobijane odluke).

39 Izreka pobijane odluke glasi:

„*Članak prvi*

Oslobođenje od [IRES-a] u korist [AdSP-ova] postojeća je državna potpora koja nije spojiva s unutarnjim tržištem.

Članak 2.

[Talijanska Republika] mora ukinuti oslobođenje od [IRES-a] iz članka 1. Mjera kojom [Talijanska Republika] ispunjava svoje obveze donosi se u roku od dva mjeseca od priopćenja ove Odluke. Mjera se primjenjuje od početka fiskalne godine koja slijedi nakon njezina donošenja, a najkasnije [do] 2022.

Članak 3

U roku od dva mjeseca od priopćenja ove Odluke [Talijanska Republika] mora obavijestiti Komisiju o mjerama koje je poduzela u svrhu postupanja u skladu s ovom odlukom.

Članak 4.

Ova je Odluka upućena Talijanskoj Republici.”

Zahtjevi stranaka

40 Tužitelji, koje podupire Associazione Porti Italiani (Assoporti), intervenijent u ovom predmetu, od Općeg suda zahtijevaju da:

– poništi članke 1., 2., 3. i 4. pobijane odluke;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

41 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu kao neosnovanu,

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

Pravo

42 Tužitelji, koje podupire intervenijent, navode četiri tužbena razloga u potporu svojoj tužbi.

43 Kao prvo, Komisija je povrijedila članke 107. i 296. UFEU-a time što je AdSP-ove kvalificirala kao poduzetnike. Kao drugo, Komisija je povrijedila članak 107. UFEU-a time što je smatrala da je oslobođenje od IRES-a dovelo do prijenosa državnih sredstava. Kao treće, Komisija je povrijedila članak 107. UFEU-a time što je smatrala da se oslobođenjem od IRES-a AdSP-ovima pruža selektivna prednost. Kao četvrto, Komisija je povrijedila članak 107. UFEU-a time što je smatrala da oslobođenje od IRES-a može narušiti tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu među državama članicama.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članaka 107. i 296. UFEU-a zbog kvalifikacije AdSP-ova kao poduzetnikâ

44 Prvi tužbeni razlog sastoji se od četiriju dijelova.

45 U okviru prvog dijela tužitelji i intervenijent tvrde da je Komisija počinila pogrešku u ocjeni u pogledu pravnog statusa AdSP-ova u talijanskom pravnom poretku. U drugom dijelu osporavaju gospodarsku prirodu lučkih djelatnosti AdSP-ova i pozivaju se na povredu načela jednakog postupanja, dobre uprave i pravne sigurnosti. U okviru trećeg dijela protive se Komisijinoj ocjeni o prirodi lučkih pristojbi. U četvrtom dijelu tužitelji se uzastopno pozivaju na povredu više odredaba Ugovorâ i na navodnu zlouporabu ovlasti.

46 Najprije valja odbiti argument koji su tužitelji u više navrata istaknuli u okviru prvog tužbenog razloga, koji se temelji na nedostatku u obrazloženju pobijane odluke koje se odnosi na kvalifikaciju AdSP-ova kao poduzetnikâ.

47 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, prema sudskoj praksi, tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 296. UFEU-a različit od onog koji se temelji na neosnovanosti pobijane odluke. Dok se prvi tužbeni razlog, koji se tiče nedostatka u obrazloženju ili nedovoljnog obrazloženja, odnosi na bitnu povredu postupka u smislu članka 263. UFEU-a te čini razlog koji se odnosi na javni poredak koji treba istaknuti sud Europske unije, drugi tužbeni razlog, koji se odnosi na materijalnu zakonitost neke odluke, proizlazi iz povrede pravnog pravila koje se odnosi na primjenu Ugovora u smislu članka 263. UFEU-a te ga sud Unije može ispitati samo ako ga je tužitelj istaknuo. Pitanje obveze obrazlaganja stoga je različito od pitanja osnovanosti obrazloženja (vidjeti u tom smislu presude od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 67. i od 15. lipnja 2005., Corsica Ferries France/Komisija, T-349/03, EU:T:2005:221, t. 52.).

48 Međutim, u ovom slučaju, kao što to pravilno ističe Komisija, ne samo da tužitelji i intervenijent nisu naveli dijelove pobijane odluke zbog kojih prigovaraju Komisiji da je počinila navodnu povredu članka 296. UFEU-a, već treba istaknuti da je pobijana odluka dovoljno obrazložena. Naime, Komisija je uvodne izjave 85. do 129. te odluke posvetila kvalifikaciji AdSP-ova kao poduzetnikâ, tako da je navedenom odlukom omogućeno, s jedne strane, tužiteljima i intervenijentu da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere u tom pogledu, što uostalom proizlazi iz ispitivanja različitih tužbenih razloga koje su istaknuli i, s druge strane, Općem sudu da provede svoj nadzor.

49 Stoga valja odbiti argument tužiteljâ koji se temelji na povredi članka 296. UFEU-a.

50 Kad je riječ o ostalim argumentima koje su tužitelji i intervenijent istaknuli u okviru prvog tužbenog razloga, najprije valja ispitati argumente istaknute u četvrtom dijelu.

Četvrti dio, koji se temelji na povredi više odredaba Ugovora i na postojanju zlouporabe ovlasti

51 Tužitelji, koje u tom pogledu podupire intervenijent, tvrde da je Komisija povrijedila članak 345. UFEU-a time što je zanemarila činjenicu da UEU i UFEU omogućuju državama članicama da zadrže svoje javno vlasništvo, koje uključuje lučku infrastrukturu te da regulaciju i upravljanje tim vlasništvom dodijele isključivo državnim tijelima niže razine kao što su AdSP-ovi. Sektori koji nisu otvoreni za tržište nisu obuhvaćeni područjem primjene pravila o državnim potporama.

52 Osim toga, tužitelji tvrde da je Komisija povrijedila članak 3. UEU-a i članak 7. UFEU-a, kao i članak 121. stavak 1. UFEU-a time što je ograničila ovlasti države u području ekonomske i industrijske politike i time što je zahtijevala da ona prethodno odobri porezne sustave država članica.

53 Usto, tužitelji tvrde da je Komisija zlouporabila ovlasti time što je provela usklađivanje neselektivnom primjenom programa državnih potpora na različite države članice čije metode upravljanja lučkim infrastrukturama imaju različita obilježja od onih u Italiji. Pobijanom odlukom također su povrijeđena načela proporcionalnosti, blizine, supsidijarnosti, diobe vlasti i demokratskog postupka odlučivanja.

54 Komisija osporava te argumente.

55 U tom pogledu valja utvrditi da tužitelji u biti ističu da je Komisija donošenjem pobijane odluke podvrgnula svojem odobrenju cjelokupnu ekonomsku i industrijsku politiku država članica, čime je povrijedila više pravila i načela prava Unije.

56 Međutim, suprotno onomu što tvrde tužitelji i intervenijent, pobijana odluka ostavlja Talijanskoj Republici potpunu slobodu organiziranja i reguliranja talijanskog lučkog sektora na način koji smatra primjerenim, pod uvjetom da osobito poštuje pravo Unije. Naime, pobijana odluka ne obvezuje Talijansku Republiku da liberalizira ili privatizira svoj lučki sektor i njome se ne nameće nikakva promjena pravnog statusa ili vlasništva AdSP-ova. Pobijanom se odlukom samo zahtijeva da se AdSP-ove djelatnosti gospodarske prirode oporezuju na isti način kao i gospodarske djelatnosti u drugim sektorima. U tom kontekstu valja napomenuti da članak 345. UFEU-a ne oslobađa subjekte javnog prava od pravila o državnim potporama (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2019., Arriva Italia i dr., C-385/18, EU:C:2019:1121, t. 67.).

57 Iz toga proizlazi da Komisija nije povrijedila članak 3. UEU-a, članak 7. i članak 121. stavak 1. UFEU-a kao ni načela proporcionalnosti, blizine, supsidijarnosti, diobe vlasti i demokratskog postupka odlučivanja.

58 Naposljetku, kad je riječ o argumentu tužiteljâ koji se temelji na navodnoj zlouporabi ovlasti, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da zlouporaba ovlasti postoji kada je akt donesen s isključivim ili barem odlučujućim ciljem ostvarenja drugih svrha od onih na koje se poziva (vidjeti presudu od 15. svibnja 2008., Španjolska/Vijeće, C-442/04, EU:C:2008:276, t. 49. i navedenu sudsku praksu). Međutim, Komisija je u pobijanoj odluci samo primijenila pravila o državnim potporama u vezi s poreznim tretmanom AdSP-ova u Italiji, zahtijevajući da se taj tretman izmijeni, a da pritom nije upotrijebila svoje ovlasti za postizanje drugih ciljeva.

59 S obzirom na prethodno navedeno, valja odbiti četvrti dio prvog tužbenog razloga.

Prvi dio, koji se temelji na pogrešci u ocjeni pravnog statusa AdSP-ova

60 Tužitelji, koje u tom pogledu podupire intervenijent, tvrde da je Komisija počinila pogrešku u ocjeni time što nije uzela u obzir činjenicu da se u talijanskom pravu AdSP-ovi smatraju državnim tijelima niže razine, odnosno negospodarskim javnim tijelima nacionalne važnosti, koji djeluju za račun države isključivo u javnom interesu.

61 AdSP-ovi su izjednačeni s drugim lokalnim subjektima koji obavljaju poslove tijela javne vlasti i zamišljeni su kako bi ispunjavali tipične zadaće tijela javne vlasti, kao što su dodjela koncesija na općem ili javnom dobru i ubiranje poreza.

62 Stoga je talijanski zakonodavac AdSP-ovima odlučio zabraniti obavljanje svake gospodarske djelatnosti. Zbog jedinstvenosti njihova statusa, AdSP-ovi nemaju za cilj ostvarivanje dobiti.

63 Osim toga, samo je država odgovorna za njihovo funkcioniranje i gospodarsku održivost. AdSP-ovi su subjekti koji ne mogu biti u stečaju jer njihova zaduženost predstavlja dug države koja, u skladu s talijanskim pravom, ne može biti predmet stečajnog postupka. Te su značajke AdSP-ova više puta potvrdile talijanska sudska i upravna praksa.

64 Komisija osporava te argumente.

65 U tom pogledu valjda podsjetiti na to da pojam „poduzetnik” obuhvaća svaki subjekt koji obavlja gospodarsku djelatnost, bez obzira na njegov pravni status i način njegova financiranja (presuda od 23. travnja 1991., Höfner i Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, t. 21. i 22.; vidjeti također presudu od 3. ožujka 2011., AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

66 Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da su sve djelatnosti koje se sastoje od nuđenja robe ili usluga na određenom tržištu gospodarske djelatnosti (presuda od 16. lipnja 1987, Komisija/Italija, 118/85, EU:C:1987:283, t. 7.; vidjeti također presudu od 11. lipnja 2020., Komisija i Slovačka Republika/Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P i C-271/18 P, EU:C:2020:450, t. 29. i navedenu sudsku praksu).

67 Suprotno tomu, djelatnosti koje su povezane s izvršavanjem javnih ovlasti nemaju gospodarski karakter, tako da navedene djelatnosti nisu obuhvaćene područjem primjene pravila o državnim potporama (vidjeti u tom smislu presude od 19. siječnja 1994., SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, t. 30. i od 24. ožujka 2022., GVN/Komisija, C-666/20 P, neobjavljenu, EU:C:2022:225, t. 70.).

68 Činjenica da neki subjekt raspolaže, za izvršavanje dijela svojih djelatnosti, javnim ovlastima ne sprečava, sama za sebe, da ga se kvalificira kao poduzetnika ako obavlja i druge djelatnosti gospodarske prirode (vidjeti u tom smislu presude od 24. listopada 2002., Aéroports de Paris/Komisija, C-82/01 P, EU:C:2002:617, t. 74. i 75. i od 12. srpnja 2012., Compass-Datenbank, C-138/11, EU:C:2012:449, t. 37). S obzirom na to da javni subjekt obavlja gospodarsku djelatnost koju se može odvojiti od izvršavanja javnih ovlasti, taj subjekt u odnosu na tu djelatnost djeluje kao poduzetnik (presude od 7. studenoga 2019., Aanbestedingskalender i dr./Komisija, C-687/17 P, neobjavljena, EU:C:2019:932, t. 18. i od 30. travnja 2019., UPF/Komisija, T-747/17, EU:T:2019:271, t. 82.).

69 Stoga, u području državnih potpora, pravni status subjekta prema nacionalnom pravu nije relevantan za kvalifikaciju tog subjekta kao poduzetnika. Čak se i tijelo koje je dio državne uprave i koje nema svoju pravnu osobnost može kvalificirati kao poduzetnik (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 1987., Komisija/Italija, 118/85, EU:C:1987:283, t. 13). Usto, činjenica da neki subjekt ne može provesti stečaj zbog, primjerice, neograničenog državnog jamstva, ne može dovesti do nemogućnosti kvalifikacije tog subjekta kao poduzetnika.

70 Čak i činjenica da se roba ili usluge nude bez namjere stjecanja dobiti ne protivi se tomu da te transakcije na tržištu treba smatrati gospodarskim djelatnostima jer ta ponuda konkurira ponudi drugih gospodarskih subjekata čiji je cilj stjecanje dobiti (vidjeti presudu od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, t. 46. i navedenu sudsku praksu).

71 Tako tužitelji i intervenijent nisu uspjeli dokazati Komisijinu pogrešku u ocjeni pravnog statusa AdSP-ova.

72 Stoga valja odbiti prvi dio prvog tužbenog razloga.

Drugi dio, koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava u pogledu ocjene gospodarske prirode AdSP-ovih djelatnosti

73 U okviru drugog dijela prvog tužbenog razloga, koji obuhvaća dva prigovora, tužitelji, koje u tom pogledu podupire intervenijent, tvrde da je Komisija povrijedila članak 107. stavak 1. UFEU-a time što je smatrala da AdSP-ovi obavljaju gospodarske djelatnosti provođenjem triju djelatnosti navedenih u točki 31. ove presude, odnosno dodjeljivanjem koncesija za kopnena područja i pristaništa, davanjem pristupa lukama i davanjem odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti.

– Prvi prigovor, koji se temelji na povredi načela jednakog postupanja upućivanjem na prethodno donesene odluke u pogledu belgijskih, francuskih i nizozemskih luka

74 Tužitelji, koje u tom pogledu podupire intervenijent, tvrde da je Komisija povrijedila načelo jednakog postupanja jer je uputila na odluke koje su prethodno donesene u pogledu belgijskih, francuskih i nizozemskih luka kako bi potkrijepila tvrdnju da su AdSP-ovi obavljali određene gospodarske djelatnosti.

75 Međutim, lučka upravna tijela u državama članicama na koja se odnose navedene odluke jesu dionička društva koja robu i usluge pružaju uz naknadu. Štoviše, lučke djelatnosti i usluge (poput utovara, istovara, pretovara, skladištenja i rukovanja robom) izravno pružaju luke u skladu sa situacijom na tržištu. Komisija je povrijedila načelo jednakog postupanja time što je zanemarila te temeljne razlike.

76 Komisija osporava te argumente.

77 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da načelo jednakog postupanja, koje je sadržano u člancima 20. i 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako takvo postupanje nije objektivno opravdano (presuda od 14. rujna 2010, Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals/Komisija i dr., C-550/07 P, EU:C:2010:512, t. 54. i 55.).

78 Tužitelji i intervenijent u biti prigovaraju Komisiji da je jednako postupala s upravnim tijelima belgijskih, francuskih i nizozemskih luka, s jedne strane, i AdSP-ovima, s druge strane. Stoga predmetne odluke valja ispitati s obzirom na razlike na koje se pozivaju tužitelji.

79 Suprotno onomu što tvrde tužitelji i intervenijent, eventualna privatnopravna priroda upravnih tijela belgijskih, francuskih i nizozemskih luka nije imala nikakvu ulogu u Komisijinoj ocjeni s obzirom na njih. Naime, kao što je to navedeno u točki 65. ove presude, pravni status nekog subjekta nije relevantan za kvalifikaciju gospodarske prirode djelatnosti koje navedeni subjekt obavlja. Ta kvalifikacija ovisi samo o prirodi predmetne djelatnosti.

80 Usto, činjenica da su u predmetima koji su doveli do prethodno donesenih odluka u pogledu belgijskih i francuskih luka upravna tijela tih luka izravno obavljala određene lučke djelatnosti (kao što su djelatnosti utovara, istovara, pretovara, skladištenja i rukovanja robom) nije relevantna s obzirom na to da se radi o lučkim djelatnostima za koje Komisija u pobijanoj odluci nije tvrdila da ih AdSP-ovi također provode.

81 Nasuprot tomu, kad je riječ o davanju pristupa lukama i dodjeli koncesija za kopnena područja i pristaništa, valja utvrditi da je u prethodno donesenim odlukama koje se odnose na belgijske i francuske luke, odnosno u uvodnoj izjavi 67. Odluke Komisije (EU) 2017/2115 od 27. srpnja 2017. o državnoj potpori br. SA.38393 (2016/C, ex 2015/E) koju je provela Belgija – Oporezivanje luka u Belgiji (SL 2017., L 332, str. 1.) i uvodnoj izjavi 61. Odluke Komisije (EU) 2017/2116 od 27. srpnja 2017. o državnoj potpori br. SA.38398 (2016/C, ex 2015/E) koju provodi Francuska – Oporezivanje luka u Francuskoj (SL 2017., L 332, str. 24.) Komisija te djelatnosti kvalificirala kao gospodarske djelatnosti.

82 Taj je zaključak Opći sud više puta potvrdio (vidjeti u tom smislu presude od 20. rujna 2019., Port autonome du Centre et de l'Ouest i dr./Komisija, T-673/17, neobjavljenu, EU:T:2019:643, t. 63. do 65.; od 20. rujna 2019., Le Port de Bruxelles i Région de Bruxelles-Capitale/Komisija, T-674/17, neobjavljenu, EU:T:2019:651, t. 63. do 65. i od 20. rujna 2019., Havenbedrijf Antwerpen i Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Komisija, T-696/17, EU:T:2019:652, t. 49. i 50.).

83 Iz toga slijedi da Komisija nije povrijedila načelo jednakog postupanja kad je riječ o djelatnostima davanja pristupa i dodjeli koncesija time što je u pobijanoj odluci uputila na prethodno donesene odluke u pogledu belgijskih, francuskih i nizozemskih luka s obzirom na to da je jednako postupala u usporedivim situacijama.

84 Suprotno tomu, kad je riječ o davanju odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti, valja utvrditi da Komisija još nije ispitivala takvu djelatnost. U tom pogledu, kao što to tužitelji i intervenijent u biti pravilno tvrde, obrazloženje iz prethodno donesenih odluka u pogledu belgijskih i francuskih luka nije izravno prenosivo na situaciju s AdSP-ovima.

85 Osim toga, valja napomenuti da se presuda od 24. listopada 2002., Aéroports de Paris/Komisija (C-82/01 P, EU:C:2002:617, t. 2.), na koju se pozivaju i tužitelji i Komisija, također ne odnosi na djelatnosti slične AdSP-ovim djelatnostima davanja odobrenja. Iako ta presuda upućuje na „odobrenja" koja je izdao upravitelj zračnih luka Orly i Roissy-Charles-de-Gaulle, ta odobrenja nisu slična onima u ovom slučaju.

86 Naime, odobrenja upravitelja zračnih luka odnosila su se na dodjelu koncesija uz naknadu ograničenom broju pružatelja usluga zrakoplovne postaje u zračnoj luci Orly kao i koncesija za korištenje nekretninama koje se nalaze unutar njezina područja. Navedeni pružatelji usluga u zamjenu su se obvezali upravitelju zračne luke platiti naknadu koja se sastoji od naknade za korištenje zemljišta razmjerne površini korištenog zemljišta kao i naknade od određenog postotka prihoda ostvarenog od zračnih prijevoznika.

87 Dodjelom navedenih koncesija, upravitelj zračne luke obavljajući gospodarsku djelatnost upravljao je poslovnim prostorom unutar područja zračne luke, dok su se u okviru odobrenja koja dodjeljuju, AdSP-ovi koristili svojim javnim ovlastima provodeći nadzor nad time poštuju li pružatelji lučkih djelatnosti pravne zahtjeve, kao što je navedeno u točkama 100. do 102. ove presude.

88 Ipak, iz prethodno navedenog ne može se zaključiti da je Komisija povrijedila načelo jednakog postupanja time što je u različitim situacijama postupala na jednak način. Naime, u pobijanoj odluci zaključak do kojeg je Komisija došla uslijedio je nakon istraživanja svojstvenih predmetnom slučaju i primjene istih pravnih načela.

89 Stoga valja odbiti prvi prigovor iz drugog dijela prvog tužbenog razloga.

– *Drugi prigovor, koji se temelji na nepostojanju tržišta na kojem bi AdSP-ovi nudili svoje usluge*

90 Tužitelji, koje podupire intervenijent, tvrde da se, s obzirom na nepostojanje tržišta na kojem AdSP-ovi nude svoje usluge, oni ne mogu smatrati poduzetnicima. Pobijanom odlukom pretpostavlja se postojanje tržišta u teoriji, pri čemu se zanemaruje da se talijanskim zakonodavstvom AdSP-ovima daje zakonski monopol kojim se isključuje svako tržišno natjecanje, čak i potencijalno, između različitih luka.

91 Komisija osporava te argumente.

92 U tom pogledu dovoljno je istaknuti da tužitelji i intervenijent pogrešno tvrde da AdSP-ovi nisu izloženi nikakvom tržišnom natjecanju. Naime, iako, kao što to tvrde tužitelji, svaki AdSP ima zakonski monopol u lukama kojima upravlja, ipak, kao što je to Komisija u biti pravilno istaknula, postoji tržišno natjecanje između određenih talijanskih luka, s jedne strane, i određenih luka u drugim državama članicama, s druge strane.

93 Naime, kad je riječ o davanju pristupa lukama, kao što je to pravilno utvrđeno u uvodnim izjavama 142. i 143. pobijane odluke, postoji tržišno natjecanje između određenih talijanskih luka i određenih luka drugih država članica, s obzirom na to da operatori lučkih usluga mogu upotrebljavati više luka kako bi došli do priobalnog pojasa.

94 Štoviše, kad je riječ o dodjeli koncesija za kopnena područja i pristaništa, kao što je to pravilno utvrđeno u uvodnoj izjavi 144. pobijane odluke, različite luke konkuriraju kako bi privukle koncesionare koji mogu iskorištavati njihova javna zemljišta, s obzirom na to da potencijalni koncesionari mogu ponuditi lučke usluge i u drugim lukama.

95 Iz toga proizlazi da treba odbiti argument tužiteljâ i intervenijenta prema kojem davanje pristupa lukama i dodjela koncesija za kopnena područja i pristaništa nisu usluge koje se pružaju na određenom tržištu.

96 Nasuprot tomu, na temelju analize davanja odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti u uvodnim izjavama 25. do 32. pobijane odluke ne može se zaključiti da je riječ o usluzi koja se pruža na određenom tržištu.

97 Naime, kao što je to izloženo u navedenim uvodnim izjavama, AdSP-ovi reguliraju i nadziru lučke djelatnosti koje provode treći poduzetnici (osobito djelatnosti utovara, istovara, pretovara, skladištenja i rukovanja robom i svim predmetima povezanim s plovilima), za čije je obavljanje potrebno prethodno odobrenje.

98 To odobrenje AdSP-ovi o kojima je riječ dodjeljuju trećim poduzetnicima koji ispunjavaju uvjete propisane dekretom ministra infrastrukture i prometa (uvodna izjava 29. pobijane odluke). Trajanje odobrenja povezano je s operativnim programom koji je predložio treći poduzetnik (uvodna izjava 31. pobijane odluke). Ovlašteni treći poduzetnici moraju biti upisani u zasebne registre kojima upravljaju AdSP-ovi (uvodna izjava 28. pobijane odluke), a koji objavljuju njihove tarife (uvodna izjava 30. pobijane odluke).

99 Usto, AdSP-ovi određuju maksimalan broj odobrenja koja mogu biti izdana (nakon savjetovanja s lokalnim savjetodavnim odborom) pri čemu uzimaju u obzir operativne zahtjeve i promet u luci te u svakom slučaju osiguravaju maksimalnu razinu tržišnog natjecanja u sektoru (uvodna izjava 32. pobijane odluke).

100 Čini se da te zadaće odgovaraju nadzornoj zadaći koja se sastoji od provjere hoće li poduzetnici o kojima je riječ pružati lučke djelatnosti koje su ponudili u skladu s pravnim zahtjevima. Izvršavanje takvih zadaća je, u načelu, javna ovlast koja je negospodarske prirode (vidjeti u tom smislu i po analogiji presude od 18. ožujka 1997., Diego Calì & Figli, C-343/95, EU:C:1997:160, t. 22. i od 20. rujna 2019., Port autonome du Centre et de l'Ouest i dr./Komisija, T-673/17, neobjavljenu, EU:T:2019:643, t. 91.).

101 U tim okolnostima valja zaključiti da se Komisija nije oslobodila tereta dokazivanja koji ima u pogledu kvalifikacije davanja odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti kao usluge koja se pruža na tržištu (vidjeti u tom smislu presudu od 25. lipnja 2015., SACE i Sace BT/Komisija, T-305/13, EU:T:2015:435, t. 95.).

102 Stoga valja prihvatiti drugi prigovor drugog dijela prvog tužbenog razloga koji se odnosi na davanje odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti, a u preostalom dijelu odbiti drugi dio.

Treći dio, koji se odnosi na prirodu naknada koje AdSP-ovi naplaćuju

103 Tužitelji, koje u tom pogledu podupire intervenijent, tvrde da je Komisija pogrešno tumačila članak 107. stavak 1. UFEU-a time što nije uzela u obzir da naknade koje naplaćuju AdSP-ovi predstavljaju poreze, a ne naknade za usluge gospodarske prirode. To ne proizlazi samo iz kvalifikacije različitih naknada na temelju talijanskog prava, nego i iz činjenice da te naknade utvrđuje država i da one nisu povezane s tržišnom vrijednošću bilo koje posebne usluge.

104 Komisija osporava te argumente.

105 Valja podsjetiti na to da, kao što je to navedeno u točki 69. ove presude, kvalifikacija subjekta na temelju nacionalnog prava nije relevantna za njegovu kvalifikaciju kao poduzetnika u smislu pravila o državnim potporama.

106 Isto tako, načini financiranja, osobito kvalifikacija koju su prihodima nekog subjekta dale stranke ili nacionalno pravo, nisu relevantni za kvalifikaciju tog subjekta kao poduzetnika. Stoga, kao što to Komisija pravilno ističe, naziv koji se na nacionalnoj razini koristi za naplaćene iznose, bez obzira na to zovu li se oni naknade, lučke pristojbe ili lučki porezi, ne utječe na tu kvalifikaciju (vidjeti u tom smislu presudu od 15. ožujka 2018., Naviera Armas/Komisija, T-108/16, EU:T:2018:145, t. 124.).

107 Osim toga, tužitelji i intervenijent nisu uspjeli dokazati svoju tvrdnju prema kojoj naknade za koncesiju i lučke pristojbe treba smatrati porezom koji se plaća državi, a ne naknadom za uslugu gospodarske prirode. Konkretno, glavni argument u tom pogledu, odnosno da država utvrđuje iznos navedenih naknada, činjenično je neutemeljen.

108 Naime, iz spisa proizlazi da se naknade za koncesiju sastoje od fiksnog i varijabilnog dijela koji AdSP-ovi mogu odbiti kako bi se koncesionare potaknulo na postizanje ciljeva od javnog interesa i opće politike. Pri određivanju tih naknada, AdSP-ovi mogu donijeti kriterije koji nisu utvrđeni mjerodavnim zakonodavstvom, ali u svakom slučaju iznos tih naknada ne može biti manji od onoga koji proizlazi iz primjene zakonskih kriterija.

109 Štoviše, iz spisa proizlazi da AdSP-ovi, kako bi pokrili troškove radova koje su proveli, mogu naplaćivati dodatne naknade za robu koja se utovaruje ili istovaruje ili mogu povećati naknade za koncesiju.

110 Iz toga slijedi da utjecaj AdSP-ova na iznos naknada za koncesiju i lučkih pristojbi potvrđuje gospodarsku prirodu usluga koje oni pružaju u zamjenu za plaćanje tih naknada (vidjeti u tom smislu presudu od 24. listopada 2002., Aéroports de Paris/Komisija, C-82/01 P, EU:C:2002:617, t. 78.).

111 Stoga valja utvrditi da je Komisija u dovoljnoj mjeri dokazala da su naknade za koncesiju i lučke pristojbe protučinidbe za djelatnosti gospodarske prirode koje obavljaju AdSP-ovi.

112 Nasuprot tomu, kao što je to potvrdila na raspravi, Komisija nije ispitala metodu izračuna naknada za odobrenje, njihov iznos niti razinu nadzora koji država u tom pogledu provodi.

113 Kao što su to tužitelji i intervenijent tvrdili u tužbi i na raspravi, a Komisija nije dovela u pitanje, iznos navedenih naknada stabilan je i relativno nizak, njegovi se osnovni parametri utvrđuju ministarskom odlukom, a ovisno o prihodima subjekta o kojem je riječ mogu se neznatno povećati.

114 U tom kontekstu valja podsjetiti na ustaljenu sudsku praksu prema kojoj činjenica da se proizvod ili usluga koje pruža javno tijelo i koji su povezani s njegovim izvršavanjem javnih ovlasti, pružaju u zamjenu za naknadu predviđenu zakonom, nije dovoljna da se djelatnost koju se obavlja kvalificira kao gospodarsku djelatnost, a subjekt koji je obavlja kao poduzetnika (vidjeti u tom smislu presude od 18. ožujka 1997., Diego Calì & Figli, C-343/95, EU:C:1997:160, t. 22. do 25. i od 12. rujna 2013., Njemačka/Komisija, T-347/09, neobjavljenu, EU:T:2013:418, t. 30. i navedenu sudsku praksu).

115 Budući da Komisija u pobijanoj odluci, s obzirom na prirodu, metodu izračuna i iznos naknada, nije dokazala da one predstavljaju protučinidbu za uslugu gospodarske prirode, ne može se odbiti argumentacija tužiteljâ i intervenijenta prema kojoj navedene naknade za odobrenje treba smatrati porezom koji se plaća državi, a ne takvom naknadom.

116 To vrijedi tim više jer se, kao što je to navedeno u točki 84. ove presude, nijednom ranijom odlukom Komisije ne odlučuje o gospodarskoj prirodi djelatnosti kao što je AdSP-ovo davanje odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti.

117 Usto, kao što je to navedeno u točkama 96. do 102. ove presude, iz pobijane odluke ni na koji način ne proizlazi da navedena djelatnost podrazumijeva pružanje usluge na tržištu.

118 Prema tome, Komisija nije u dovoljnoj mjeri dokazala da naknade za odobrenje predstavljaju naknadu za uslugu gospodarske prirode koju pružaju AdSP-ovi.

119 Stoga valja prihvatiti treći dio prvog tužbenog razloga u dijelu koji se odnosi na davanje odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti i odbiti ga u preostalom dijelu.

120 Slijedom toga, drugi, treći i četvrti tužbeni razlog valja ispitati samo u pogledu davanja pristupa lukama i dodjele koncesija za kopnena područja i pristaništa.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na pogrešnom tumačenju pojma „prijenos državnih sredstava” u skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a

121 Tužitelji, koje u tom pogledu podupire intervenijent, ističu da oslobođenje od IRES-a ne podrazumijeva nikakvo financijsko opterećenje za talijansku državu jer nadzor nad AdSP-ovim djelatnostima provodi Corte dei conti (Revizorski sud), njihovi su rezultati uključeni u konsolidirani rezultat države i njihovi se dugovi smatraju državnim dugovima. Komisija nije uzela u obzir te posebnosti talijanskog lučkog sustava.

122 Usto, tužitelji, koje u tom pogledu podupire intervenijent, ističu da se prihodi AdSP-ova trebaju koristiti samo za ispunjavanje njihove institucionalne zadaće, osobito za sigurnost i dobro stanje javne infrastrukture. Zbog toga oslobođenje od IRES-a ne dovodi do gubitka sredstava za državu jer bi bez navedenog oslobođenja država trebala povećati svoje financijske doprinose AdSP-ovima.

123 Komisija osporava te argumente.

124 U tom pogledu, prije svega valja podsjetiti na to da pojam „potpora” ne predviđa samo pozitivna davanja poput subvencija, već i intervencije koje u različitim oblicima smanjuju troškove koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika i koje su time, iako nisu subvencije u strogom značenju riječi, iste prirode i imaju istovjetne učinke (vidjeti presudu od 21. ožujka 2013., Komisija/Buczek Automotive, C-405/11 P, neobjavljenu, EU:C:2013:186, t. 30. i navedenu sudsku praksu; vidjeti u tom smislu i presudu od 19. ožujka 2013., Bouygues i dr./Komisija i dr., C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, t. 101. i navedenu sudsku praksu).

125 Štoviše, kako bi se prednosti mogle kvalificirati kao potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, poduzetnik, odnosno subjekt koji se bavi gospodarskim djelatnostima od njih mora imati koristi. Ako je takav subjekt pravno odvojen od države, dodjela prednosti tom subjektu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a nužno podrazumijeva prijenos državnih sredstava.

126 Iako su AdSP-ovi subjekti javnog prava u skladu s talijanskim pravom, osnovani su kao pravni subjekti odvojeni od države kao što su i drugi javni subjekti u Italiji.

127 AdSP-ovi su zbog oslobođenja od IRES-a oslobođeni od plaćanja poreza koje bi trebali plaćati zbog svojih gospodarskih djelatnosti. Kad ne bi bilo tog oslobođenja, AdSP-ovi bi državi plaćali određene iznose poreza. Stoga neplaćanjem tih iznosa nastaje prijenos državnih sredstava u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (vidjeti u tom smislu i po analogiji presude od 15. ožujka 1994., Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, t. 14. i od 11. rujna 2014., Grčka/Komisija, T-425/11, EU:T:2014:768, t. 40.).

128 Usto, valja podsjetiti, kao što je to učinila Komisija, na to da svaki poduzetnik, neovisno o njegovu pravnom statusu, može biti korisnik državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Prihvaćanje tvrdnje u skladu s kojom pravila u području državnih potpora nisu primjenjiva zbog činjenice da je korisnik javno poduzeće te da dodijeljena prednost ostaje u ekonomskoj sferi države u širem smislu dovelo bi u pitanje koristan učinak tih pravila i uvelo neopravdanu diskriminaciju između javnih i privatnih korisnika povredom načela neutralnosti iz članka 345. UFEU-a (presuda od 19. prosinca 2019., Arriva Italia i dr., C-385/18, EU:C:2019:1121, t. 67.).

129 S obzirom na prethodno navedeno, valja zaključiti da Komisija u uvodnoj izjavi 133. pobijane odluke pravilno tvrdi da se talijanska porezna uprava, time što oslobađa AdSP-ove od IRES-a unatoč činjenici da obavljaju gospodarsku djelatnost, odriče prihoda koji predstavljaju državna sredstva. Stoga oslobođenje od IRES-a dovodi do prijenosa državnih sredstava u smislu članka 107. UFEU-a.

130 Slijedom navedenog, drugi tužbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na pogrešnom tumačenju kriterija selektivnosti

131 U okviru trećeg tužbenog razloga koji se dijeli na pet dijelova, tužitelji, koje u tom pogledu podupire intervenijent, u biti ističu da je Komisija pogrešno tumačila kriterij selektivnosti.

Prvi dio, koji se temelji na miješanju kriterija prednosti i kriterija selektivnosti

132 Tužitelji, koje podupire intervenijent, ističu da su, protivno ustaljenoj sudskoj praksi kojom se zahtijeva da se kriterij prednosti i kriterij selektivnosti trebaju ocjenjivati na različit način, u pobijanoj odluci ta dva kriterija zamijenjena tako da je metoda uspostavljena za kriterij selektivnosti primijenjena na kriterij gospodarske prednosti.

133 Komisija osporava te argumente.

134 Uvodno valja napomenuti da treba razlikovati kvalifikaciju predmetne mjere kao „program potpora” ili „pojedinačna potpora” u smislu članka 1. točaka (d) i (e) Uredbe 2015/1589. Naime, postojanje gospodarske prednosti, tijekom ispitivanja pojedinačne potpore, u načelu dovodi do pretpostavke da je potpora selektivna. Suprotno tomu, tijekom ispitivanja programa potpore potrebno je utvrditi imaju li od predmetne mjere, unatoč činjenici da ona dodjeljuje općenitu prednost, koristi isključivo određeni poduzetnici ili određena područja djelatnosti (vidjeti u tom smislu presude od 4. lipnja 2015., Komisija/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, t. 60.; od 30. lipnja 2016., Belgija/Komisija, C-270/15 P, EU:C:2016:489, t. 49. i od 6. listopada 2021., World Duty Free Group i Španjolska/Komisija, C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, t. 34.).

135 U ovom slučaju, predmetna mjera, odnosno oslobođenje od IRES-a, predstavlja program potpora.

136 Suprotno onomu što tvrde tužitelji i intervenijent, kriterij selektivnosti i kriterij prednosti u pobijanoj su odluci ispitani zasebno. Naime, kako u uvodnim izjavama 135. do 138. tako i u uvodnim izjavama 158. do 176. pobijane odluke, Komisija uzastopno objašnjava da se prednost dodijeljena AdSP-ovima sastoji od oslobođenja njihovih navodno gospodarskih djelatnosti od IRES-a i da se ta prednost, s obzirom na cilj koji se želi postići referentnim poreznim sustavom, dodjeljuje isključivo AdSP-ovima, a ne i drugim poreznim obveznicima koji se nalaze u istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji.

137 Točno je da u ovom slučaju tužitelji i intervenijent pravilno primjećuju da se sadržajno analiza prednosti i analiza selektivnosti uvelike preklapaju, ali to utvrđenje proizlazi iz činjenice da su metode analize tih dvaju aspekata slične.

138 Naime, moguće postojanje prednosti određuje se na temelju odstupanja od uobičajene razine oporezivanja, odnosno u usporedbi s nepostojanjem poreznog oslobođenja.

139 Takvo odstupanje od uobičajene razine oporezivanja, a da pritom nije proturječno, također predstavlja polazišnu točku za analizu selektivnosti koja se usredotočuje na pitanje primaju li istu pogodnost drugi porezni obveznici koji se nalaze u istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji s obzirom na cilj koji se želi postići referentnim poreznim sustavom (vidjeti u tom smislu presude od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group i dr., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, t. 54. do 57. i od 6. listopada 2021., World Duty Free Group i Španjolska/Komisija, C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, t. 60.).

140 Stoga valja odbiti prvi dio trećeg tužbenog razloga.

Drugi dio, koji se temelji na pogrešnom određivanju referentnog sustava

141 Tužitelji, koje u tom pogledu podupire intervenijent, tvrde da je Komisija, s obzirom na to da je AdSP-ove pogrešno smatrala gospodarskim subjektima koji su obveznici IRES-a, u skladu s člankom 73. stavkom 1. točkom (c) TUIR-a, iako su zapravo obuhvaćeni člankom 74. TUIR-a te su stoga *a priori* oslobođeni od IRES-a, utvrdila referentni sustav koji je bio umjetno proširen.

142 Prema mišljenju tužiteljâ i intervenijenta, AdSP-ovi se nalaze u činjenično i pravno različitoj situaciji od subjekata iz članka 73. TUIR-a jer obavljaju samo negospodarske djelatnosti. Slijedom navedenog, članak 73. TUIR-a, koji se primjenjuje na subjekte koji obavljaju gospodarske djelatnosti i članak 74. TUIR-a, koji se primjenjuje samo na državne i javne subjekte koji ne obavljaju gospodarske djelatnosti, imaju različita područja primjene i stoga predstavljaju zasebne referentne sustave. Tužitelji, koje podupire intervenijent, smatraju da je referentni sustav stoga trebao biti ograničen na članak 74. TUIR-a.

143 Komisija osporava te argumente.

144 U tom pogledu, najprije valja podsjetiti na to da u svrhu kvalificiranja nacionalne porezne mjere kao selektivne, Komisija mora, kao prvo, utvrditi referentni sustav, odnosno uobičajeni porezni sustav koji je na snazi u predmetnoj državi članici i, kao drugo, dokazati da odnosna porezna mjera odstupa od tog referentnog sustava u mjeri u kojoj se njome uvodi razlikovanje između subjekata koji se, s obzirom na cilj tog referentnog sustava, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji (vidjeti presudu od 6. listopada 2021., World Duty Free Group i Španjolska/Komisija, C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

145 Osim toga, kako bi se definirao referentni sustav, valja uzeti u obzir cijeli skup pravila koja utječu na porezni teret poduzetnikâ (mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Andres (stečaj Heitkamp BauHolding)/Komisija, C-203/16 P, EU:C:2017:1017, t. 109.). Tim se pristupom osigurava da se porezne mjere ocjenjuju s obzirom na okvir koji obuhvaća sve relevantne odredbe.

146 Referentni sustav ne može obuhvaćati odredbe nacionalnog prava države članice o kojoj je riječ koje su umjetno izdvojene iz šireg zakonodavnog okvira (presuda od 28. lipnja 2018., Andres (stečaj Heitkamp BauHolding)/Komisija, C-203/16 P, EU:C:2018:505, t. 103.).

147 Drugim riječima, kada se predmetna porezna mjera ne može odvojiti od sveukupnog poreznog sustava predmetne države članice, valja uputiti na taj sustav (presuda od 6. listopada 2021., World Duty Free Group i Španjolska/Komisija, C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, t. 63.).

148 U ovom slučaju Komisija je u uvodnim izjavama 159. do 164. pobijane odluke utvrdila da je sustav IRES-a koji je predviđen TUIR-om referentni sustav koji se u biti primjenjuje na prihode svih subjekata koji obavljaju gospodarske djelatnosti. Prema mišljenju Komisije, taj referentni sustav obuhvaća definiciju poreznih obveznika i oporezivog prihoda koja proizlazi iz članka 72. u vezi s člankom 73. TUIR-a.

149 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se člankom 72. TUIR-a uspostavlja načelo prema kojem se IRES primjenjuje na sve prihode. U skladu s člankom 73. stavkom 1. TUIR-a obveznici plaćanja IRES-a su trgovačka društva kao i druga javna ili privatna tijela bez obzira na to je li im jedini ili glavni cilj obavljanje gospodarskih djelatnosti.

150 Tužitelji, koje podupire intervenijent, tvrde da se referentni sustav sastoji samo od članka 74. TUIR-a.

151 U tom pogledu valja podsjetiti na to da navedeni članak predviđa, s jedne strane, da se IRES ne primjenjuje na određene državne subjekte i lokalne i regionalne vlasti i, s druge strane, da se ne smatra da je obavljanje državnih funkcija od strane javnih tijela gospodarske prirode. U ovom slučaju, u skladu s tumačenjem talijanske porezne uprave, AdSP-ovi obavljaju samo državne funkcije i, slijedom toga, na njih se IRES ne bi trebao primjenjivati.

152 Međutim, valja utvrditi da je taj članak dio šireg poreznog sustava kojim se utvrđuju sve talijanske odredbe u pogledu IRES-a. Tim se sustavom, među ostalim, definiraju porezni obveznici, oporeziva dobit i porezne stope. U skladu s člankom 73. stavkom 1. točkama (b) i (c) TUIR-a (vidjeti točku 17. ove presude), porezni obveznici su, među ostalim, javna tijela bez obzira na to jesu li njihove djelatnosti gospodarske ili negospodarske.

153 Međutim, članak 74. TUIR-a ne može se odvojiti od sustava IRES-a predviđenog TUIR-om. Naime, tom odredbom od oporezivanja IRES-om oslobođeni su određeni subjekti i određene djelatnosti, čime se pretpostavlja postojanje glavnog pravila kojim je predviđeno oporezivanje navedenih subjekata i navedenih djelatnosti. To je glavno pravilo predviđeno, među ostalim, člankom 73. stavkom 1. točkama (b) i (c) TUIR-a, u kojem se navodi da je komercijalna djelatnost javnopravnog ili privatnopravnog subjekta odlučujući kriterij za oporezivanje IRES-om. Bez navedenog glavnog pravila, koje proizlazi iz šireg sustava IRES-a, osobito iz članka 73. stavka 1. točaka (b) i (c) TUIR-a, oslobođenje predviđeno člankom 74. stavkom 2. TUIR-a bilo bi beskorisno.

154 Naposljetku, nije sporno da prihod od komercijalnih djelatnosti u smislu TUIR-a, za koji se čini da odgovara pojmu „gospodarska djelatnost” u smislu pravila o državnim potporama, treba oporezovati na temelju članka 73. stavka 1. TUIR-a. Naime, tužitelji su na raspravi potvrdili da bi, u slučaju da se jedna ili više AdSP-ovih djelatnosti kvalificiraju kao gospodarske, na prihode od te ili od tih djelatnosti trebao bi se primjenjivati IRES.

155 Zapravo, treba istaknuti da se argumentacija tužiteljâ, koja se temelji na pogrešnoj definiciji referentnog sustava, u velikoj mjeri oslanja na pretpostavku da AdSP-ovi ne obavljaju nikakvu gospodarsku djelatnost. Međutim, kao što to proizlazi iz točaka 95. i 111. ove presude, Komisija je davanje pristupa lukama i dodjelu koncesija za kopnena područja i pristaništa pravilno kvalificirala kao gospodarske djelatnosti. Stoga se temeljna pretpostavka argumentacije tužiteljâ ne može prihvatiti.

156 S obzirom na prethodno navedeno, valja odbiti drugi dio trećeg tužbenog razloga.

Treći dio, koji se temelji na odstupanju od referentnog sustava

157 Tužitelji, koje u tom pogledu podupire intervenijent, tvrde da je Komisija pogrešno primijenila drugu fazu analize selektivnosti time što je samo utvrdila odstupanje od referentnog sustava, a da pritom nije odredila poduzetnike koji se nalaze u istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji kao i AdSP-ovi.

158 Prema mišljenju tužiteljâ, s obzirom na to da je članak 74. TUIR-a referentni sustav, oslobođenje od IRES-a ne odstupa od tog sustava i, s obzirom na to da su svi subjekti iz navedenog članka obuhvaćeni istim referentnim sustavom, ne postoji odstupanje u korist jedne od navedenih kategorija subjekata.

159 Usto, cilj sustava IRES koji je predviđen TUIR-om nije oporezivanje prihoda društava i drugih pravnih subjekata, neovisno o tome obavljaju li oni gospodarske djelatnosti ili ne. Cilj je članka 74. TUIR-a da se IRES ne primjenjuje na javnu upravu.

160 Komisija osporava te argumente.

161 U tom pogledu, najprije valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, druga faza u svrhu ocjene moguće selektivnosti nacionalne porezne mjere ona da se utvrdi odstupa li od referentnog sustava u mjeri u kojoj se njome uvodi razlikovanje između subjekata koji se, s obzirom na cilj tog sustava, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji (vidjeti presudu od 19. prosinca 2018., A-Brauerei, C-374/17, EU:C:2018:1024, t. 44. i navedenu sudsku praksu).

162 Stoga je s obzirom na cilj referentnog sustava potrebno ispitati nalaze li se AdSP-ovi u činjenično i pravno usporedivoj situaciji s drugim subjektima koji podliježu IRES-u i koji nisu oslobođeni od IRES-a na temelju članka 74. TUIR-a.

163 Naime, kao što je to navedeno u točki 153. ove presude, u biti je cilj referentnog sustava, odnosno sustava IRES i osobito članaka 72. i 73. TUIR-a, podvrgnuti IRES-u ostvarene prihode svakog subjekta koji obavlja gospodarske djelatnosti, bez obzira na to je li riječ o subjektima privatnog prava ili javnog prava, kao što je to pravilno istaknula Komisija (vidjeti u tom smislu i po analogiji presude od 8. rujna 2011., Paint Graphos i dr., C-78/08 do C-80/08, EU:C:2011:550, t. 54. i od 20. rujna 2019., Port autonome du Centre et de l'Ouest i dr./Komisija, T-673/17, neobjavljenu, EU:T:2019:643, t. 178).

164 S obzirom na taj cilj, sve dok obavljaju gospodarske djelatnosti, AdSP-ovi se nalaze u činjenično i pravno usporedivoj, ako ne i istovjetnoj, situaciji s drugim subjektima na koje se primjenjuje IRES, ali ne i s državom i drugim javnim tijelima u izvršavanju javnih ovlasti. U tom pogledu ne postoji nikakva razlika između gospodarskih djelatnosti AdSP-ova i gospodarskih djelatnosti drugih subjekata na koje se primjenjuje IRES. Stoga valja utvrditi da se oslobođenjem AdSP-ovih prihoda od IRES-a, uključujući one koji proizlaze iz gospodarskih djelatnosti, člankom 74. TUIR-a, kako ga tumači i primjenjuje talijanska porezna uprava, odstupa od referentnog sustava u korist AdSP-ova.

165 Usto, valja ponovno utvrditi da se argumentacija tužiteljâ, koja se temelji na nepostojanju odstupanja od referentnog sustava, u biti temelji na pogrešnoj pretpostavci da AdSP-ovi ne obavljaju nikakvu gospodarsku djelatnost. Međutim, kao što je to već navedeno u točkama 95. i 111. ove presude, tu pretpostavku treba odbiti. Usto, kao što to proizlazi iz točaka 163. i 164. ove presude, u slučaju da se jedna ili više AdSP-ovih djelatnosti kvalificiraju kao gospodarske djelatnosti, na prihode od tih djelatnosti trebao bi se primjenjivati IRES.

166 S obzirom na prethodno navedeno, valja odbiti treći dio trećeg tužbenog razloga.

Četvrti dio, koji se temelji na opravdanosti odstupanja s obzirom na prirodu ili strukturu referentnog sustava

167 Tužitelji tvrde da je pobijana odluka pogrešna jer je njome zaključeno da se oslobođenje od IRES-a ne može opravdati strukturom i prirodom poreznog sustava. Naime, navedeno oslobođenje opravdano je jer izravno proizlazi iz osnovnih ili vodećih načela referentnog sustava, kao što su načelo prema kojem se država ne oporezuje, načelo da se „porez na porez ne primjenjuje” i načelo prema kojem tijela koja upravljaju javnom imovinom nisu obveznici IRES-a.

168 Komisija osporava te argumente.

169 U tom pogledu najprije valja podsjetiti na to da mjera kojom se odstupa od referentnog sustava može biti opravdana prirodom ili općom strukturom tog sustava, što tu mjeru lišava njezina selektivnog karaktera. To je slučaj kada mjera izravno proizlazi iz osnovnih ili vodećih načela referentnog sustava ili iz mehanizama svojstvenih sustavu i potrebnih za funkcioniranje i djelotvornost sustava (vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2011., Paint Graphos i dr., C-78/08 do C-80/08, EU:C:2011:550, t. 69.).

170 Kao što to pravilno navodi Komisija, na državi je članici, a u ovom slučaju na zainteresiranim strankama, da dokažu da je odstupanje od referentnog sustava opravdano s obzirom na prirodu ili opću strukturu navedenog sustava (vidjeti u tom smislu presudu od 15. studenoga 2011., Komisija i Španjolska/Vlada Gibraltara i Ujedinjene Kraljevine, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, t. 146.).

171 Međutim, kao što je to istaknula Komisija, ni talijanska tijela ni zainteresirane stranke nisu tijekom upravnog postupka iznijeli argumente u tu svrhu, što uostalom ni AdSP-ovi ni intervenijent nisu osporili. Nedostatak takvih argumenata dovoljan je kako bi se zaključilo da predmetna mjera nije opravdana prirodom i strukturom referentnog sustava. AdSP-ova tvrdnja da je Komisija u biti trebala dokazati nedostatak takvog opravdanja protivna je ustaljenoj sudskoj praksi u tom pogledu (vidjeti u tom smislu i po analogiji presude od 29. travnja 2004., Nizozemska/Komisija, C-159/01, EU:C:2004:246, t. 43. i od 6. rujna 2006., Portugal/Komisija, C-88/03, EU:C:2006:511, t. 103.).

172 Točno je da su AdSP-ovi tvrdili da oslobođenje predviđeno člankom 74. TUIR-a proizlazi iz općih načela talijanskog poreznog prava, odnosno iz načela prema kojem se država ne oporezuje, načela da se „porez na porez ne primjenjuje” i načela prema kojem se na tijela koja upravljaju javnom imovinom ne primjenjuje IRES.

173 Međutim, valja utvrditi da je to ponovno utemeljeno na pogrešnoj pretpostavci da AdSP-ovi obavljaju samo djelatnosti negospodarske prirode. Kao što je to već navedeno u točkama 85., 86., 107. i 111. ove presude, tu pretpostavku ipak treba odbiti.

174 S obzirom na prethodno navedeno, valja odbiti četvrti dio trećeg tužbenog razloga.

Peti dio, koji se temelji na nerelevantnosti prethodno donesenih odluka u pogledu belgijskih, francuskih i nizozemskih luka

175 Tužitelji ističu razlike između, s jedne strane, sustava IRES-a predviđenog TUIR-om i, s druge strane, poreznih sustava o kojima je riječ u prethodno donesenim odlukama u pogledu belgijskih, francuskih i nizozemskih luka.

176 Komisija osporava te argumente.

177 Valja utvrditi da se Komisijina analiza koja se odnosi na selektivnost oslobođenja od IRES-a, navedena u uvodnim izjavama 158. do 174. pobijane odluke, ne temelji na prethodno donesenim odlukama u pogledu belgijskih, francuskih i nizozemskih luka. Slijedom navedenog, eventualne razlike između predmeta koji su doveli do navedenih odluka i ovog predmeta ne utječu na zakonitost navedene Komisijine analize.

178 Iz toga proizlazi da valja odbiti peti dio i stoga treći tužbeni razlog u cijelosti.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na pogrešci u ocjeni uvjeta koji se odnose na narušavanje tržišnog natjecanja i utjecaja na trgovinu među državama članicama kao i na nedostatnosti obrazloženja

179 Tužitelji i intervenijent tvrde da je odluka pogrešna jer se njome zaključuje da oslobođenje od IRES-a dovodi do narušavanja tržišnog natjecanja i utječe na trgovinu među državama članicama.

180 Kao prvo, tužitelji tvrde da je pobijana odluka bila nedostatno obrazložena s obzirom na to da je Komisija samo pretpostavila da je mjera o kojoj je riječ narušila tržišno natjecanje i utjecala na trgovinu među državama članicama, a da pritom nije utvrdila postojanje tih dvaju elemenata.

181 Kao drugo, tužitelji i intervenijent navode da, s obzirom na to da se članak 107. stavak 1. UFEU-a primjenjuje samo na sektore otvorene za tržišno natjecanje, taj se članak ne može primijeniti na talijanski lučki sektor koji je zatvoren za tržišno natjecanje i koji nije liberaliziran.

182 Kao treće, tužitelji tvrde da je Komisija počinila pogrešku u ocjeni time što je navela da su poduzetnici koji su željeli obavljati djelatnost blizu luke to mogli činiti i izvan luke na području koje nije bilo u vlasništvu ni pod upravljanjem AdSP-ova, tako da su AdSP-ovi konkurirali drugim operatorima koji iznajmljuju zemljišta izvan luka. Prema mišljenju tužiteljâ i intervenijenta, cjelokupno talijansko obalno područje na kojem se mogu obavljati lučke djelatnosti ulazi u državno područje, tako da svaki poduzetnik koji želi obavljati takvu djelatnost podliježe ovlastima AdSP-ova.

183 Kao četvrto, tužitelji tvrde da se odlukom ne uzima u obzir sudska praksa prema kojoj, u nedostatku usklađene porezne politike na razini Unije, Komisija nije ovlaštena provoditi usporedno ispitivanje poreznih pravila koja su na snazi u različitim državama članicama. Stoga bi postojanje mogućeg narušavanja tržišnog natjecanja trebalo preispitati na nacionalnoj razini i bez obzira na uvjete koji postoje u drugim državama članicama.

184 Kao peto, pobijana odluka zahvaćena je zlouporabom ovlasti i povredom nadležnosti te su njome povrijeđeni članci 107., 116. i 117. UFEU-a s obzirom na to da je Komisija, kada je željela osuditi narušavanja koja su posljedica postojećih razlika između zakona i drugih propisa država članica, trebala intervenirati na temelju članaka 116. i 117. UFEU-a, a ne na temelju pravila u području državnih potpora.

185 Komisija osporava te argumente.

186 U tom pogledu, kao prvo, valja odbiti prigovor koji se temelji na povredi članka 296. UFEU-a zbog nedostatka u obrazloženju pobijane odluke u pogledu utjecaja na trgovinu među državama članicama i narušavanja tržišnog natjecanja u smislu članka 107. UFEU-a.

187 Naime, kao što to pravilno ističe Komisija, treba istaknuti da je pobijana odluka dovoljno obrazložena, s obzirom na to da je Komisija uvodne izjave 139. do 157. posvetila utjecaju na trgovinu među državama članicama i narušavanju tržišnog natjecanja. Usto, iz ispitivanja različitih tužbenih razloga proizlazi da je pobijana odluka omogućila tužiteljima da se upoznaju s razlozima za donesenu mjeru u tom pogledu, a Općem sudu da provede svoj nadzor.

188 Stoga argument tužiteljâ koji se temelji na povredi članka 296. UFEU-a treba odbiti.

189 Kao drugo, valja ispitati argument tužiteljâ i intervenijenta prema kojem je Komisija u biti zanemarila činjenicu da talijanski lučki sektor nije liberaliziran zbog postojanja zakonskog monopola u svakoj talijanskoj luci.

190 U tom pogledu, valja istaknuti da, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 93. pobijane odluke, tržišno natjecanje između određenih talijanskih luka i određenih luka drugih država članica postoji ako operatori lučkih usluga imaju izbor između više luka kako bi došli do priobalnog pojasa. Štoviše, kao što je to navedeno u točki 94. ove presude, AdSP-ovi konkuriraju kako bi privukli koncesionare koji mogu iskorištavati javna zemljišta u lukama kojima upravljaju.

191 Postojanje takve mogućnosti tržišnog natjecanja dovoljno je kako bi se zaključilo da oslobođenje od IRES-a može narušiti tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu između država članica (vidjeti u tom smislu presudu od 14. siječnja 2015., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, t. 65.).

192 Kao treće, kad je riječ o postojanju tržišnog natjecanja između AdSP-ova i operatora koji iznajmljuju zemljišta izvan luka, valja utvrditi da se čini kako je točno da zemljopisni i prostorni kontekst luka o kojima je riječ ne omogućuje trećim osobama da konkuriraju AdSP-ovima u pogledu iskorištavanja zemljišta, a što Komisija uostalom ne osporava.

193 Međutim, to utvrđenje nije dovoljno da dovede u pitanje Komisijin zaključak prema kojem oslobođenje od IRES-a može utjecati na trgovinu između država članica i narušiti tržišno natjecanje.

194 Naime, drugi razlozi navedeni u pobijanoj odluci u tom pogledu, osobito, kao što je to navedeno u točkama 92. do 94. ove presude, postojanje određenog tržišnog natjecanja kojem su izložene talijanske luke, dovoljni su kako bi se potkrijepio navedeni Komisijin zaključak. Taj je argument stoga bespredmetan.

195 Kao četvrto, suprotno onomu što tvrde tužitelji, nedostatak usklađivanja u području izravnog oporezivanja ne znači da moguće narušavanje tržišnog natjecanja treba ispitati samo na nacionalnoj razini. Naime, dok se uvjet koji se odnosi na selektivnost, u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, može ocijeniti samo na razini jedne države članice i proizlazi samo iz analize razlike u tretmanu poduzetnikâ ili proizvodnje robe te države članice, ocjena uvjeta koji se odnosi na narušavanje tržišnog natjecanja, u smislu istog stavka tog članka, nije nužno ograničena na poduzeća ili proizvodnju robe države članice o kojoj je riječ jer, da bi bila obuhvaćena člankom 107. UFEU-a, mjera potpore treba narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje tako da utječe na trgovinu među državama članicama (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 11. studenoga 2004., Španjolska/Komisija, C-73/03, neobjavljenu, EU:C:2004:711, t. 28. i 29.).

196 Usto, u slučaju programa državnih potpora, kao što je to oslobođenje od IRES-a, Komisija može samo proučavati obilježja navedenog sustava kako bi ocijenila narušava li se njime tržišno natjecanje time što se prije svega daje prednost poduzetnicima koji sudjeluju u trgovini među

državama članicama (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 14. listopada 1987., Njemačka/Komisija, 248/84, EU:C:1987:437, t. 18.). S obzirom na to da je lučki sektor obilježen prekograničnom trgovinom, Komisija je mogla pravilno utvrditi da oslobođenje od IRES-a može narušiti tržišno natjecanje između određenih talijanskih luka i određenih luka drugih država članica.

197 Konačno, valja odbiti argumente tužiteljâ koji se temelje na zlouporabi ovlasti, koji nisu relevantni s obzirom na okolnosti slučaja, kao što je to navedeno u točkama 56. do 58. ove presude. Iz istih razloga također treba odbiti argumente tužiteljâ koji se odnose na nenadležnost.

198 Stoga valja odbiti četvrti tužbeni razlog.

Zaključak

199 Iako je izreka pobijane odluke sastavljena na općenit način, tj. na način da je oslobođenje od IRES-a kvalificirano kao postojeći program državnih potpora koji nije spojiv s unutarnjim tržištem, a Talijanskoj Republici naloženo ukinuti navedeno oslobođenje, iz uvodnih izjava navedene odluke, s obzirom na koje treba tumačiti njezinu izreku (vidjeti u tom smislu presudu od 30. studenoga 2011., Quinn Barlo i dr./Komisija, T-208/06, EU:T:2011:701, t. 131.) proizlazi da se ona odnosi samo na gospodarske djelatnosti koje obavljaju AdSP-ovi.

200 Kao što je to navedeno u točkama 118. i 119. ove presude, Komisija nije u dovoljnoj mjeri dokazala da davanje odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti predstavlja gospodarsku djelatnost. S obzirom na odvojivost AdSP-ovih djelatnosti koje su u pobijanoj odluci kvalificirane kao gospodarske djelatnosti i kako bi se osigurala pravna sigurnost u provedbi navedene odluke od strane Talijanske Republike, valja poništiti pobijanu odluku u dijelu u kojem se davanje odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti kvalificira kao gospodarska djelatnost (vidjeti u tom smislu i po analogiji presude od 24. listopada 2002., Aéroports de Paris/Komisija, C-82/01 P, EU:C:2002:617, t. 77. i od 30. rujna 2003., Njemačka/Komisija, C-239/01, EU:C:2003:514, t. 33.). U preostalom dijelu tužbu treba odbiti.

Troškovi

201 Kao što je to navedeno u točki 200. ove presude, valja poništiti pobijanu odluku u dijelu u kojem se jedna od triju djelatnosti koje AdSP-ovi obavljaju, odnosno davanje odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti, kvalificira kao gospodarska djelatnost.

202 U skladu s člankom 134. stavkom 3. Poslovnika Općeg suda, svaka stranka snosi vlastite troškove ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima. Međutim, ako se to čini opravdanim u danim okolnostima, Opći sud može odlučiti da, osim vlastitih troškova, jedna stranka snosi i dio troškova druge stranke. Također, u skladu s člankom 138. stavkom 3. Poslovnika, Opći sud može odlučiti da intervenijent koji nije jedan od nabrojenih u stavcima 1. i 2. tog članka snosi vlastite troškove.

203 Međutim, valja napomenuti da su tužitelji, koje podupire intervenijent, i Komisija djelomično uspjeli u svojim zahtjevima i da je pobijana odluka djelomično poništena.

204 Usto, u odgovoru na repliku Komisija obavještava Opći sud o objavi odgovora na tužbu na internetskoj stranici „Shipping Italy”. U tom pogledu, Komisija tvrdi da navedena objava predstavlja neprimjerenu upotrebu postupovnih akata od strane tužiteljâ, koja bi trebala utjecati

na troškove, na temelju članka 135. stavka 2. Poslovnika, u kojem se navodi da Opći sud može jednoj stranci, čak i ako je uspjela u postupku, naložiti snošenje troškova djelomično ili u potpunosti, ako se to čini opravdanim na temelju njezina ponašanja.

205 Međutim, Komisija nije podnijela dokaze koji dokazuju da su tužitelji na internetu objavili odgovor na tužbu. Stoga nije bilo moguće sa sigurnošću utvrditi izvor tog neovlaštenog otkrivanja navedenog dokumenta. Slijedom toga, iako je takav incident vrijedan žaljenja, u nedostatku dokaza o Komisijinim tvrdnjama ne može se udovoljiti njezinu zahtjevu.

206 S obzirom na prethodno navedeno, svakoj stranci valja naložiti snošenje vlastitih troškova.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deseto prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Odluka Komisije (EU) 2021/1757 od 4. prosinca 2020. o programu potpore SA.38399 – 2019/C (ex 2018/E) koji provodi Italija – Oporezivanje dobiti luka u Italiji poništava se u dijelu u kojem se davanje odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti kvalificira kao gospodarska djelatnost.**

2. **U preostalom dijelu tužba se odbija.**

3. **Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale i drugi tužitelji čija se imena navode u prilogu, Associazione Porti Italiani (Assoporti) i Europska komisija snosit će vlastite troškove.**

Papasavvas Porchia Madise

Nihoul Verschuur

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 20. prosinca 2023.

Potpisi