Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

6. studenoga 2018.*

„Žalba – Državne potpore – Odluka kojom se proglašava nemogućnost ostvarivanja povrata državne potpore nespojive s unutarnjim tržištem – Odluka kojom se utvrđuje nepostojanje državne potpore – Tužbe za poništenje koje su podnijeli konkurenti korisnika državnih potpora – Dopuštenost – Regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbene mjere – Izravan utjecaj – Pojam ‚apsolutne nemogućnosti' ostvarivanja povrata državne potpore nespojive s unutarnjim tržištem – Pojam ‚državna potpora' – Pojmovi ‚poduzetnik' i ‚gospodarska djelatnost'"

U spojenim predmetima C-622/16 P do C-624/16 P,

povodom triju žalbi na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesenih 25. studenoga 2016.,

Scuola Elementare Maria Montessori Srl, sa sjedištem u Rimu (Italija), koju zastupaju E. Gambaro i F. Mazzocchi, *avvocati*,

žalitelj,

a druge stranke postupka su:

Europska komisija, koju zastupaju D. Grespan, P. Stancanelli i F. Tomat, u svojstvu agenata,

tuženik u prvom stupnju,

Talijanska Republika, koju zastupaju G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. De Bellisa i S. Fiorentina, *avvocati dello Stato*,

intervenijent u prvom stupnju (C-622/16 P),

Europska komisija, koju zastupaju P. Stancanelli, D. Grespan i F. Tomat, u svojstvu agenata,

žalitelj,

a druge stranke postupka su:

Scuola Elementare Maria Montessori Srl, sa sjedištem u Rimu, koju zastupaju E. Gambaro i F. Mazzocchi, *avvocati*,

tužitelj u prvom stupnju,

* Jezik postupka: talijanski

Talijanska Republika, koju zastupaju G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. De Bellisa i S. Fiorentina, *avvocati dello Stato*,

intervenijent u prvom stupnju (C-623/16 P),

i

Europska komisija, koju zastupaju D. Grespan, P. Stancanelli i F. Tomat, u svojstvu agenata,

žalitelj,

a druge stranke postupka su:

Pietro Ferracci, sa stalnom adresom u San Cesareu (Italija),

tužitelj u prvom stupnju,

Talijanska Republika, koju zastupaju G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. De Bellisa i S. Fiorentina, *avvocati dello Stato*,

intervenijent u prvom stupnju (C-624/16 P),

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, T. von Danwitz (izvjestitelj) i C. Toader, predsjednici vijeća, D. Šváby, M. Berger, C. G. Fernlund i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 6. veljače 2018.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. travnja 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojim žalbama u predmetima C-622/16 P i C-623/16 P, Scuola Elementare Maria Montessori Srl i Europska komisija zahtijevaju ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 15. rujna 2016., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484), kojom je taj sud kao neosnovanu odbio tužbu što ju je podnijela Scuola Elementare Maria Montessori zahtijevajući poništenje Odluke Komisije 2013/284/EU od 19. prosinca 2012. o državnoj potpori S. A. 20829 (C 26/2010, *ex* NN 43/2010 (*ex* CP 71/2006)) Sustav koji je provela Italija i koji se odnosi na oslobođenje od plaćanja općinskog poreza na nekretnine koje upotrebljavaju nekomercijalni subjekti u posebne svrhe (SL 2013., L 166, str. 24., u daljnjem tekstu: sporna odluka).

2 Svojom žalbom u predmetu C-624/16 P Komisija zahtijeva ukidanje presude Općeg suda od 15. rujna 2016., Ferracci/Komisija (T-219/13, EU:T:2016:485), kojom je taj sud kao neosnovanu odbio tužbu što ju je podnio Pietro Ferracci zahtijevajući poništenje sporne odluke.

Pravni okvir

3 U članku 1. točki (d) Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.) pojam „program potpora" definiran je kao „svaki akt na temelju kojega se, bez potrebe za donošenjem daljnjih provedbenih mjera, pojedinačne potpore mogu dodjeljivati poduzetnicima određenima u okviru tog akta u općem i apstraktnom smislu, kao i svaki akt na temelju kojega se potpora koja nije povezana s određenim projektom može dodjeljivati jednom ili više poduzetnika tijekom neodređenog vremenskog razdoblja i/ili u neodređenom iznosu".

4 Članak 14. stavak 1. te uredbe određuje:

„U slučaju kada se u slučajevima nezakonite potpore donesu negativne odluke, Komisija donosi odluku kojom se od dotične države članice zahtijeva da poduzme sve potrebne mjere kako bi od korisnika povukla sredstva potpore (dalje u tekstu ‚odluka o povratu potpore'). Komisija ne smije zahtijevati povrat sredstava potpore ako bi to bilo u suprotnosti s općim načelima prava Zajednice."

Činjenična osnova spora

5 Za potrebe ovog postupka činjeničnu osnovu spora – kako proizlazi iz točaka 1. do 20. presuda Općeg suda od 15. rujna 2016., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484) i od 15. rujna 2016., Ferracci/Komisija (T-219/13, EU:T:2016:485) (u daljnjem tekstu zajedno nazvane: pobijane presude) – moguće je sažeti na sljedeći način.

6 P. Ferracci vlasnik je turističko-hotelijerskog smještajnog objekta „Bed & Breakfast", koji se sastoji od dviju soba. Scuola Elementare Maria Montessori privatna je obrazovna ustanova. Tijekom 2006. i 2007. podnijeli su pritužbe Komisiji, pri čemu su navodili da, s jedne strane, izmjena područja primjene nacionalnog sustava koji se odnosi na Imposta comunale sugli immobili (općinski porez na nekretnine, u daljnjem tekstu: ICI) koju je donijela Talijanska Republika i, s druge strane, članak 149. stavak 4. Testo unico delle imposte sui redditi (Jedinstveni tekst o porezu na dohodak, u daljnjem tekstu: TUIR), čine državne potpore nespojive s unutarnjim tržištem.

7 Izmjenom područja primjene ICI-ja u biti se željelo utvrditi da oslobođenje od tog poreza na koje su od 1992. imali pravo nekomercijalni subjekti koji u nekretninama koje im pripadaju obavljaju isključivo djelatnosti u području socijalne pomoći, socijalne skrbi, zdravstva, obrazovanja, smještaja, kulture, rekreacije, sporta, vjere i bogoslužja treba smatrati jednako primjenjivim na navedene djelatnosti „bez obzira na njihovu moguću komercijalnu prirodu". Članak 149. stavak 4. TUIR-a isključivao je u biti crkvene subjekte koji su priznati kao pravne osobe građanskog prava i amaterske sportske udruge od primjene kriterija predviđenih u toj odredbi za sve ostale subjekte radi utvrđivanja gubitka statusa nekomercijalnog subjekta.

8 Komisija je 12. listopada 2010. odlučila pokrenuti formalni istražni postupak u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a u pogledu, s jedne strane, oslobođenja od ICI-ja i, s druge strane, članka 149. stavka 4. TUIR-a.

9 Talijanska tijela 15. veljače 2012. obavijestila su Komisiju o svojoj namjeri donošenja novog propisa o općinskom porezu na nekretnine te su najavila da će se od 1. siječnja 2012. oslobođenje od ICI-ja zamijeniti oslobođenjem predviđenim novim sustavom koji se odnosi na Imposta municipale unica (jedinstveni općinski porez, u daljnjem tekstu: IMU). Taj propis donesen je 19. studenoga 2012.

10 Komisija je 19. prosinca 2012. donijela spornu odluku, u kojoj je najprije utvrdila da oslobođenje odobreno nekomercijalnim subjektima koji u nekretninama koje im pripadaju obavljaju posebne djelatnosti u okviru sustava ICI-ja čini državnu potporu nespojivu s unutarnjim tržištem koju je

Talijanska Republika nezakonito uspostavila, čime je povrijedila članak 108. stavak 3. UFEU-a. Nadalje, Komisija je smatrala da je, s obzirom na posebnosti predmetnog slučaja, Talijanskoj Republici bilo u potpunosti nemoguće ostvariti povrat nezakonitih potpora, zbog čega ga Komisija i nije naredila u spornoj odluci. Naposljetku, Komisija je smatrala da ni članak 149. stavak 4. TUIR-a ni oslobođenje predviđeno novim sustavom IMU-a ne čine državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Postupak pred Općim sudom i pobijane presude

11 Podnescima koje je tajništvo Općeg suda zaprimilo 16. travnja 2013. P. Ferracci i Scuola Elementare Maria Montessori podnijeli su pojedinačne tužbe za poništenje sporne odluke jer je Komisija u potonjoj utvrdila da je nemoguće da nadležna talijanska tijela ostvare povrat potpora koje se smatraju nezakonitima i nespojivima s unutarnjim tržištem (u daljnjem tekstu: prvi dio sporne odluke), da članak 149. stavak 4. TUIR-a ne čini državnu potporu (u daljnjem tekstu: drugi dio sporne odluke) i da isto vrijedi i za novi sustav IMU-a (u daljnjem tekstu: treći dio sporne odluke).

12 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 17. srpnja 2013. Komisija je istaknula prigovore nedopuštenosti, o kojima je Opći sud rješenjima od 29. listopada 2014. odlučio zajedno s odlukom o meritumu.

13 U pobijanim presudama Opći sud odlučio je da su dvije tužbe dopuštene na temelju trećeg dijela rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a te je pritom smatrao da je sporna odluka regulatorni akt koji se izravno odnosi na P. Ferraccija i Scuolu Elementare Maria Montessori i koji u pogledu njih ne podrazumijeva provedbene mjere. U pogledu merituma Opći sud odbio je obje tužbe.

Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

14 Svojom žalbom u predmetu C-622/16 P Scuola Elementare Maria Montessori zahtijeva od Suda da:

– ukine presudu Općeg suda od 15. rujna 2016., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484) i, slijedom toga, poništi spornu odluku jer je Komisija odlučila da neće naložiti povrat dodijeljene potpore zbog oslobođenja od ICI-ja i jer je odlučila da mjere koje se odnose na oslobođenje od IMU-a nisu obuhvaćene područjem primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a;

– u svakom slučaju ukine dijelove te presude koji se odnose na razloge iz ove žalbe za koje Sud odluči da su osnovani te ih prihvati i

– naloži Komisiji snošenje troškova obaju postupaka.

15 Komisija, koju podupire Talijanska Republika, zahtijeva od Suda da:

– odbije žalbu u cijelosti i

– naloži žalitelju snošenje troškova ovog i prvostupanjskog postupka.

16 Svojim žalbama u predmetima C-623/16 P i C-624/16 P Komisija, koju podupire Talijanska Republika, zahtijeva od Suda da:

– ukine pobijane presude u dijelu u kojem se njima tužbe u prvom stupnju proglašavaju dopuštenima na temelju trećeg dijela rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a;

– proglasi tužbe u prvom stupnju nedopuštenima na temelju drugog i trećeg dijela rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a i, posljedično, odbaci ih u cijelosti;

– naloži P. Ferracciju i Scuoli Elementare Maria Montessori snošenje Komisijinih troškova u postupku pred Općim sudom i u ovom postupku.

17 Scuola Elementare Maria Montessori zahtijeva od Suda da:

– odbije Komisijinu žalbu u predmetu C-623/16 P i potvrdi presudu od 15. rujna 2016., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484) jer je njome Opći sud tužbu koju je podnijela protiv sporne odluke proglasio dopuštenom;

– naloži Komisiji snošenje troškova u ovom predmetu.

18 Odlukom predsjednika Suda od 11. travnja 2017., predmeti C-622/16 P do C-624/16 P spojeni su u svrhu usmenog dijela postupka i donošenja presude.

O Komisijinim žalbama u predmetima C-623/16 P i C-624/16 P

19 U potporu svojim žalbama u predmetima C-623/16 P i C-624/16 P Komisija, koju podupire Talijanska Republika, navodi jedan žalbeni razlog, podijeljen na tri dijela, u okviru kojeg tvrdi da je Opći sud pogrešno protumačio i primijenio sva tri kumulativna uvjeta iz trećeg dijela rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

Prvi dio

Argumentacija stranaka

20 Komisija tvrdi da je kvalifikacija sporne odluke kao regulatornog akta zahvaćena pogreškama koje se tiču prava. Kao prvo, Opći sud pogrešno je smatrao da je svaki nezakonodavni akt opće primjene nužno i regulatorni akt. Kao drugo, prema njezinu mišljenju, Opći sud pogrešno je zaključio da sporna odluka opće primjene ima regulatornu narav zbog nacionalnih mjera na koje se odnosi. Kao treće, budući da se prvi dio sporne odluke odnosi na ograničen krug osoba, Opći sud u svakom slučaju nije trebao smatrati da svaki od triju dijelova sporne odluke ima opću primjenu.

21 Scuola Elementare Maria Montessori osporava tu argumentaciju.

Ocjena Suda

22 Kao prvo, valja podsjetiti na to da je Ugovorom iz Lisabona u članak 263. četvrti stavak UFEU-a dodan treći dio rečenice, koji je ublažio pretpostavke dopuštenosti tužbi za poništenje koje podnose fizičke i pravne osobe. Naime, taj dio rečenice, ne uvjetujući dopuštenost tužbe za poništenje koju su podnijele fizičke i pravne osobe osobnim utjecajem, omogućava taj pravni lijek protiv „regulatornih akata” koji ne podrazumijevaju provedbene mjere i izravno se odnose na tužitelja (vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 57.).

23 Što se tiče pojma „regulatorni akti”, Sud je već presudio da je njegov doseg ograničeniji od dosega pojma „akti”, upotrijebljenog u prvom i drugom dijelu rečenice četvrtog stavka članka 263. UFEU-a, i da se odnosi na akte opće primjene osim onih zakonodavnih (vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 58. do 61.).

24 S tim u vezi, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 26. svojeg mišljenja, ne može se prihvatiti Komisijino tumačenje u skladu s kojim postoje nezakonodavni akti opće primjene, poput sporne odluke, koji nisu obuhvaćeni pojmom „regulatorni akt" u smislu trećeg dijela rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. Naime, to tumačenje ni na koji način nije utemeljeno u tekstu, nastanku, a ni cilju te odredbe.

25 Najprije, što se tiče teksta navedene odredbe, ona na općenit način upućuje na „regulatorne akte" i ne sadržava navode o tome da se to upućivanje odnosi samo na njihove određene vrste ili potkategorije.

26 Nadalje, kad je riječ o nastanku te odredbe, iz pripremnih radova za članak III-365. stavak 4. nacrta Ugovora o Ustavu za Europu, sadržaj kojega je na istovjetan način preuzet u članku 263. četvrtom stavku UFEU-a, proizlazi da je treći dio rečenice toj odredbi dodan s ciljem proširenja pretpostavki dopuštenosti tužbi za poništenje u pogledu fizičkih i pravnih osoba i da su zakonodavni akti samo akti opće primjene u odnosu na koje treba zadržati strogi pristup (vidjeti osobito Završno izvješće Raspravnog kruga Tajništva Europske konvencije od 25. ožujka 2003. o funkcioniranju Suda (CONV 636/03, t. 22.) i popratnu bilješku Predsjedništva Konvenciji od 12. svibnja 2003. (CONV 734/03, str. 20.)).

27 Naposljetku, kad je riječ o cilju trećeg dijela rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, on se, kao što to proizlazi iz točaka 22., 23. i 26. ove presude, sastoji od ublažavanja pretpostavki dopuštenosti tužbi za poništenje koje podnose fizičke i pravne osobe protiv svih akata opće primjene, osim onih zakonodavnih. Doista, izuzimanje iz područja primjene određenih vrsta ili potkategorija nezakonodavnih akata opće primjene protivilo bi se tom cilju.

28 Slijedom toga, valja smatrati da pojam „regulatorni akt" u smislu trećeg dijela rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a obuhvaća sve nezakonodavne akte opće primjene. Budući da sporna odluka nije zakonodavni akt, Opći je sud, ne počinivši pogrešku koja se tiče prava, za potrebe ispitivanja regulatornosti triju dijelova te odluke ocijenio imaju li potonji opću primjenu.

29 Kao drugo, s tim u vezi valja podsjetiti na to da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, radi o aktu opće primjene ako se on primjenjuje na objektivno određene situacije i ako proizvodi pravne učinke u pogledu općenito i apstraktno određenih kategorija osoba (presude od 11. srpnja 1968., Zuckerfabrik Watenstedt/Vijeće, 6/68, EU:C:1968:43, str. 605.; od 15. siječnja 2002., Libéros/Komisija, C-171/00 P, EU:C:2002:17, t. 28. i navedena sudska praksa i od 17. ožujka 2011., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, t. 51. i navedena sudska praksa).

30 U članku 1. točki (d) Uredbe Vijeća br. 659/1999 pojam „program potpora" definiran je kao „svaki akt na temelju kojega se, bez potrebe za donošenjem daljnjih provedbenih mjera, pojedinačne potpore mogu dodjeljivati poduzetnicima određenima u okviru tog akta u općem i apstraktnom smislu, kao i svaki akt na temelju kojega se potpora koja nije povezana s određenim projektom može dodjeljivati jednom ili više poduzetnika tijekom neodređenog vremenskog razdoblja i/ili u neodređenom iznosu".

31 Kad je riječ o drugom dijelu rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, Sud je u području državnih potpora u više navrata presudio da Komisijine odluke predmet kojih je odobrenje ili zabrana nacionalnog programa imaju opću primjenu. Ta opća primjena proizlazi iz činjenice da se te odluke primjenjuju na objektivno određene situacije i proizvode pravne učinke u pogledu općenito i apstraktno određenih kategorija osoba (vidjeti u tom smislu presude od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 31.; od 17. rujna 2009., Komisija/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, t. 53. i navedenu sudsku praksu i od 28. lipnja 2018., Lowell Financial Services/Komisija, C-219/16 P, neobjavljenu, EU:C:2018:508, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

32 Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 48. i 49. svojeg mišljenja, ta sudska praksa primjenjiva je na treći dio rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. Naime, pitanje ima li akt opću primjenu odnosi se na njegovu objektivnu značajku, koja se ne mijenja s obzirom na različite dijelove rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. Usto, tumačenje u skladu s kojim bi akt istodobno mogao imati opću primjenu u okviru drugog dijela rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a i ne imati tu primjenu u okviru trećeg dijela rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a protivilo bi se cilju kojim je obrazloženo dodavanje te odredbe, a koji se sastoji od ublažavanja pretpostavki dopuštenosti tužbi za poništenje koje podnose fizičke ili pravne osobe.

33 Stoga Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da drugi i treći dio sporne odluke imaju opću primjenu.

34 Kao treće, kad je riječ o prvom dijelu sporne odluke, točno je da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, nalog za povrat odnosi pojedinačno na korisnike predmetnog programa potpora jer su oni od donošenja takvog naloga izloženi opasnosti od toga da bude ostvaren povrat primljenih prednosti te su stoga dio ograničenog kruga (vidjeti u tom smislu presude od 19. listopada 2000., Italija i Sardegna Lines/Komisija, C-15/98 i C-105/99, EU:C:2000:570, t. 33. do 35.; od 29. travnja 2004., Italija/Komisija, C-298/00 P, EU:C:2004:240, t. 39. i od 9. lipnja 2011., Comitato „Venezia vuole vivere" i dr./Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, t. 56.).

35 Međutim, suprotno onomu što tvrdi Komisija, iz te sudske prakse ne može se zaključiti da prvi dio sporne odluke nema opću primjenu i da stoga nije regulatoran.

36 Naime, iz navedene sudske prakse proizlazi da okolnost da se taj dio pojedinačno odnosi na ograničen krug korisnika predmetnog programa potpore ne sprečava to da se smatra da navedeni dio ima opću primjenu ako se primjenjuje na objektivno određene situacije i ako proizvodi pravne učinke u pogledu općenito i apstraktno određenih kategorija osoba.

37 To je tako u predmetnom slučaju.

38 Naime, budući da je Komisija u prvom dijelu sporne odluke smatrala da nije potrebno naložiti povrat potpora dodijeljenih na temelju oslobođenja od ICI-ja, unatoč njihovoj nezakonitosti i nespojivosti s unutarnjim tržištem, tom se odlukom nastavljaju protutržišni učinci opće i apstraktne mjere koju čini to oslobođenje u odnosu na neodređen broj konkurenata korisnika potpora dodijeljenih na temelju te mjere. Stoga se navedena odluka primjenjuje na objektivno određene situacije i proizvodi pravne učinke u pogledu općenito i apstraktno određenih kategorija osoba.

39 Iz toga slijedi da je Opći sud pravilno smatrao da prvi dio sporne odluke ima opću primjenu. Stoga valja odbiti prvi dio Komisijina jedinog žalbenog razloga.

Drugi dio

Argumentacija stranaka

40 Komisija tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je zaključio da postoji izravan utjecaj na P. Ferraccija i Scuolu Elementare Maria Montessori samo zato što je postojala mogućnost da budu u odnosu tržišnog natjecanja s korisnicima predmetnih nacionalnih mjera. Pristup koji je odabrao Opći sud nije u skladu s onim Suda u presudama od 28. travnja 2015., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284) i od 17. rujna 2015., Confederazione Cooperative Italiane i dr./Anicav i dr. (C-455/13 P, C-457/13 P i C-460/13 P, neobjavljena, EU:C:2015:616). Kako bi tužitelj dokazao da u pogledu njega postoji izravan utjecaj, on treba dokazati da pobijani akt dovoljno konkretno utječe na njegovu situaciju.

41 Scuola Elementare Maria Montessori osporava tu argumentaciju.

Ocjena Suda

42 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, uvjet u skladu s kojim se odluka koja je predmet tužbe mora izravno odnositi na fizičku ili pravnu osobu, poput onoga iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, zahtijeva ispunjenje dvaju kumulativnih kriterija, odnosno, s jedne strane, da osporavana mjera izravno proizvodi učinke na pravnu situaciju pojedinca i, s druge strane, da se njome ne daje nikakva diskrecijska ovlast adresatima te mjere koji su zaduženi za njezinu provedbu, s obzirom na to da je ona potpuno automatska i proizlazi isključivo iz propisa Unije, bez primjene drugih posrednih pravila (presude od 5. svibnja 1998., Glencore Grain/Komisija, C-404/96 P, EU:C:1998:196, t. 41. i navedena sudska praksa; od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 66. i rješenje od 19. srpnja 2017., Lysoform Dr. Hans Rosemann i Ecolab Deutschland/ECHA, C-666/16 P, neobjavljeno, EU:C:2017:569, t. 42.).

43 Kad je posebno riječ o pravilima o državnim potporama, valja naglasiti da je njihov cilj zaštita tržišnog natjecanja (vidjeti u tom smislu presude od 15. lipnja 2006., Air Liquide Industries Belgium, C-393/04 i C-41/05, EU:C:2006:403, t. 27. i navedenu sudsku praksu i od 17. srpnja 2008., Essent Netwerk Noord i dr., C-206/06, EU:C:2008:413, t. 60.). Tako se u tom području, na temelju činjenice da Komisijina odluka ne zadire u učinke nacionalnih mjera u pogledu kojih je tužitelj u svojoj pritužbi toj instituciji istaknuo da nisu spojivi s tim ciljem i da ga stavljaju u nepovoljan tržišni položaj, može zaključiti da ta odluka izravno utječe na njegovu pravnu situaciju, osobito na njegovo pravo da ne trpi posljedice predmetnih nacionalnih mjera koje narušavaju tržišno natjecanje, pri čemu to pravo proizlazi iz odredbi UFEU-a u području državnih potpora (vidjeti u tom smislu presudu od 28. siječnja 1986., Cofaz i dr./Komisija, 169/84, EU:C:1986:42, t. 30.).

44 Što se tiče prvoga od dvaju kriterija navedenih u točki 42. ove presude, u predmetnom je slučaju Opći sud u točki 42. presude od 15. rujna 2016., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484) i u točki 45. presude od 15. rujna 2016., Ferracci/Komisija (T-219/13, EU:T:2016:485) u biti smatrao da je on ispunjen jer su usluge koje su nudili P. Ferracci odnosno Scuola Elementare Maria Montessori slične onima koje su nudili korisnici nacionalnih mjera ocjenjenih u spornoj odluci i da su stoga prvonavedeni „mogli biti […] u konkurentskom odnosu” s drugonavedenima.

45 Kao što to Komisija pravilno tvrdi, to rasuđivanje zahvaćeno je pogreškom koja se tiče prava.

46 Naime, iako nije zadaća Suda da pri ispitivanju dopuštenosti donese konačnu odluku o postojanju odnosa tržišnog natjecanja između tužitelja i korisnika nacionalnih mjera ocijenjenih u Komisijinoj odluci u području državnih potpora, poput sporne odluke (vidjeti u tom smislu presude od 28. siječnja 1986., Cofaz i dr./Komisija, 169/84, EU:C:1986:42, t. 28. i od 20. prosinca 2017., Binca Seafoods/Komisija, C-268/16 P, EU:C:2017:1001, t. 59.), ipak se ne može zaključiti o izravnom utjecaju na takvog tužitelja samo na temelju mogućnosti odnosa tržišnog natjecanja, poput one koja je utvrđena u pobijanim presudama.

47 Naime, budući da uvjet koji se odnosi na izravan utjecaj zahtijeva da pobijani akt proizvodi izravne učinke na tužiteljevu pravnu situaciju, sud Unije dužan je provjeriti je li potonji iznio relevantne razloge zbog kojih ga Komisijina odluka može staviti u nepovoljan tržišni položaj i stoga proizvesti učinke na njegovu pravnu situaciju.

48 Međutim, valja podsjetiti na to da, ako obrazloženje odluke Općeg suda sadržava povredu prava Unije, ali je njezina izreka osnovana iz drugih pravnih razloga, takva povreda nema za posljedicu ukidanje te odluke te valja zamijeniti obrazloženje (presuda od 26. srpnja 2017., Vijeće/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, t. 75. i navedena sudska praksa).

49 To je tako u predmetnom slučaju.

50 Naime, iz tužbi koje su P. Ferracci i Scuola Elementare Maria Montessori podnijeli Općem sudu proizlazi da su oni tvrdili da se njihovi objekti nalaze u neposrednoj blizini vjerskih ili crkvenih subjekata koji su obavljali djelatnosti slične njihovima i da su stoga djelovali na istom tržištu usluga i na istom zemljopisnom tržištu, pri čemu su o tome podnijeli dokaze, a to Komisija nije osporila. Budući da su ti subjekti *a priori* imali pravo koristiti se nacionalnim mjerama koje su ocijenjene u spornoj odluci, valja smatrati da su P. Ferracci i Scuola Elementare Maria Montessori relevantno opravdali to da ih je sporna odluka mogla staviti u nepovoljan tržišni položaj i da se stoga ta odluka izravno odnosila na njihovu pravnu situaciju, a osobito na njihovo pravo da ne trpe posljedice predmetnih nacionalnih mjera koje narušavaju tržišno natjecanje.

51 Suprotno onomu što tvrdi Komisija, taj zaključak nije doveden u pitanje presudama od 28. travnja 2015., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284) i od 17. rujna 2015., Confederazione Cooperative Italiane i dr./Anicav i dr. (C-455/13 P, C-457/13 P i C-460/13 P, neobjavljena, EU:C:2015:616). Iako je Sud u tim presudama utvrdio da se, na temelju same činjenice da odredbe donesene u okviru zajedničke poljoprivredne politike stavljaju žalitelja u nepovoljan tržišni položaj, ne može zaključiti da te odredbe utječu na pravnu situaciju tog žalitelja, ta sudska praksa nije primjenjiva na tužbe koje su podnijeli konkurenti korisnika državnih potpora.

52 Naime, predmeti navedeni u prethodnoj točki ne odnose se na pravila o državnim potporama, cilj kojih je, kako je to istaknuto u točki 43. ove presude, upravo zaštita tržišnog natjecanja.

53 Slijedom toga, tužbe P. Ferraccija i Scuole Elementare Maria Montessori ispunjavale su prvi od dvaju kriterija iz točke 42. ove presude.

54 Što se tiče drugog kriterija, Opći je sud u točki 45. presude od 15. rujna 2016., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484) i u točki 48. presude od 15. rujna 2016,. Ferracci/Komisija (T-219/13, EU:T:2016:485) smatrao da sporna odluka, uzimajući u obzir kako njezin prvi tako i njezin drugi i treći dio, ima pravne učinke koji su potpuno automatski na temelju samog propisa Unije i bez primjene drugih posrednih pravila. Kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 52. svojeg mišljenja, to razmatranje, koje Komisija u okviru ovih žalbi nije osporavala, nije zahvaćeno nijednom pogreškom koja se tiče prava.

55 Iz toga slijedi da je Opći sud pravilno smatrao da se sporna odluka izravno odnosi na P. Ferraccija i Scuolu Elementare Maria Montessori. Stoga valja odbiti drugi dio Komisijina jedinog žalbenog razloga.

Treći dio

Argumentacija stranaka

56 Komisija ističe da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da nacionalni akti kojima se provode mjere koje su predmet sporne odluke nisu provedbene mjere u odnosu na P. Ferraccija i Scuolu Elementare Maria Montessori. U tom pogledu Opći sud pogrešno je odbio njezinu argumentaciju u skladu s kojom su potonji mogli zahtijevati da se na njih primijeni povoljan porezni tretman koji se primjenjuje na njihove konkurente te podnijeti tužbu nacionalnom sudu protiv odbijanja uprave i pritom osporavati valjanost sporne odluke. Pristup koji je zauzeo Opći sud nije u skladu sa sudskom praksom Suda razvijenom nakon presude od 19. prosinca 2013., Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852).

57 Scuola Elementare Maria Montessori osporava tu argumentaciju.

Ocjena Suda

58 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, izraz „koji ne podrazumijevaju provedbene mjere" u smislu trećeg dijela rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a valja tumačiti s obzirom na cilj te odredbe, koji je, kao što to proizlazi iz njezina nastanka, izbjegavanje toga da pojedinac bude prisiljen prekršiti pravo kako bi ostvario pristup sudu. Ako određeni regulatorni akt proizvodi izravne učinke na pravni položaj fizičke ili pravne osobe a da pritom ne zahtijeva provedbene mjere, ta bi osoba mogla biti lišena djelotvorne sudske zaštite ako pred sudom Unije ne raspolaže pravnim lijekom radi osporavanja zakonitosti tog regulatornog akta. Naime, u nedostatku provedbenih mjera, fizička ili pravna osoba, iako se predmetni akt izravno odnosi na nju, mogla bi ostvariti sudski nadzor tog akta samo nakon što je povrijedila njegove odredbe, pozivajući se na njihovu nezakonitost u okviru postupaka koji su protiv nje pokrenuti pred nacionalnim sudovima (presude od 19. prosinca 2013., Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 27. i od 13. ožujka 2018., European Union Copper Task Force/Komisija, C-384/16 P, EU:C:2018:176, t. 35. i navedena sudska praksa).

59 Suprotno tomu, ako regulatorni akt podrazumijeva provedbene mjere, sudski nadzor poštovanja pravnog poretka Unije osiguran je neovisno o tome potječu li navedene mjere od Unije ili od država članica. Fizičke ili pravne osobe koje zbog pretpostavke za dopuštenost iz članka 263. stavka 4. UFEU-a ne mogu izravno pred sudom Unije pobijati regulatorni akt Unije zaštićene su od primjene tog akta na njih mogućnošću pobijanja provedbenih mjera koje taj akt podrazumijeva (presude od 19. prosinca 2013., Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 28. i od 13. ožujka 2018., European Union Copper Task Force/Komisija, C-384/16 P, EU:C:2018:176, t. 36. i navedena sudska praksa).

60 Ako je provedba takvog akta na institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije, fizičke ili pravne osobe mogu protiv provedbenih akata podnijeti izravnu tužbu sudovima Unije pod uvjetima iz članka 263. stavka 4. UFEU-a te se u prilog osnovanosti te tužbe i na temelju članka 277. UFEU-a mogu pozvati na nezakonitost osnovnog akta o kojem je riječ. Ako je ta provedba obveza država članica, te osobe mogu istaknuti nevaljanost osnovnog akta o kojem je riječ pred nacionalnim sudovima te ih na taj način navesti da, na temelju članka 267. UFEU-a, Sudu podnesu zahtjev za prethodnu odluku (presude od 19. prosinca 2013., Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 29. i od 13. ožujka 2018., European Union Copper Task Force/Komisija, C-384/16 P, EU:C:2018:176, t. 37. i navedena sudska praksa).

61 Osim toga, Sud je u više navrata presudio da se, radi ocjene podrazumijeva li regulatorni akt provedbene mjere, potrebno usredotočiti na položaj osobe koja se poziva na pravo na pokretanje postupka na temelju posljednjeg dijela rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. Slijedom navedenog, pitanje podrazumijeva li akt o kojem je riječ provedbene mjere u odnosu na druge osobe nije relevantno. Usto, u okviru te ocjene valja se ograničiti isključivo na predmet tužbe (vidjeti u tom smislu presude od 19. prosinca 2013., Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 30. i 31.; od 27. veljače 2014., Stichting Woonpunt i dr./Komisija, C-132/12 P, EU:C:2014:100, t. 50. i 51. i od 13. ožujka 2018., European Union Copper Task Force/Komisija, C-384/16 P, EU:C:2018:176, t. 38. i 39. i navedenu sudsku praksu).

62 U predmetnom slučaju, s obzirom na to da su P. Ferracci i Scuola Elementare Maria Montessori svojim tužbama zahtijevali poništenje prvog dijela sporne odluke, valja smatrati, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 69. svojeg mišljenja, da za nastanak pravnih učinaka odluke o nenalaganju povrata potpora koje su smatrane nezakonitima i nespojivima s unutarnjim tržištem, a koja je predmet tog prvog dijela, nisu u pogledu njih bile potrebne nikakve provedbene mjere koje bi mogle biti predmet sudskog nadzora suda Unije ili nacionalnih sudova. Stoga je Opći sud pravilno zaključio da navedeni dio ne podrazumijeva provedbene mjere u smislu trećeg dijela rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a u pogledu P. Ferraccija i Scuole Elementare Maria Montessori. Uostalom, Komisija ne ističe nijedan poseban argument kojim dovodi u pitanje taj zaključak.

63 Što se tiče drugog i trećeg dijela sporne odluke, u kojima je Komisija smatrala da članak 149. stavak 4. TUIR-a i oslobođenje predviđeno sustavom IMU-a nisu državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, valja podsjetiti na to da je točno da je Sud u više navrata presudio da su, s obzirom na korisnike programa potpore, nacionalne odredbe koje uspostavljaju taj sustav i akti koji provode te odredbe, poput poreznog rješenja, provedbene mjere koje podrazumijeva odluka kojom se utvrđuje da je program nespojiv s unutarnjim tržištem ili kojom se utvrđuje da je taj program spojiv s unutarnjim tržištem pod uvjetom poštovanja obveza koje je preuzela predmetna država članica (vidjeti u tom smislu presude od 19. prosinca 2013., Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 35. i 36.; od 27. veljače 2014., Stichting Woonpunt i dr./Komisija, C-132/12 P, EU:C:2014:100, t. 52. i 53. i od 27. veljače 2014., Stichting Woonlinie i dr./Komisija, C-133/12 P, EU:C:2014:105, t. 39. i 40.).

64 Ta sudska praksa objašnjava se time da korisnik programa potpora može, ako ispunjava uvjete predviđene nacionalnim pravom za korištenje tim programom, zahtijevati od nacionalnih tijela da mu dodijele tu potporu na način kako bi bila dodijeljena da postoji bezuvjetna odluka kojom se utvrđuje da je navedeni program spojiv s unutarnjim tržištem i pobijati akt o odbijanju tog zahtjeva pred nacionalnim sudovima pozivajući se na nevaljanost Komisijine odluke o utvrđivanju predmetnog programa nespojivim s unutarnjim tržištem ili spojivim s tim tržištem pod uvjetom poštovanja obveza koje je preuzela predmetna država članica, kako bi te sudove naveo da Sudu upute prethodno pitanje o njezinoj valjanosti (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2013., Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 36. i 59. i rješenje od 15. siječnja 2015., Banco Bilbao Vizcaya Argentaria i Telefónica/Komisija, C-587/13 P i C-588/13 P, neobjavljeno, EU:C:2015:18, t. 49. i 65.).

65 Međutim, navedena sudska praksa nije primjenjiva na situaciju konkurenata korisnika nacionalne mjere za koju se smatralo da nije državna potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, poput P. Ferraccija i Scuole Elementare Maria Montessori. Naime, situacija tih konkurenata razlikuje se od one korisnika potpora na koje se odnosi ta sudska praksa jer ti konkurenti ne ispunjavaju uvjete koji su predmetnom nacionalnom mjerom predviđeni za mogućnost korištenja njome.

66 U tim okolnostima, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 71. svojeg mišljenja, bilo bi neprirodno nametnuti tom konkurentu obvezu da od nacionalnih tijela zahtijeva dodjelu tog prava i da pobija akt o odbijanju tog zahtjeva pred nacionalnim sudom kako bi potonji naveo da Sudu postavi pitanje o valjanosti Komisijine odluke o navedenoj mjeri.

67 Stoga je Opći sud pravilno presudio da ni prvi, ni drugi, ni treći dio sporne odluke ne podrazumijevaju provedbene mjere u odnosu na Scuolu Elementare Maria Montessori i P. Ferraccija.

68 Slijedom toga, valja odbiti treći dio jedinog žalbenog razloga istaknutog u Komisijinim žalbama te odbiti te žalbe u cijelosti.

O žalbi Scuole Elementare Maria Montessori u predmetu C-622/16 P

Prvi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

69 Prvi žalbeni razlog Scuole Elementare Maria Montessori, u okviru kojeg ona prigovara Općem sudu da je presudio da je prvi dio sporne odluke valjan, podijeljen je na četiri dijela. U okviru prvog dijela Scoula Elementare Maria Montessori tvrdi da je Opći sud povrijedio članak 108. UFEU-a, članak 14. stavak 1. Uredbe br. 659/1999 i članak 4. stavak 3. UEU-a time što je Komisiji priznao pravo da utvrdi apsolutnu nemogućnost ostvarivanja povrata nezakonitih potpora u fazi formalnog istražnog postupka,

a ne samo na razini izvršenja naloga za povrat. Apsolutna nemogućnost ostvarivanja povrata nezakonitih potpora nije opće načelo prava u smislu druge rečenice članka 14. stavka 1. Uredbe br. 659/1999.

70 U okviru drugog i trećeg dijela Scuola Elementare Maria Montessori tvrdi da je Opći sud pogrešno protumačio pojam „apsolutna nemogućnost”, time što je presudio da je prvi dio sporne odluke valjan jer je Komisija zaključila o apsolutnoj nemogućnosti ostvarivanja povrata predmetnih nezakonitih potpora samo na temelju činjenice da nije bilo moguće dobiti informacije koje su potrebne za izvršenje povrata predmetnih potpora na temelju talijanskih katastarskih i poreznih podataka. Takva okolnost predstavljala je potpuno unutarnju teškoću, na temelju koje se, u skladu sa sudskom praksom Suda, nije moglo zaključiti o apsolutnoj nemogućnosti povrata navedenih potpora.

71 Usto, Opći sud pogrešno je razdijelio teret dokazivanja time što je odbio argumente Scuole Elementare Maria Montessori koji su se odnosili na postojanje drugih načina za povrat predmetnih potpora. Scuola Elementare Maria Montessori smatra da nije bila dužna dokazati mogućnost povrata tih potpora, nego je zadaća Talijanske Republike bila lojalno surađivati s Komisijom navodeći druge načine za njihov barem i djelomičan povrat.

72 U okviru četvrtog dijela Scuola Elementare Maria Montessori prigovara Općem sudu da je iskrivio dokaze time što je presudio da nije bilo moguće dobiti informacije koje su potrebne za izvršenje povrata predmetnih potpora na temelju talijanskih katastarskih i poreznih podataka.

73 Što se tiče prvog dijela, Komisija, koju podupire Talijanska Republika, odgovara da je nepostojanje naloga za povrat u spornoj odluci u skladu s člankom 14. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999, koji Komisiji zabranjuje zahtijevati povrat nezakonite potpore ako bi to bilo u suprotnosti s općim načelom prava Unije. Na temelju općeg načela prava, u skladu s kojim „nitko ne može biti dužan ispuniti nemoguću obvezu”, Komisija ne može nametnuti obvezu koju je objektivno i apsolutno nemoguće ispuniti.

74 Kad je riječ o drugom i trećem dijelu, Komisija ističe da apsolutna nemogućnost ostvarivanja povrata nezakonitih potpora može isto tako proizlaziti iz predmetnog nacionalnog propisa. Argumentacija koja se odnosi na postojanje drugih načina koji su mogli omogućiti povrat predmetnih potpora dovela bi u pitanje činjenične ocjene koje ne mogu biti predmet žalbe. Teret dokazivanja postojanja tih načina bio je, u skladu s općim načelima, na Scuoli Elementare Maria Montessori, koja se pozvala na njihovo postojanje.

75 Što se tiče četvrtog dijela, argument koji se temelji na iskrivljavanju dokaza nedopušten je pa stoga u svakom slučaju i neosnovan.

Ocjena Suda

76 Kad je rije o prvom dijelu prvog žalbenog razloga, valja podsjetiti na to da, u skladu s prvom rečenicom članka 14. stavka 1. Uredbe br. 659/1999, u slučaju kada se u slučajevima nezakonite potpore donesu negativne odluke, Komisija donosi odluku kojom se od dotične države članice zahtijeva da poduzme sve potrebne mjere kako bi od korisnika povukla sredstva potpore.

77 S tim u vezi, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, donošenje naloga za povrat nezakonitih potpora logična je i normalna posljedica utvrđenja njihove nezakonitosti. Naime, glavni je cilj tog naloga ukloniti narušavanje tržišnog natjecanja koje je prouzročila konkurentska prednost dodijeljena nezakonitom potporom (vidjeti u tom smislu presude od 15. prosinca 2005., Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, t. 113. i navedenu sudsku praksu; od 1. listopada 2015., Electrabel i

Dunamenti Erőmű/Komisija, C-357/14 P, EU:C:2015:642, t. 111. i navedenu sudsku praksu i od 21. prosinca 2016., Komisija/Aer Lingus i Ryanair Designated Activity, C-164/15 P i C-165/15 P, EU:C:2016:990, t. 116.).

78 Međutim, u skladu s drugom rečenicom članka 14. stavka 1. Uredbe br. 659/1999, Komisija ne smije zahtijevati povrat sredstava potpore ako bi to bilo u suprotnosti s općim načelima prava Unije.

79 Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 107. i 110. svojeg mišljenja, načelo u skladu s kojim „nitko ne može biti dužan ispuniti nemoguću obvezu" jedno je od općih načela prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 3. ožujka 2016., Daimler, C-179/15, EU:C:2016:134, t. 42.).

80 Iako iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je jedino sredstvo obrane koje država članica može iznijeti protiv tužbe zbog povrede obveze države članice koju podnese Komisija na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a ono koje se temelji na apsolutnoj nemogućnosti pravilnog izvršenja odluke te institucije kojom se nalaže povrat predmetne potpore (vidjeti u tom smislu presude od 15. siječnja 1986., Komisija/Belgija, 52/84, EU:C:1986:3, t. 14.; od 1. lipnja 2006., Komisija/Italija, C-207/05, neobjavljenu, EU:C:2006:366, t. 45. i od 9. studenoga 2017., Komisija/Grčka, C-481/16, neobjavljenu, EU:C:2017:845, t. 28. i navedenu sudsku praksu), ta sudska praksa ipak se odnosi jedino na razloge koje predmetna država članica može isticati u svoju obranu protiv Komisijina naloga za povrat, a ne na to može li apsolutna nemogućnost povrata predmetnih potpora biti utvrđena već u fazi formalnog istražnog postupka.

81 Usto i štoviše, argumentacija Scuole Elementare Maria Montessori u skladu s kojom se apsolutna nemogućnost ostvarivanja povrata nezakonitih potpora može utvrditi tek nakon donošenja naloga za povrat protivi se samom tekstu druge rečenice članka 14. stavka 1. Uredbe br. 659/1999, iz kojeg proizlazi da Komisija ne donosi nalog za povrat ako bi to bilo u suprotnosti s općim načelom prava Unije.

82 S tim u vezi, Sud je već presudio da Komisija ne može donijeti nalog za povrat izvršenje kojega bi od njegova donošenja bilo objektivno i apsolutno nemoguće jer će on u protivnom biti nevaljan (vidjeti u tom smislu presudu od 17. lipnja 1999., Belgija/Komisija, C-75/97, EU:C:1999:311, t. 86.).

83 Budući da Scuola Elementare Maria Montessori prvi dio svojeg prvog žalbenog razloga temelji i na načelu lojalne suradnje, valja podsjetiti na to da se, na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a, to načelo primjenjuje tijekom cijelog postupka ispitivanja mjere na temelju odredbi prava Unije u području državnih potpora (vidjeti u tom smislu presude od 15. studenoga 2011., Komisija i Španjolska/Government of Gibraltar i Ujedinjena Kraljevina, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, t. 147. i navedenu sudsku praksu i od 21. prosinca 2016., Club Hotel Loutraki i dr./Komisija, C-131/15 P, EU:C:2016:989, t. 34.).

84 Dakle, u situaciji u kojoj, poput ove u predmetnom slučaju, država članica o kojoj je riječ od faze formalnog istražnog postupka ističe apsolutnu nemogućnost povrata, načelo lojalne suradnje obvezuje tu državu članicu da od te faze podnese Komisiji na ocjenu razloge na kojima počiva ta tvrdnja, a Komisiju da ih podrobno ispita. Stoga, suprotno onomu što tvrdi Scuola Elementare Maria Montessori, to načelo ne nameće Komisiji obvezu da svaku odluku o utvrđenju potpora nezakonitima i nespojivima s unutarnjim tržištem poprati nalogom za povrat, nego da uzme u obzir argumente koje joj je predmetna država članica iznijela u vezi s postojanjem apsolutne nemogućnosti povrata.

85 Iz toga slijedi da prvi dio prvog žalbenog razloga valja odbiti.

86 Što se tiče četvrtog dijela tog žalbenog razloga, valja podsjetiti na to da žalitelj treba na temelju članka 256. UFEU-a, članka 58. prvog stavka Statuta Suda Europske unije i članka 168. stavka 1. točke (d) Poslovnika Suda precizno navesti dokaze koje je Opći sud iskrivio i dokazati pogreške u analizi koje su prema njegovoj procjeni dovele do tog iskrivljavanja. Osim toga, u skladu s ustaljenom

sudskom praksom Suda, iskrivljavanje treba očito proizlaziti iz dijelova spisa a da nije potrebno pristupiti novoj ocjeni činjenica i dokaza (vidjeti u tom smislu presude od 9. lipnja 2011., Comitato „Venezia vuole vivere" i dr./Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, t. 152. i 153. i od 8. ožujka 2016., Grčka/Komisija, C-431/14 P, EU:C:2016:145, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

87 U predmetnom slučaju Scuola Elementare Maria Montessori u okviru tog četvrtog dijela poziva se samo na Komisijin odgovor od 17. rujna 2015. na pitanje koje je Opći sud postavio u pogledu mjere upravljanja postupkom, navedeno u točki 100. presude od 15. rujna 2016., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484), u kojem je Komisija navela odredbe talijanskog zakonodavstva o bazama poreznih podataka.

88 Međutim, valja istaknuti, s jedne strane, da Scuola Elementare Maria Montessori ni na koji način ne osporava podnošenje sadržaja tog dokaza, kako je naveden u točkama 101. i 102. te presude, nego samo dovodi u pitanje ocjenu koju je Opći sud izveo na temelju tog dokaza. S druge strane, Scuola Elementare Maria Montessori nije dokazala u čemu je očito pogrešna ocjena Općeg suda u skladu s kojom talijanske baze poreznih podataka ne dopuštaju retroaktivno praćenje vrsta djelatnosti koje su obavljali subjekti na koje se primjenjivalo oslobođenje od ICI-ja na nekretnine ni izračun iznosa nezakonito ostvarenih oslobođenja.

89 Stoga se četvrti dio prvog žalbenog razloga ne može prihvatiti.

90 Što se tiče drugog i trećeg dijela tog žalbenog razloga, koje valja ispitati zajedno, treba podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom o tužbama zbog povrede obveze podnesenih zbog povrede odluke o nalaganju povrata nezakonitih potpora, država članica koja tijekom izvršenja Komisijine odluke u području državnih potpora nailazi na nepredviđene i nepredvidljive poteškoće ili je svjesna posljedica koje Komisija nije predvidjela mora podnijeti te probleme Komisiji na ocjenu predlažući prikladne izmjene odluke o kojoj je riječ. U takvom slučaju država članica i Komisija trebaju na temelju načela lojalne suradnje surađivati u dobroj vjeri kako bi prevladale teškoće, uz puno poštovanje odredbi UFEU-a, a osobito onih o državnim potporama (vidjeti u tom smislu presude od 2. srpnja 2002., Komisija/Španjolska, C-499/99, EU:C:2002:408, t. 24. i od 22. prosinca 2010., Komisija/Italija, C-304/09, EU:C:2010:812, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

91 Međutim, uvjet u pogledu postojanja apsolutne nemogućnosti izvršenja nije ispunjen ako tužena država članica samo obavijesti Komisiju o pravnim, političkim ili praktičnim teškoćama povezanima s provedbom predmetne odluke, a ne poduzme stvarne korake u pogledu predmetnih poduzetnika kako bi vratila potporu i ne predloži Komisiji druge načine provedbe te odluke koji bi omogućili prevladavanje tih teškoća (vidjeti u tom smislu presude od 13. studenoga 2008., Komisija/Francuska, C-214/07, EU:C:2008:619, t. 50. i od 12. veljače 2015., Komisija/Francuska, C-37/14, neobjavljenu, EU:C:2015:90, t. 66. i navedenu sudsku praksu).

92 Ta sudska praksa primjenjiva je, *mutatis mutandis*, na ocjenu postojanja apsolutne nemogućnosti povrata nezakonitih potpora izvršenu prilikom formalnog istražnog postupka. Tako država članica koja se u toj fazi postupka suoči s teškoćama povrata predmetnih potpora treba podnijeti te teškoće Komisiji na ocjenu i lojalno surađivati s tom institucijom radi njihova nadilaženja, osobito tako da joj predloži druge načine barem i djelomičnog povrata tih potpora. U svakom slučaju, Komisija je dužna podrobno ispitati navedene teškoće i predložene druge načine povrata. Jedino ako Komisija nakon takvog podrobnog ispitivanja utvrdi da ne postoje drugi načini barem i djelomičnog povrata predmetnih nezakonitih potpora, ostvarenje tog povrata može se smatrati objektivno i apsolutno nemogućim.

93 U predmetnom slučaju iz točaka 76. i 85. presude Općeg suda od 15. rujna 2016., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484) proizlazi da je Komisija u prvom dijelu sporne odluke zaključila da je apsolutno nemoguće ostvariti povrat predmetnih nezakonitih

potpora samo na temelju okolnosti da nije bilo moguće dobiti informacije koje su potrebne za izvršenje povrata tih potpora na temelju talijanskih katastarskih i poreznih podataka a da pritom nije ispitala eventualno postojanje drugih načina barem i djelomičnog povrata tih potpora.

94 Potvrdivši tu odluku u vezi s time, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava.

95 Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 116. i 117. svojeg mišljenja, okolnost da nije bilo moguće dobiti informacije koje su potrebne za izvršenje povrata predmetnih nezakonitih potpora na temelju talijanskih katastarskih i poreznih podataka treba smatrati unutarnjom teškoćom koja je pripisiva postupanju ili propustu nacionalnih tijela. U skladu s ustaljenom sudskom praksom navedenom u točki 91. ove presude, na temelju takvih unutarnjih teškoća ne može se zaključiti o postojanju apsolutne nemogućnosti povrata.

96 Kao što to proizlazi iz točaka 90. do 92. ove presude, može se smatrati da je objektivno i apsolutno nemoguće ostvariti povrat nezakonitih potpora samo ako Komisija nakon podrobnog ispitivanja utvrdi da su ispunjena dva kumulativna uvjeta, odnosno, s jedne strane, postojanje teškoća koje je navela predmetna država članica i, s druge strane, nepostojanje drugih načina povrata. Međutim, kao što je to istaknuto u točki 93. ove presude, Opći je sud potvrdio prvi dio sporne odluke unatoč činjenici da Komisija u njoj nije podrobno ispitala je li ispunjen drugi uvjet.

97 Pogreška koja se tiče prava, kojom je tako zahvaćena presuda Općeg suda od 15. rujna 2016., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484), preklapa se s onom koju je Opći sud isto tako počinio kad je u točkama 86. i 104. do 110. te presude odbio argumentaciju Scuole Elementare Maria Montessori u skladu s kojom je Komisija morala ispitati postojanje drugih načina barem i djelomičnog povrata predmetnih potpora jer Scuola Elementare Maria Montessori nije dokazala njihovo postojanje.

98 Naime, budući da članak 14. stavak 1. Uredbe br. 659/1999 općenito obvezuje Komisiju da donese nalog za povrat nezakonite potpore i tek joj iznimno dopušta da to ne učini, njezina je zadaća da u spornoj odluci dokaže da su ispunjeni uvjeti koji joj dopuštaju da ne donese takav nalog, a nije na Scuoli Elementare Maria Montessori da pred Općim sudom dokaže postojanje drugih načina za barem i djelomičan povrat predmetnih potpora. U tim okolnostima Opći sud nije mogao samo utvrditi da pred njim Scuola Elementare Maria Montessori nije dokazala postojanje takvih drugih načina.

99 Slijedom toga, valja prihvatiti drugi i treći dio prvog žalbenog razloga, a u preostalom ga dijelu odbiti.

Drugi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

100 Scuola Elementare Maria Montessori ističe da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio da oslobođenje od IMU-a, koje je predmet trećeg dijela sporne odluke, nije državna potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a jer ono nije primjenjivo na gospodarske djelatnosti. U tom pogledu Scuola Elementare Maria Montessori tvrdi da Opći sud nije uzeo u obzir sudsku praksu Suda kada je odbio njezin argument prema kojem se navedeno oslobođenje odnosilo na naplatne djelatnosti, obrazlažući pritom to odbijanje razlogom da se oslobođenje primjenjivalo samo na obrazovne djelatnosti koje se obavljaju besplatno ili uz protučinidbu plaćanja simboličnog iznosa. Time što je iznos koji pokriva dio stvarnog troška usluge definirao kao „simboličan”, talijanski zakonodavac omogućio je da predmetno oslobođenje bude odobreno subjektima koji svoje pružanje usluga obrazovanja financiraju poglavito protučinidbom koju primaju od učenika ili njihovih roditelja.

101 Usto, Scuola Elementare Maria Montessori kritizira Opći sud jer je presudio da je neprimjenjivost oslobođenja od IMU-a na gospodarske djelatnosti osigurana i činjenicom da se ono odnosi samo na djelatnosti koje po svojoj prirodi nisu u odnosu tržišnog natjecanja s djelatnostima drugih subjekata koji djeluju s ciljem ostvarivanja dobiti. Naime, ta činjenica nije relevantna kad je riječ o obrazovnim djelatnostima jer su one po samoj svojoj prirodi u odnosu tržišnog natjecanja s djelatnostima koje obavljaju drugi subjekti na tržištu.

102 Komisija i Talijanska Republika osporavaju tu argumentaciju.

Ocjena Suda

103 U skladu s ustaljenom praksom Suda, pravo tržišnog natjecanja Unije, a osobito zabrana iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, odnose se na djelatnosti poduzetnika. U tom kontekstu, pojam „poduzetnik" obuhvaća svaki subjekt koji se bavi gospodarskom djelatnošću, neovisno o pravnom statusu tog subjekta i načinu njegova financiranja (vidjeti u tom smislu presude od 10. siječnja 2006., Cassa di Risparmio di Firenze i dr., C-222/04, EU:C:2006:8, t. 107. i od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, t. 39. i 41. i navedenu sudsku praksu).

104 Gospodarska je djelatnost svaka djelatnost koja se sastoji od ponude usluga na danom tržištu, odnosno usluga koje se uobičajeno pružaju uz naknadu. S tim u vezi, bitna je značajka naknade to da je ona ekonomska protučinidba za uslugu o kojoj je riječ (vidjeti u tom smislu presude od 11. rujna 2007., Schwarz i Gootjes-Schwarz, C-76/05, EU:C:2007:492, t. 37. i 38. i od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, t. 45. i 47.).

105 Kad je riječ o obrazovnim djelatnostima, Sud je već presudio da su tečajevi koje pružaju obrazovne ustanove te se financiraju privatnim sredstvima koja ne potječu od samog pružatelja usluga usluge jer je cilj tih ustanova ponuditi uslugu uz naknadu (presuda od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, t. 48. i navedena sudska praksa).

106 U predmetnom slučaju Opći sud je u točkama 136. i 140. presude od 15. rujna 2016., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484) presudio da se oslobođenje od IMU-a primjenjuje samo na obrazovne djelatnosti koje se obavljaju besplatno ili uz protučinidbu plaćanja simboličnog iznosa koji pokriva samo dio stvarnih troškova usluge, pri čemu taj dio ne treba imati veze s tim troškovima.

107 S tim u vezi, valja podsjetiti na to da je Sud, kada se radi o tumačenju nacionalnog prava koje je proveo Opći sud, u okviru žalbenog postupka nadležan samo utvrditi je li došlo do iskrivljavanja tog prava, što mora biti jasno vidljivo iz spisa (presuda od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, t. 20. i navedena sudska praksa).

108 Međutim, budući da Scuola Elementare Maria Montessori ne navodi nikakvo iskrivljavanje, valja odmah odbaciti kao nedopušten njezin argument u skladu s kojim talijansko zakonodavstvo dopušta odobrenje oslobođenja od IMU-a u odnosu na obrazovne djelatnosti koje poglavito financiranju učenici ili njihovi roditelji.

109 Kad je riječ o argumentu Scuole Elementare Maria Montessori koji se temelji na tome da Opći sud nije uzeo u obzir sudsku praksu Suda navedenu u točkama 103. do 105. ove presude, valja smatrati, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 142. do 144. svojeg mišljenja, da je – s obzirom na to da je Opći sud u okviru svojeg tumačenja predmetnog nacionalnog prava utvrdio da se oslobođenje od IMU-a primjenjuje samo na obrazovne djelatnosti koje se obavljaju besplatno ili uz plaćanje protučinidbe simboličnog iznosa koji nema veze s troškovima navedene usluge – Opći sud mogao a

da time ne počini pogrešku koja se tiče prava odbiti prigovor Scuole Elementare Maria Montessori koji se temeljio na tome da se to oslobođenje primjenjivalo na obrazovne djelatnosti koje su se obavljale uz naplatu.

110 Usto, budući da Scuola Elementare Maria Montessori prigovara Općem sudu da je presudio da je to što oslobođenje od IMU-a nije primjenjivo na gospodarske djelatnosti osigurano činjenicom da se ono odnosi samo na djelatnosti koje po svojoj prirodi nisu u odnosu tržišnog natjecanja s djelatnostima drugih subjekata koji djeluju s ciljem ostvarivanja dobiti, njezinu argumentaciju valja odbaciti kao bespredmetnu jer se odnosi na dodatni razlog iz obrazloženja.

111 Iz toga slijedi da drugi žalbeni razlog valja odbiti.

112 Međutim, budući da su prihvaćeni drugi i treći dio prvog žalbenog razloga, valja ukinuti presudu od 15. rujna 2016., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484), u mjeri u kojoj je Opći sud presudio da je prvi dio sporne odluke valjan, a navedenu žalbu u preostalom dijelu valja odbiti.

O tužbi pred Općim sudom u predmetu T-220/13

113 U skladu s drugom rečenicom članka 61. prvog stavka Statuta Suda Europske unije, ako je žalba osnovana i u slučaju ukidanja odluke Općeg suda, Sud može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.

114 To je tako u predmetnom slučaju.

115 S tim u vezi, dovoljno je istaknuti da je, kao što to u biti tvrdi Scuola Elementare Maria Montessori u okviru svojeg prvog tužbenog razloga, zbog razloga navedenih u točkama 90. do 99. ove presude prvi dio sporne odluke zahvaćen pogreškom koja se tiče prava jer je Komisija utvrdila apsolutnu nemogućnost povrata nezakonitih potpora dodijeljenih na temelju ICI-ja a da pritom nije podrobno ispitala sve uvjete koji na temelju sudske prakse moraju biti ispunjeni kako bi se to moglo utvrditi.

116 Stoga valja prihvatiti prvi tužbeni razlog Scuole Elementare Maria Montessori i u toj mjeri poništiti spornu odluku.

Troškovi

117 Sukladno članku 184. stavku 2. Poslovnika, kad žalba nije osnovana ili kad je osnovana i Sud sam konačno odluči o sporu, Sud odlučuje o troškovima. U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

118 Usto, članak 138. stavak 3. tog Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, predviđa da, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi vlastite troškove. Međutim, ako se to čini opravdanim u danim okolnostima, Sud može odlučiti da, osim vlastitih troškova, jedna stranka snosi i dio troškova druge stranke.

119 Naposljetku, sukladno članku 140. stavku 1. Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

120 U predmetnom slučaju, kad je riječ o žalbi u predmetu C-622/16 P, uzimajući u obzir okolnosti predmetnog slučaja, valja odlučiti da Scuola Elementare Maria Montessori snosi polovicu svojih troškova, a da Komisija, uz vlastite troškove, snosi i polovicu troškova Scuole Elementare Maria Montessori. Kad je riječ o tužbi pred Općim sudom u predmetu T-220/13, s obzirom na to da je naposljetku prihvaćen samo prvi tužbeni razlog Scuole Elementare Maria Montessori, ona snosi dvije trećine Komisijinih i svoje troškove, a Komisija snosi jednu trećinu troškova Scuole Elementare Maria Montessori i svoje troškove.

121 Što se tiče žalbe u predmetu C-623/16 P, s obzirom na to da je Scuola Elementare Maria Montessori zahtijevala da Komisija snosi troškove i da potonja nije uspjela u svojim zahtjevima, Komisiji valja naložiti snošenje troškova.

122 Kad je riječ o žalbi u predmetu C-624/16 P, s obzirom na to da P. Ferracci nije zahtijevao da Komisija snosi troškove i da ona nije uspjela u svojim zahtjevima, valja odrediti da ona snosi vlastite troškove.

123 Talijanska Republika snosi vlastite troškove u predmetima C-622/16 P do C-624/16 P.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 15. rujna 2016., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija (T-220/13, neobjavljena, EU:T:2016:484), kojom je odbijena tužba što ju je podnijela Scuola Elementare Maria Montessori Srl radi poništenja Odluke Komisije 2013/284/EU od 19. prosinca 2012. o državnoj potpori S. A. 20829 (C 26/2010, *ex* NN 43/2010 (*ex* CP 71/2006)) Sustav koji je provela Italija i koji se odnosi na oslobođenje od plaćanja općinskog poreza na nekretnine koje upotrebljavaju nekomercijalni subjekti u posebne svrhe, zbog toga što Komisija nije naložila povrat nezakonitih potpora dodijeljenih na temelju oslobođenja od Imposte comunale sugli immobili (općinski porez na nekretnine).**

2. **Žalba u predmetu C-622/16 P odbija se u preostalom dijelu.**

3. **Poništava se Odluka 2013/284 jer Europska komisija nije naložila povrat nezakonitih potpora dodijeljenih na temelju oslobođenja od Imposte comunale sugli immobili (općinski porez na nekretnine).**

4. **Žalbe u predmetima C-623/16 P i C-624/16 P odbijaju se.**

5. **Scuola Elementare Maria Montessori Srl snosi polovicu svojih troškova nastalih u žalbenom postupku u predmetu C-622/16 P te dvije trećine troškova Europske komisije i svoje troškove koji se odnose na postupak povodom tužbe pred Općim sudom Europske unije u predmetu T-220/13.**

6. **Kad je riječ o vlastitim troškovima, Europska komisija snosi trećinu troškova koji se odnose na postupak povodom tužbe pred Općim sudom Europske unije u predmetu T-220/13 i troškove koji se odnose na žalbene postupke u predmetima C-622/16 P do C-624/16 P, a što se tiče troškova Scuole Elementare Maria Montessori Srl, Komisija snosi trećinu troškova koji se odnose na postupak povodom tužbe pred Općim sudom Europske unije u predmetu T-220/13 te polovicu troškova koji se odnose na žalbeni postupak u predmetu C-622/16 P i troškove nastale u okviru predmeta C-623/16 P.**

7. **Talijanska Republika snosi svoje troškove nastale u predmetima C-622/16 P do C-624/16 P.**

Potpisi