MELCHIOR WATHELET
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2018. április 11.[1]

C-622/16. P–C-624/16. P. sz. egyesített ügyek

Scuola Elementare Maria Montessori Srl
kontra
Európai Bizottság (C-622/16 P)
és
Európai Bizottság
kontra
Scuola Elementare Maria Montessori Srl (C-623/16 P)
és
Európai Bizottság
kontra

Pietro Ferracci (C-624/16 P)

„Fellebbezés – Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése – Elfogadhatóság – Végrehajtási intézkedéseket maga után nem vonó, rendeleti jellegű jogi aktus – Közvetlen érintettség – Állami támogatások – Az olasz hatóságok által sajátos tevékenységeket meghatározott területen folytató, nem kereskedelmi célú jogalanyoknak nyújtott támogatási program – Helyi ingatlanadó alóli mentesség – A belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatás visszatérítésének lehetetlenségét kimondó határozat – Arról szóló határozat, hogy nem minősül állami támogatásnak, ha az önkormányzati építményadó alól mentességet biztosítanak olyan helyiségek tekintetében, ahol nem kereskedelmi célú jogalanyok nem gazdasági tevékenységeket folytatnak – Potenciális versenytársak megsemmisítés iránti keresete”

I. Bevezetés

1. A C-622/16. P. és C-623/16. P. sz. ügyekre vonatkozóan benyújtott fellebbezéseikben a Scuola Elementare Maria Montessori Srl és az Európai Bizottság egyaránt az Európai Unió Törvényszékének 2016. szeptember 15-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság ítéletének (T-220/13, nem tették közzé, EU:T:2016:484) hatályon kívül helyezését kéri, amelyben a Törvényszék megalapozatlanként elutasította a Scuola Elementare Maria Montessori által az S. A. 20829. számú [C 26/2010, ex NN 43/2010 (ex CP 71/2006)] állami támogatásról[;] A helyi ingatlanadó alól – nem kereskedelmi célú jogalanyok által, meghatározott célokra használt ingatlanok után – [Olaszországban adott mentesség rendszeréről] szóló, 2012. december 19-i 2013/284/EU bizottsági határozat[2] (a továbbiakban: a vitatott határozat) megsemmisítése iránt benyújtott keresetet. A Bizottság a

1 Eredeti nyelv: francia.
2 JO 2013, L 166, p. 24.

C-624/16. P. sz. ügyben benyújtott fellebbezésében emellett a Törvényszék 2016. szeptember 15-i Ferracci kontra Bizottság ítéletének (T-219/13, EU:T:2016:485) hatályon kívül helyezését kéri, amelyben a Törvényszék megalapozatlanként elutasította Pietro Ferracci ugyanezen határozat megsemmisítése iránt előterjesztett keresetét.

2. Az EK 230. cikket módosította a Lisszaboni Szerződés. E szerződés olyan harmadik fordulatot iktatott be az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésébe, amely „rugalmasabbá tette a természetes és jogi személyek által benyújtott megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatósági feltételeit.”[3] Mindenesetre ez volt kinyilvánított célja.

3. Noha ugyanis a Bíróság elismerte, hogy „a természetes és jogi személyeket megillető, az EK 230. cikk negyedik bekezdésében szabályozott kereshetőségi jog módosításának az volt a célja, hogy lehetővé tegye e személyek számára, hogy *kevésbé szigorú feltételek mellett* indíthassanak megsemmisítés iránti keresetet az általános hatályú jogi aktusok ellen”,[4] az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulatában szabott feltételek mindegyikét igen megszorítóan értelmezte.

4. Ily módon a rendeleti jellegű jogi aktusokat, körükből a jogalkotási aktusokat kizárva, általános hatályú aktusokként határozták meg,[5] a végrehajtási intézkedések hiányára vonatkozó feltételt megkülönböztették a közvetlen érintettség feltételétől,[6] valamint rögzítésre került, hogy a valamely uniós jogi aktus következtében elfogadható nemzeti intézkedés „mechanikus jellege” immár nem releváns, amikor az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulata értelmében vett végrehajtási intézkedés azonosításáról van szó.[7]

5. A 2018. március 13-i Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ítélet (C-244/16 P, EU:C:2018:177) és a 2018. március 13-i European Union Copper Task Force kontra Bizottság ítélet (C-384/16 P, EU:C:2018:176) után a jelen fellebbezések jelenthetik az utolsó lehetőséget arra, hogy a Bíróság az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése utolsó fordulatának tekintetében a hatékony érvényesülésnek legalább a látszatát biztosítsa. Amennyiben ugyanis a Bíróság megállapítja a jelen fellebbezések alapjául szolgáló keresetek elfogadhatatlanságát, azzal egyben a Lisszaboni Szerződéssel az EUMSZ 263. cikkben (a korábbi EK 230. cikkben) bevezetett módosítás liliputi jelentőségét nyugtázza.[8]

3 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 57. pont).

4 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 60. pont); kiemelés tőlem.

5 Lásd ebben az értelemben: 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 60. és 61. pont).

6 Lásd ebben az értelemben: 2015. július 14-i Forgital Italy kontra Tanács végzés (C-84/14 P, nem tették közzé, EU:C:2015:517, 43. pont).

7 Lásd ebben az értelemben: 2015. április 28-i T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítélet (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 41. pont); 2015. december 10-i Canon Europa kontra Bizottság ítélet (C-552/14 P, nem tették közzé, EU:C:2015:804, 47. pont); Kyocera Mita Europe kontra Bizottság ítélet (C-553/14 P, nem tették közzé, EU:C:2015:805, 46. pont).

8 A Törvényszék azon értelmezését fenntartva, mely szerint ahhoz, hogy egy rendeleti jellegű jogi aktus végrehajtási intézkedéseket „[vonjon] maga után”, azt a „szokásos” módon kell elfogadni (2016. január 14-i Tilly-Sabco kontra Bizottság ítélet, T-397/13, EU:T:2016:8, 43. pont, lásd még: 2016. január 14-i Doux kontra Bizottság ítélet, T-434/13, nem tették közzé, EU:T:2016:7, 44. pont). Jóllehet azon ítéletek egyikében is, amelyek fellebbezés tárgyát képezték, az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének e szélesebb körű értelmezése került elfogadásra, azt sem a Bizottság, sem a Bíróság nem kifogásolta (lásd: 2017. szeptember 20-i Tilly-Sabco kontra Bizottság ítélet, C-183/16 P, EU:C:2017:704). Márpedig „az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében előírt azon elfogadhatósági feltételek, amelyek a valamely természetes vagy jogi személy által a nem neki címzett határozat ellen benyújtott kereset elfogadhatóságát azon feltételhez kötik, hogy a kereset benyújtóját a határozat közvetlenül és személyében érintse, eljárásgátló oknak minősülnek, amelyet az uniós bíróságok bármikor, hivatalból is vizsgálhatnak” (2014. február 27-i Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ítélet, C-132/12 P, EU:C:2014:100, 45. pont).

II. Jogi háttér

6. Az [EUMSZ 108. cikk] alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet[9] 14. cikkének (1) bekezdése szerint:

„Amennyiben a jogellenes támogatások esetén elutasító határozat születik, a Bizottság dönt arról, hogy az érintett tagállam hozza meg a szükséges intézkedéseket a támogatásnak a kedvezményezettől történő visszavételére […]. A Bizottság nem követeli meg a támogatás visszatérítését [helyesen: visszatéríttetését], amennyiben az ellentétes a közösségi jog valamelyik általános elvével.”

III. A jogvita előzményei

7. A jogvita előzményei, ahogyan azok a Törvényszék 2016. szeptember 15-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság ítéletének (T-220/13, nem tették közzé, EU:T:2016:484) és 2016. szeptember 15-i Ferracci kontra Bizottság ítéletének (T-219/13, EU:T:2016:485) (a továbbiakban: megtámadott ítéletek) 1–20. pontjából kitűnnek, a következőképpen foglalhatók össze.

8. P. Ferracci egy két szobából álló „Bed & Breakfast” típusú turisztikai szállás tulajdonosa; a Scuola Elementare Maria Montessori egy magánoktatási intézmény. 2006 és 2007 folyamán panaszt nyújtottak be a Bizottsághoz, azt állítva, hogy egyrészt az Imposta comunale sugli immobilire (helyi ingatlanadó, a továbbiakban: ICI) vonatkozó nemzeti szabályozás alkalmazási körének az Olasz Köztársaság által elhatározott módosítása, másrészt a Testo unico delle imposte sui redditi (a jövedelemadóról szóló törvény egységes szerkezetbe foglalt változata, a továbbiakban: TUIR) 149. cikkének (4) bekezdése a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősülnek.

9. Az ICI módosításának célja lényegében annak megállapítása volt, hogy az ICI-mentességet, amelyben a kizárólag szociális segítségnyújtási, jóléti, egészségügyi, oktatási, szállásadói, kulturális, szabadidős, sport-, vallási és kultikus (istentiszteleti) tevékenységeket az ingatlanjaikban végző, nem kereskedelmi célú jogalanyok 1992 óta részesültek, úgy kell érteni, hogy e mentesség az említett tevékenységekre „függetlenül azok esetleges kereskedelmi jellegétől” is alkalmazandó. A TUIR 149. cikkének (4) bekezdése lényegében kimondta, hogy minden más jogalanytól eltérően a polgári jogi jogállást elnyert jogi személyként elismert egyházi intézményekre, valamint az amatőr sportegyesületekre nem vonatkoznak azon kritériumok, amelyeket az a nem kereskedelmi jogalanyi minőség elvesztésének a meghatározása céljából előírt.

10. Miután az olasz hatóságok az ICI-vel kapcsolatban több módosítást és pontosítást is eszközöltek, a Bizottság a 2010. február 15-én kelt levélben arról tájékoztatta P. Ferraccit és a Scuola Elementare Maria Montessorit, hogy előzetes értékelés alapján megítélése szerint a vitatott intézkedések nem tűnnek állami támogatást megvalósító intézkedéseknek, és hogy ennélfogva a vizsgálat folytatása nem indokolt. 2010. április 26-án P. Ferracci és a Scuola Elementare Maria Montessori a 2010. február 15-i levél megsemmisítése iránt két keresetet nyújtott be a Törvényszéknél, amelyeket T-192/10. szám alatt, illetve T-193/10. szám alatt vettek nyilvántartásba.

11. 2010. október 12-én a Bizottság úgy határozott, hogy az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése értelmében megindítja a hivatalos vizsgálati eljárást egyrészt a meghatározott célú nem kereskedelmi jogalanyok esetében fennálló ICI-mentesség, másrészt pedig a TUIR 149. cikkének (4) bekezdése vonatkozásában. 2010. november 18-i két végzésében a Törvényszék P. Ferracci és a Scuola Elementare Maria Montessori kérelmére elrendelte, hogy a T-192/10. és T-193/10. számú ügyeket töröljék a nyilvántartásból.[10]

9 HL 1999. L 83., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 339. o.

10 A Törvényszék 2010. november 18-i Ferracci kontra Bizottság végzése (T-192/10, nem tették közzé, EU:T:2010:474) és Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság végzése (T-193/10, nem tették közzé, EU:T:2010:475).

12. 2012. február 15-én az olasz hatóságok arról tájékoztatták a Bizottságot, hogy a helyi ingatlanadó tárgyában új szabályozást szándékoznak elfogadni, és bejelentették, hogy az ICI-mentesség helyébe 2012. január 1-jétől az Imposta municipale unicáról (egységes helyi adó, a továbbiakban: IMU) szóló új szabályozásban előírt mentesség lép. Ezt az új szabályozást 2012. november 19-én fogadták el.

13. 2012. december 19-én a Bizottság elfogadta a vitatott határozatot. Abban a Bizottság mindenekelőtt megállapította, hogy az olyan nem kereskedelmi célú jogalanyoknak nyújtott mentesség, amelyek az ingatlanjaikat az ICI-rendszer keretében meghatározott különleges tevékenységek végzésére használják, a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősül, és azt az Olasz Köztársaság az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megsértésével jogellenesen nyújtotta. Ezt követően a Bizottság úgy vélte, hogy a jelen ügy sajátosságaira figyelemmel az Olasz Köztársaságnak teljességgel lehetetlen lesz visszatéríttetni az esetlegesen jogellenes támogatásokat, és így a Bizottság a vitatott határozatban azt nem rendelte el. Végül a Bizottság megállapította, hogy sem a TUIR 149. cikkének (4) bekezdése, sem pedig az IMU új szabályozásában előírt mentesség nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak.

IV. A Törvényszék előtti eljárások és a megtámadott ítéletek

14. A Törvényszék Hivatalához 2013. április 16-án benyújtott keresetleveleik útján P. Ferracci és a Scuola Elementare Maria Montessori keresetet indítottak a vitatott határozat megsemmisítése iránt, mivel abban egyrészt a Bizottság azt állapította meg, hogy az olasz hatóságok számára lehetetlen visszatéríttetni a jogellenesnek és a belső piaccal összeegyeztethetetlennek ítélt támogatásokat (a vitatott határozat első része), másrészt pedig azt, hogy sem a TUIR 149. cikkének (4) bekezdése, sem az IMU új szabályozásában előírt mentesség nem minősül állami támogatásnak (a vitatott határozat második és harmadik része).

15. A Törvényszék Hivatalához 2013. július 17-én benyújtott beadványaiban a Bizottság elfogadhatatlansági kifogásokat emelt, amelyekkel kapcsolatban a Törvényszék 2014. október 29-i végzéseiben úgy határozott, hogy azokról az érdemi határozatában fog dönteni.

16. A megtámadott ítéletekben a Törvényszék az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulata alapján elfogadhatónak nyilvánította a két keresetet, mivel úgy vélte, hogy a vitatott határozat olyan rendeleti jellegű jogi aktusnak minősül, amely közvetlenül érinti P. Ferraccit és a Scuola Elementare Maria Montessorit, és amely nem von végrehajtási intézkedéseket maga után. Érdemben a Törvényszék mindkét keresetet elutasította, sorra elvetve a P. Ferracci és a Scuola Elementare Maria Montessori által felhozott négy jogalapot, amelyeket a 659/1999 rendelet 14. cikke (1) bekezdésének megsértésére, az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének megsértésére, valamint az indokolási kötelezettség megsértésére alapítottak.

V. A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

17. A C-622/16. P. sz. ügyben előterjesztett fellebbezésében a Scuola Elementare Maria Montessori azt kéri a Bíróságtól, hogy:

– helyezze hatályon kívül a Törvényszék 2016. szeptember 15-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság ítéletét (T-220/13, nem tették közzé, EU:T:2016:484), és következésképpen semmisítse meg a vitatott határozatot, mivel abban a Bizottság úgy határozott, hogy nem rendeli el az ICI-mentesség útján nyújtott támogatás visszatéríttetését, és azt állapította meg, hogy az IMU-mentességgel kapcsolatos intézkedések nem tartoznak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá;

– mindenesetre helyezze hatályon kívül az ítéletnek a jelen fellebbezés jogalapjaira vonatkozó azon részeit, amelyeket a Bíróság megalapozottnak és elfogadhatónak ítél, valamint

– a Bizottságot kötelezze mindkét fokú eljárás költségeinek viselésére.

18. A Bizottság – az Olasz Köztársaság támogatásával – azt kéri, hogy a Bíróság:

– teljes egészében utasítsa el a fellebbezést, és

– a fellebbezőt kötelezze úgy a jelen eljárás, mint az elsőfokú eljárás költségeinek viselésére.

19. A C-623/16. P. és C-624/16. P. sz. ügyekben előterjesztett fellebbezéseiben a Bizottság – az Olasz Köztársaság támogatásával – azt kéri a Bíróságtól, hogy:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéleteket, amennyiben azok az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulata alapján elfogadhatónak nyilvánítják az első fokon előterjesztett kereseteket;

– az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének második és utolsó fordulata alapján nyilvánítsa elfogadhatatlannak az első fokon előterjesztett kereseteket, és következésképpen azokat teljes egészükben utasítsa el;

– kötelezze P. Ferraccit és a Scuola Elementare Maria Montessorit a Bizottságnak a Törvényszék előtti, valamint a jelen eljárás során felmerült költségei viselésére.

20. A Scuola Elementare Maria Montessori azt kéri, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a Bizottság C-623/16. P. sz. ügyre vonatkozó fellebbezését, és a Törvényszék ítéletét hagyja helyben, amennyiben az az általa előterjesztett keresetet elfogadhatónak nyilvánítja;

– a Bizottságot kötelezze a jelen eljárás költségeinek viselésére.

21. A Bíróság elnöke 2017. április 11-i határozatával az eljárás esetleges szóbeli szakaszának lefolytatása, illetve ítélethozatal céljából egyesítette a C-622/16. P–C-624/16. P. sz. ügyeket. A felek érveiket írásban, illetve a 2018. február 6-án tartott tárgyaláson szóban ismertették.

VI. A fellebbezésekről

22. Tekintettel arra, hogy a Bizottság fellebbezései az elsőfokon benyújtott keresetek elfogadhatóságának a Törvényszék általi értékelésére vonatkoznak, elsőként ezzel a kérdéssel foglalkozom. Ezt követően a Scuola Elementare Maria Montessori fellebbezésének alátámasztására előadott jogalapok vizsgálatával folytatom.

A. A P. Ferracci és a Scuola Elementare Maria Montessori által a Törvényszék elé terjesztett keresetek elfogadhatóságáról

23. Ahhoz, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulata alapján elfogadható legyen a megsemmisítés iránti kereset, annak a felperest közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktus ellen kell irányulnia, amely nem von maga után végrehajtási intézkedéseket. A Bizottság fellebbezései alátámasztására egyetlen jogalapot terjeszt elő, amelynek értelmében a Törvényszék tévesen értelmezte és alkalmazta e három feltétel mindegyikét.

1. A vitatott határozat rendeleti jellegéről

24. A vitatott határozat három részre tagolódik. Az első részben a Bizottság megállapította, hogy az olyan nem kereskedelmi célú jogalanyoknak nyújtott mentesség, akik az ingatlanjaikat az ICI-rendszer keretében meghatározott különleges tevékenységek végzésére használják, a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősül, amelyet az Olasz Köztársaság az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megsértésével jogellenesen nyújtott. Ugyanakkor azt is megállapította, hogy e támogatásnak az Olasz Köztársaság részére történő visszatérítettése lehetetlen. A második és a harmadik részben a Bizottság úgy ítélte meg, hogy sem a TUIR 149. cikkének (4) bekezdése, sem az IMU új szabályozásában előírt mentesség nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak.

25. A Bizottság szerint a Törvényszék három alkalommal alkalmazta tévesen a jogot a megtámadott ítéletekben azáltal, hogy a vitatott határozatot rendeleti jellegűnek minősítette.[11] Először is, a Törvényszék tévesen ítélte úgy, hogy minden általános hatályú nem jogalkotási aktus szükségképpen rendeleti jellegű jogi aktusnak minősül. Másodszor, a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a vitatott határozat rendeleti jellegéből arra következtetett, hogy az e határozat tárgyát képező nemzeti intézkedések általános hatályúak. Harmadszor, a Törvényszék semmi esetre sem állapíthatta volna meg azt, hogy a vitatott határozat mindhárom része általános hatállyal bír. Mivel ugyanis az ICI-ben biztosított mentességre vonatkozó rész az e mentesség alapján nyújtott támogatás visszatérítettésére vonatkozik, ezért a személyek zárt körét érinti csak.

a) Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett rendeleti jellegű aktus és az általános hatályú nem jogalkotási aktus egymással való megfeleltetéséről

26. Nem fogadható el a Bizottság azon álláspontja, amely szerint az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulata nem szükségszerűen vonatkozik minden általános hatályú nem jogalkotási aktusra.

27. Az nem vitatott ugyanis, hogy a Lisszaboni Szerződés olyan harmadik fordulatot iktatott be az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésébe, amely „*rugalmasabbá tette* a természetes és jogi személyek által benyújtott megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatósági feltételeit.”[12]

28. A Bíróság mindamellett megállapította, hogy az e rendelkezésben használt „rendeleti jellegű jogi aktus” fogalma szűkebb körű, mint az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének első két fordulatában alkalmazott „jogi aktus” fogalma.[13]

29. A fenti két pontban említett megfontolások alapján a Bíróság megállapította, hogy „a természetes és jogi személyeket megillető, az EK 230. cikk negyedik bekezdésében szabályozott kereshetőségi jog módosításának az volt a célja, hogy lehetővé tegye e személyek számára, hogy kevésbé szigorú feltételek mellett indíthassanak megsemmisítés iránti keresetet az általános hatályú jogi aktusok ellen, kizárva e körből a jogalkotási aktusokat.”[14] Mindebből azt a következtetést vonta le, hogy „[a] Törvényszék tehát helyesen állapította meg, hogy a »rendeleti jellegű jogi aktusok« EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése szerinti fogalma nem foglalja magában a jogalkotási aktusokat.”[15]

11 Lásd a Törvényszék 2016. szeptember 15-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság ítéletét (T-220/13, nem tették közzé, EU:T:2016:484, 50–52. pont) és 2016. szeptember 15-i Ferracci kontra Bizottság ítéletét (T-219/13, EU:T:2016:485, 53–55. pont).

12 Lásd ebben az értelemben: 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 57. pont); kiemelés tőlem.

13 Lásd ebben az értelemben: 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 58. pont).

14 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 60. pont).

15 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 61. pont).

30. Ezen megszorító értelmezés alátámasztásához a Bíróság az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződéstervezet III-365. cikke (4) bekezdésének előkészítő anyagait vette alapul.[16] Márpedig ezen előkészítő iratok alapján nem állapítható meg, hogy más általános hatályú jogi aktusokat ki kellene zárni a „rendeleti jellegű jogi aktusok" fogalmi köréből. Azok ugyanis a szűkítő megközelítés fenntartásának lehetőségét kifejezetten a magánszemélyek által a jogalkotási aktusok ellen indított keresetekre korlátozzák.[17] Ellentétben azzal, amit a Bizottság a 2018. február 6-i tárgyalás során is fenntartott, az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződéstervezet III-365. cikke (4) bekezdésének előkészítő anyagai semennyiben nem támasztják alá azt, hogy az állami támogatások ügyében hozott határozatok „természetüknél fogva" – a jogi aktusok és az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulata értelmében vett „rendeleti jellegű jogi aktusok" mellett – az általános hatályú jogi aktusok egy harmadik kategóriáját képeznék.

31. Ezenkívül, szemben a jogalkotási és nem jogalkotási aktusok közötti különbségtétellel, az egyes általános hatályú nem jogalkotási aktusoknak az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése utolsó fordulatának hatálya alóli kizárása nem alapulhat eljárásjogi szemponton.[18] Márpedig az eseti jellegű megközelítés ellentétes lenne a jogbiztonság követelményével, amelynek érvényesülését biztosítani kell a keresetek benyújtása során.

32. Ugyanúgy ugyanis, ahogy a Bíróság elismerte, hogy a hatékony bírói jogvédelem elve magában foglalja azt a követelményt, hogy a jogalany az ügy teljes körű ismeretében hozhasson döntést arról, érdemes-e bírósághoz fordulnia,[19] azt is lehetővé kell tenni a jogalany számára, hogy eldönthesse, a szóban forgó határozat az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése alapján közvetlenül megtámadható-e az uniós bíróság előtt. Ehhez az szükséges, hogy a megtámadható jogi aktusok kategóriái világosan és egyértelműen meghatározhatók és azonosíthatók legyenek.

33. Következésképpen úgy vélem, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítéletekben azt állapította meg, hogy minden általános hatályú nem jogalkotási aktus szükségszerűen rendeleti jellegű jogi aktusnak minősül.

b) A vitatott határozat általános hatályáról

34. A Törvényszék a megtámadott ítéletekben megállapítja, hogy „a [vitatott] határozat általános hatályú […] három részét illetően."[20] Egyetértek ezzel a megállapítással: minden ezzel ellentétes értelmezés a támogatási *programok* összeegyeztethetőségére vonatkozó bizottsági határozatoknak az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése tekintetében elfogadott állandó minősítését kérdőjelezné meg, az *egyedi* támogatások összeegyeztethetőségére vonatkozó bizottsági határozatokkal szemben.

35. Kétségtelenül kijelenthető, hogy az általános hatályú jogi aktust mindig is olyan aktusként definiálták, amely objektíve meghatározott helyzetekre alkalmazandó, továbbá általános és elvont jelleggel meghatározott személyek kategóriái tekintetében vált ki joghatásokat.[21]

16 Lásd ebben az értelemben: 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 59. pont).

17 Lásd az Európai Konvent Titkársága, a Bíróság munkamódszerével foglalkozó munkacsoport 2003. március 25-i végső jelentését (CONV 636/03, 22. pont) és az Elnökség átadásra vonatkozó 2003. május 12-i megjegyzését (CONV 734/03, 20. o.).

18 A Lisszaboni Szerződés óta valamely jogalkotási aktus minősítése kizárólag az elfogadására irányadó szerződési rendelkezésben előírt eljárástól függ. Ugyanis „valamely jogi aktus csak akkor minősíthető uniós jogalkotási aktusnak, ha azt a Szerződések olyan rendelkezése alapján fogadták el, amely kifejezetten hivatkozik vagy a rendes jogalkotási eljárásra, vagy a különleges jogalkotási eljárásra" (lásd: 2017. szeptember 6-i Szlovákia és Magyarország kontra Bizottság ítélet, C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631, 62. pont).

19 Lásd ebben az értelemben: 1987. október 15-i Heylens és társai ítélet (222/86, EU:C:1987:442, 15. pont).

20 A Törvényszék 2016. szeptember 15-i Ferracci kontra Bizottság (T-219/13, EU:T:2016:485, 54. pont) és Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság (T-220/13, nem tették közzé, EU:T:2016:484, 51. pont) ítélete.

21 Lásd közvetetten (a rendelet és az egyedi határozat elhatárolására vonatkozóan): 1962. december 14-i Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes és társai kontra Tanács ítélet (16/62 és 17/62, nem tették közzé, EU:C:1962:47, 2. és 3. pont), valamint kifejezetten: 2002. január 15-i Libéros kontra Bizottság ítélet (C-171/00 P, EU:C:2002:17, 28. pont).

36. Az bizonyos, hogy az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján hozott bizottsági határozatok címzettje valamely konkrét tagállam. Mindazonáltal, amint azt már korábban is alkalmam nyílt kifejteni, egyetértek Kokott főtanácsnok azon álláspontjával, amely szerint egy adott tagállamnak címzett határozat sajátossága, hogy „egy nemzeti jogrendre [irányul], és ily módon általános hatályt [fejt] ki.” [22]

37. Ezenkívül azt is fontos megjegyezni, hogy a Tanács 659/1999 rendeletében foglalt meghatározás szerint a támogatási program „olyan jogi aktus, amely alapján – anélkül, hogy további végrehajtási intézkedésre volna szükség – egyedi támogatásokat lehet megítélni azon vállalkozások számára, amelyeket *a jogi aktusban általános vagy elvont módon jelöltek meg*, illetve olyan jogi aktus, amelynek alapján a meghatározott projekthez nem kapcsolódó támogatást egy vagy több vállalkozásnak lehet megítélni határozatlan időre és/vagy meghatározatlan összegben.” [23]

38. Ezenfelül, a „támogatási program” e definíciója, amely az érintett vállalkozások általános és elvont jellegű meghatározására tesz utalást, egyben a Bíróság azon állandó ítélkezési gyakorlatának középpontjában is áll, amelynek értelmében a valamely támogatási programot engedélyező, illetve megtiltó bizottsági határozatok általános hatállyal bírnak.

39. A támogatási programokat engedélyező határozatokkal kapcsolatban ugyanis a Bíróság kimondta, hogy „a vitatott határozat általános hatálya […] abból ered, hogy annak célja egy olyan adórendszer jóváhagyása, amely a gazdasági szereplők általános és elvonatkoztatott módon meghatározott csoportjára vonatkozik.” [24] Ami a támogatási programokat tiltó határozatokat illeti, a Bíróság állandó jelleggel úgy ítéli meg, hogy azok az adott ágazathoz tartozó és a szóban forgó rendszer potenciális kedvezményezettjének minősülő vállalkozásokkal szemben „olyan általános hatályú intézkedés[ek]ként jelen[nek] meg, amely[ek] objektív módon meghatározott helyzetekre alkalmazandó[k], és amely[ek] általánosan és elvontan körülírt személyek vonatkozásában fejt[enek] ki joghatásokat.” [25]

40. Ez az ítélkezési gyakorlat, amely az EK 230. cikkben már megjelenő személyes érintettségi feltételhez kapcsolódóan alakult ki, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta nem kérdőjeleződött meg.

41. Ily módon a Bíróság többek között a 2013. december 19-i Telefónica kontra Bizottság ítéletében (C-274/12 P, EU:C:2013:852) a külföldi vállalkozásban való részesedésszerzés esetén Spanyolország által az üzleti és cégértékre alkalmazott adózási amortizációról szóló, 2009. október 28-i 2011/5/EK bizottsági határozat (C 45/07, ex NN 51/07, ex CP 9/07) [26] 1. cikkének (1) bekezdését olyan rendelkezésként értékelte, amely „objektíve megállapított helyzetekre érvényes, és általánosan és absztrakt módon meghatározott személyek csoportjaival szemben vált ki jogi hatásokat.” [27]

22 Kokott főtanácsnok Telefónica kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-274/12 P, EU:C:2013:204, 25. pont), valamint ebben az értelemben a Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-132/12 P, EU:C:2013:335, 85. pont).

23 A 659/1999 rendelet 1. cikkének d) pontja; kiemelés tőlem. Ezt a definíciót az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2015. július 13-i (EU) 2015/1589 tanácsi rendelet (HL 2015. L 248., 9. o.) 1. cikkének d) pontja is átvette.

24 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítélet (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 31. pont). Kiemelés tőlem.

25 2004. április 29-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (C-298/00 P, EU:C:2004:240, 37. pont). Kiemelés tőlem.

26 HL 2011. L 7., 48. o.

27 A 2013. december 19-i Telefónica kontra Bizottság ítélet (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 48. pont). A 2011/5 határozat 1. cikkének (1) bekezdése megállapította, hogy a szóban forgó rendszert az EK 88. cikk (3) bekezdésének megsértésével alkalmazták, és azt a közös piaccal összeegyeztethetetlennek minősítette.

42. Megjegyzem továbbá, hogy a 2017. október 10-i Greenpeace Energy kontra Bizottság végzés (C-640/16 P, nem tették közzé, EU:C:2017:752) alapjául szolgáló ügyben a Bíróság nem fogadta el a Bizottságnak az indokolás megváltoztatására irányuló javaslatát, amelyet utóbbi arra való hivatkozással terjesztett elő, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot „amennyiben annak megállapítása során, hogy a vitatott határozat nem általános hatályú jogi aktus, nem csupán annak »határozati« minőségére hivatkozott, hanem arra is, hogy e határozat egyedi támogatásra vonatkozott.” [28]

43. Azáltal, hogy az indokolás megváltoztatására vonatkozó javaslatot nem fogadta el, és a Törvényszék érvelését nem utasította el, a Bíróság hallgatólagosan ugyan, de kétségkívül megerősítette, hogy a Törvényszék helytállóan járt el, amikor az adott határozat általános hatályának kizárása során nem csupán azt vette figyelembe, hogy azt egy konkrét tagállamnak címezték.

44. Álláspontjának alátámasztása érdekében a Bizottság a 2015. szeptember 17-i Mory és társai kontra Bizottság ítélet (C-33/14 P, EU:C:2015:609) 92. pontjára hivatkozott. E pontban a Bíróság kimondta, hogy „[m]ivel a Francia Köztársaságnak címzett vitatott határozat nem minősül az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett rendeleti jellegű jogi aktusnak, ugyanis nem általános hatályú jogi aktus […], meg kell vizsgálni, hogy e határozat az említett rendelkezés értelmében közvetlenül és személyében érinti-e a fellebbezőket.”

45. Szemben azzal, amit a Bizottság javasol, ez a megállapítás nem általánosítható. A szóban forgó határozat ugyanis sajátos jelleggel bírt, amennyiben korábban jogellenesnek és a belső piaccal összeegyeztethetetlennek ítélt egyedi állami támogatások visszatéríttetésének kötelezettségére vonatkozóan a Francia Köztársaság által feltett konkrét kérdésre adott bizottsági válaszról volt szó. Ezenkívül, még ha az említett határozatot állami támogatás jogszerűségére vonatkozó bizottsági határozatnak is kellene tekinteni, az mindenféleképpen egyedi hatályúnak minősülne, mivel az a Bizottság eredeti, egy meghatározott vállalkozásnak nyújtott támogatásra vonatkozó határozatával „összefüggő, azt kiegészítő” [29] határozat.

46. Következésképpen, mivel a Bizottság azon határozatait, amelyek egy támogatási programot az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek vagy összeegyeztethetetlennek minősítenek, általános hatályú intézkedéseknek kell tekinteni, azok ily módon az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulata értelmében vett rendeleti jellegű jogi aktusoknak minősülnek. [30]

47. Egyébiránt, szemben azzal, amit a Bizottság a 2018. február 6-i tárgyaláson kifejtett, az a tény, hogy a vitatott határozat első része már nem hatályos állami támogatásra vonatkozik, amelynek kedvezményezetti köre ily módon zárt, egyáltalán nincs befolyással annak általános hatályára. Valamely norma általános és elvont jellege ugyanis nem annak lehetőségétől függ, hogy meghatározott számú címzett azonosítható-e alkalmazása során, hanem attól, hogy a címzetteket hogyan határozza meg a norma megalkotója. [31] Ebből a szempontból a jogi aktus *tárgya* a meghatározó: valamely norma hatálya attól függően minősül egyedi vagy általános hatályúnak, hogy egyedi eseteket vagy objektív helyzeteket

28 A végzés 22. pontja.

29 A Bíróság által a 2015. szeptember 17-i Mory és társai kontra Bizottság ítélet (C-33/14 P, EU:C:2015:609) 104. pontjában használt kifejezések alapján.

30 Lásd ebben az értelemben: Lenaerts, K., Maselis, I., Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014, 7.120. sz.

31 A Bíróság szerint „valamely jogi aktus rendeleti jellegét nem kérdőjelezi meg azon lehetőség, amely szerint azon jogalanyok, akikre az aktus az adott időpontban alkalmazandó, szám szerint vagy *akár egyedileg* többé-kevésbé pontosan meghatározhatók, ha megállapítást nyer, hogy a jogi aktus annak céljára tekintettel a benne meghatározott jogi vagy ténybeli helyzet folytán alkalmazandó” (1968. július 11-i Zuckerfabrik Watenstedt kontra Tanács ítélet, 6/68, EU:C:1968:43; kiemelés tőlem). Lásd még: 1980. június 17-i Calpak és Società Emiliana Lavorazione Frutta kontra Bizottság ítélet (789/79 és 790/79, nem tették közzé, EU:C:1980:159, 9. pont); 1982. szeptember 30-i Roquette Frères kontra Tanács ítélet (242/81, EU:C:1982:325, 7. pont); 1993. június 29-i Gibraltar kontra Tanács ítélet (C-298/89, EU:C:1993:267, 17. pont).

szabályoz.[32] Márpedig egy támogatási programra vonatkozó határozat esetében – még ha a bizottsági határozat elfogadásának időpontjában az adott program már hatályát is vesztette, vagy azt más program váltotta fel – a jogi aktus tárgya elvont módon meghatározott objektív helyzetek, nem pedig előzetesen azonosított egyedi esetek szabályozása.

48. Így tehát a bizottsági határozattal érintett nemzeti intézkedésen keresztül határozható, illetve határozandó meg előbbi általános hatálya. Ezzel ellentétes értelmezés egyébiránt alapvető következetlenségekhez vezetne az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése egyes részeinek alkalmazása tekintetében. Ugyanis, hacsak figyelmen kívül nem hagyjuk a személyes érintettség vizsgálata keretében az állami támogatásokra vonatkozó bizottsági határozatok minősítésével kapcsolatban kialakult ítélkezési gyakorlatot,[33] az állami támogatások tárgyában hozott bizottsági határozat aszerint minősülne – egy és ugyanazon féllel szemben! – egyedi vagy általános hatályúnak, hogy a megsemmisítés iránti kereset elfogadhatóságát az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének második vagy harmadik része alapján kell vizsgálni. Ez utóbbi esetben ugyanis a bizottsági határozat egyedi hatályúnak minősülne, míg a – peres fél által másodlagosan mindig hivatkozható – második rész alapján ugyanezen határozatot általános hatályúnak kellene tekinteni.

49. Ezenkívül, a jogi aktus hatályára vonatkozó ilyen különbségtétel legalábbis paradox volna. Miközben az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése harmadik részének célja az volt, hogy kevésbé szigorú feltételek mellett tegye lehetővé megsemmisítés iránti kereset benyújtását, az új rendelkezést nem lehetne alkalmazni a Bizottság állami támogatás tárgyában hozott határozataira, abból adódóan, hogy a Bíróság nem ismeri el a Lisszaboni Szerződés által már korábban biztosított általános hatályukat.

50. A jelen indítványban kifejtett indokokra tekintettel tehát úgy vélem, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a vitatott határozat tárgyát képező nemzeti intézkedések általános hatálya alapján azt a következtetést vonta le, hogy e határozat rendeleti jellegű.

2. A közvetlen érintettségről

51. A közvetlen érintettségre vonatkozó feltétel már az EK 230. cikkben megjelent. Terjedelme a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta nem változott. „[K]ét kritérium együttes fennállását kívánja meg, vagyis egyrészt, hogy a vitatott intézkedés közvetlen hatást gyakoroljon a jogalany jogi helyzetére, és másrészt ne hagyjon mérlegelési lehetőséget az intézkedés végrehajtásával megbízott címzettek számára, mert az ilyen végrehajtás tisztán automatikus jellegű, és köztes szabályok alkalmazása nélkül, egyedül az uniós szabályozás alapján történik.”[34]

52. A közvetlen érintettséget meghatározó második feltétel nem vitatott. Amint azt a Törvényszék helyesen megállapította, a vitatott határozat köztes szabályok alkalmazása nélkül, egyedül az uniós szabályozás alapján tisztán automatikusan váltja ki joghatásait.[35]

32 Lásd ebben a megfogalmazásban: Kovar, R., „L'identification des actes normatifs en droit communautaire”, in.: *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, 1. kötet, Brüsszel, Bruylant, 1999, 387–422. o., különösen: 390. o.

33 A jelen indítvány 39. pontjában hivatkozott példákon kívül lásd: 1988. február 2-i Kwekerij van der Kooy és társai kontra Bizottság ítélet (67/85, 68/85 és 70/85, EU:C:1988:38, 15. pont), illetve még: 2009. szeptember 17-i Bizottság kontra Koninklijke FrieslandCampina ítélet (C-519/07 P, EU:C:2009:556, 53. pont).

34 2011. október 13-i Deutsche Post és Németország kontra Bizottság ítélet (C-463/10 P és C-475/10 P, EU:C:2011:656, 66. pont).

35 Lásd: A Törvényszék 2016. szeptember 15-i Ferracci kontra Bizottság ítélete (T-219/13, EU:T:2016:485, 48. pont) és 2016. szeptember 15-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság ítélete (T-220/13, nem tették közzé, EU:T:2016:484, 45. pont).

53. Ezzel szemben a Bizottság úgy véli, hogy a Törvényszék tévesen, anélkül állapította meg P. Ferracci és a Scuola Elementare Maria Montessori közvetlen érintettségét, hogy utóbbiak bizonyították volna, a vitatott határozat „konkrét és kézzelfogható” hatással volt helyzetükre. Úgy véli: ahhoz, hogy a szóban forgó támogatás kedvezményezettjeinek versenytársa az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében „közvetlenül érintett” legyen, nem elegendő annak bizonyítása, hogy a megtámadott aktus „elméletben és potenciálisan” hatást gyakorolhatott e versenytárs piacára.

54. Az ilyen értelmezés véleményem szerint az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének második fordulatában szabott két feltétel, azaz egyrészről a közvetlen érintettség, másrészről a személyes érintettség feltételének összetéveszthetőségéhez vezet.

55. A megsemmisítés iránti keresetet benyújtó személyeknek ugyanis annak igazolásához, hogy valamely általános hatályú vagy nem nekik címzett jogi aktus személyükben érinti őket, bizonyítaniuk kell, hogy a megtámadott jogi aktus „sajátos tulajdonságaik, vagy olyan ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, amely minden más személytől megkülönbözteti, és ezáltal címzetthez hasonló módon egyéníti őket.” [36]

56. Az állami támogatások vonatkozásában ezt a feltételt úgy kell értelmezni, hogy a felperes feladata annak bizonyítása, hogy „a szóban forgó határozat tárgyát képező támogatás [az érintett piacon elfoglalt] helyzetét lényegesen érinti.” [37] A személyes érintettség megállapításához nem elegendő tehát arra hivatkozni, hogy az adott vállalkozás a kedvezményezett vállalkozás versenytársa. [38] E feltétel segítségével vizsgálja tehát a Bíróság, hogy a felperes helyzetére a megtámadott norma „konkrét és kézzelfogható” hatással bír-e.

57. Ha dióhéjban kellene összefoglalnom az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének második fordulatában szabályozott két feltétel közötti különbséget, azt mondanám, hogy a közvetlen érintettség a felperes *jogi* helyzetére vonatkozik – a vitatott intézkedésnek „közvetlen hatást [kell gyakorolnia] a jogalany *jogi helyzetére*” –, [39] míg a személyes érintettség a felperes *ténybeli* helyzetére vonatkozik – „az intézkedésnek egy [őt] minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán kell rá vonatkoznia.” [40]

58. Márpedig a Bizottság azáltal, hogy a felperestől a helyzetére gyakorolt „konkrét és kézzelfogható hatás” felmutatását követeli meg a megtámadott jogi aktussal való közvetlen érintettségének igazolására, a helyzet ténybeli értékelésébe csap át. Ezzel elferdíti a közvetlen érintettség feltételét. Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik részébe olyan feltételt is beleért, amelytől a jogalkotó a megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatósága feltételeinek rugalmasabbá tétele céljából tekintett el. [41] A közvetlen érintettségre vonatkozó feltétel ilyen eltorzítása véleményem szerint nem fogadható el.

59. A Bizottság érvelését a 2015. április 28-i T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítéletre (C-456/13 P, EU:C:2015:284) és a 2015. szeptember 17-i Confederazione Cooperative Italiane és társai kontra Anicav és társai ítéletre (C-455/13 P, C-457/13 P és C-460/13 P, nem tették közzé, EU:C:2015:616) alapítja.

36 1963. július 15-i Plaumann kontra Bizottság ítélet (25/62, EU:C:1963:17); 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 72. pont).

37 Lásd ebben az értelemben: 2005. december 13-i Bizottság kontra Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum ítélet (C-78/03 P, EU:C:2005:761, 37. pont); 2007. november 22-i Sniace kontra Bizottság ítélet (C-260/05 P, EU:C:2007:700, 54. pont); 2015. szeptember 17-i Mory és társai kontra Bizottság ítélet (C-33/14 P, EU:C:2015:609, 97. pont).

38 Lásd ebben az értelemben: 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítélet (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 47. pont).

39 2014. február 27-i Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ítélet (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 74. pont); kiemelés tőlem.

40 2014. február 27-i Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ítélet (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 57. pont); kiemelés tőlem.

41 A megsemmisítés iránti kereset feltételeinek rugalmasabbá tételével kapcsolatban lásd: 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 57. pont).

60. A T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ügyben (C-456/13 P, EU:C:2015:284) a felperesek import nádcukor-finomító vállalkozások voltak. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a megtámadott jogi aktusok nem érintették őket közvetlenül, mivel azok kizárólag az európai cukor*termelőkre* vonatkoztak. A Confederazione Cooperative Italiane és társai kontra Anicav és társai ügyben (C-455/13 P, C-457/13 P és C-460/13 P, nem tették közzé, EU:C:2015:616) a felperesek ipari gyümölcsfeldolgozók voltak. Márpedig a megtámadott rendelkezések kizárólag a *termelői* szervezetek által feldolgozott gyümölcsre és zöldségre vonatkoztak. E körülmények között a Bíróság kimondta, hogy pusztán az a tény, hogy a megtámadott rendelkezések folytán hátrányos versenyhelyzetbe kerültek, nem elegendő jogi helyzetükben való érintettségük megállapításához.

61. A jelen indítvány fenti 54–58. pontjaiban kifejtett okok miatt úgy vélem, hogy a közvetlen érintettségre vonatkozó feltételt a T &L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság (C-456/13 P, EU:C:2015:284), valamint a Confederazione Cooperative Italiane és társai kontra Anicav és társai (C-455/13 P, C-457/13 P et C-460/13 P, nem tették közzé, EU:C:2015:616) ügyek sajátos körülményei között lehet csak ilyen különösen szigorúan alkalmazni. Noha ugyanis, szemben a megtámadott ítéletekben megfogalmazott törvényszéki állásponttal, életszerűtlennek tűnhet, hogy a fent említett T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság, valamint Confederazione Cooperative Italiane és társai kontra Anicav és társai ügyek felperesei nem ugyanazon a piacon voltak jelen, mint azok a „termelők”, akikre a megtámadott rendelkezések vonatkoztak, ettől még ugyanúgy igaz, hogy a megtámadott szabályozás csupán a termelők, nem pedig a felperesek *jogi helyzetére* gyakorolt közvetlen hatást. A megtámadott jogi aktusok hatálya kizárólag az említett termelőkre terjedt ki.

62. Ezzel szemben egy, az állami támogatások tárgyában hozott bizottsági határozattal szemben benyújtott kereset elbírálása keretében nem látom indokoltnak a Törvényszék azon – a Bíróság 1985. január 17-i Piraiki-Patraiki és társai kontra Bizottság ítélete (11/82, EU:C:1985:18, 6–10. pont) és 1986. január 28-i Cofaz és társai kontra Bizottság ítélete (169/84, EU:C:1986:42, 30. pont) alapján kialakított – ítélkezési gyakorlatának figyelmen kívül hagyását, amely szerint valamely támogatás kedvezményezettjének versenytársát akkor érinti közvetlenül a Bizottság engedélyező határozata, ha a támogatás már folyósításra került, vagy az adott tagállamnak a támogatás nyújtására irányuló szándéka nem kétséges.[42]

63. E körülmények között úgy vélem, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor azt állapította meg, hogy a vitatott határozatban szereplő intézkedések befolyással voltak P. Ferracci és a Scuola Elementare Maria Montessori jogi helyzetére, és azt közvetlenül érintették.

3. A végrehajtási intézkedések fennállásáról

64. Emlékeztetőül: a vitatott határozat három részből áll. Az első részben a Bizottság úgy határozott, hogy az olyan nem kereskedelmi célú jogalanyoknak nyújtott mentesség, akik az ingatlanjaikat az ICI-rendszer keretében meghatározott különleges tevékenységek végzésére használják, a belső piaccal összeegyeztethetetlen és jogellenesen nyújtott állami támogatásnak minősül. Ugyanakkor nem követelte meg annak visszatéríttetését. A második és harmadik részben megállapította, hogy sem a TUIR 149. cikkének (4) bekezdése, sem az új IMU-szabályozásban előírt mentesség nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés értelmében vett állami támogatásnak.

42 Lásd különösen: 1995. július 6-i AITEC és társai kontra Bizottság ítélet (T-447/93–T-449/93, EU:T:1995:130); 1996. október 22-i Skibsværftsforeningen és társai kontra Bizottság ítélet (T-266/94, EU:T:1996:153); 1999. június 3-i TF1 kontra Bizottság ítélet (T-17/96, EU:T:1999:119, 30. pont); 2008. február 12-i BUPA és társai kontra Bizottság ítélet (T-289/03, EU:T:2008:29, 81. pont); 2009. november 18-i Scheucher-Fleisch és társai kontra Bizottság ítélet (T-375/04, EU:T:2009:445, 36. pont). Jóllehet nem állami támogatásokra vonatkozó bizottsági határozat tárgyában, de a Bíróság azt is elismerte, hogy valamely uniós jogi aktus akkor érint közvetlenül egy magánszemélyt, ha „a címzettnek pusztán elméleti lehetősége van arra, hogy ne kövesse az [uniós] aktusban foglaltakat, és semmi kétség nem fér ahhoz a szándékához, hogy az aktussal összhangban álló döntést hozzon” (1998. május 5-i Dreyfus kontra Bizottság ítélet, C-386/96 P, EU:C:1998:193, 44. pont). Az elv felidézését illetően lásd továbbá: 2009. szeptember 10-i Bizottság kontra Ente per le Ville Vesuviane és Ente per le Ville Vesuviane kontra Bizottság ítélet (C-445/07 P és C-455/07 P, EU:C:2009:529), 46. pont.

65. A Bizottság szerint e határozat az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulata értelmében vett végrehajtási intézkedéseket von maga után, amennyiben a felperesek kérhették volna, hogy az állítólagos versenytársaikkal azonos adójogi elbánásban részesüljenek, és a hatósági elutasítással szemben keresetet terjeszthettek volna elő a nemzeti bíróság előtt, egyúttal a vitatott határozat érvényességét is vitatva. [43]

66. Elismerem, hogy ez a következtetés illeszkedik a 2013. december 19-i Telefónica kontra Bizottság ítélet (C-274/12 P, EU:C:2013:852) logikájába.

67. A Bíróság akkor ugyanis megállapította, hogy egy bizottsági határozat olyan rendelkezése, melynek célja valamely támogatási program közös piaccal való összeegyeztethetetlenségének megállapítása, nem határozza meg az összeegyeztethetetlenség kimondásának az egyes adóalanyokra vonatkozó különös jogkövetkezményeit. A Bíróság szerint „[e] következmények […] olyan közigazgatási aktusokban testesülnek meg, mint például egy adó megállapításáról szóló határozat, amely [az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulata] értelmében vett […] végrehajtási intézkedésnek minősül.” [44] Ennek következtében a Bíróság úgy vélte, hogy a Törvényszék jogszerűen ítélte úgy, hogy „az összeegyeztethetetlenséget megállapító határozat végrehajtására irányuló intézkedések – *így többek között az, amely a szóban forgó adókedvezmény iránti kérelmek elutasítását rendeli el*, és amelynek elutasítást a fellebbező a nemzeti bíróság előtt megtámadhatja – a vitatott határozat végrehajtási intézkedései”. [45]

68. Hasonló okfejtés véleményem szerint nem alkalmazható a jelen fellebbezések esetében az alábbi indokokra tekintettel.

69. Egyrészt, a vitatott határozat első részének tárgyát képező támogatást az Olasz Köztársaságnak nem kell visszatéríttetnie. A vitatott határozat ezen első része tehát nem von maga után végrehajtási intézkedést: végleges és önálló.

70. Másrészt, szemben a 2013. december 19-i Telefónica kontra Bizottság ítélet (C-274/12 P, EU:C:2013:852) alapjául szolgáló ügy fellebbezőjével, P. Ferracci és a Scuola Elementare Maria Montessori nem jogosultak a szóban forgó támogatásra, hanem e támogatás kedvezményezettjeinek lehetséges versenytársai. [46] Márpedig a Bíróság korábban kimondta, hogy annak értékelése érdekében, hogy valamely rendeleti jellegű jogi aktus von-e maga után végrehajtási intézkedéseket, az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése utolsó fordulata alapján kizárólag a jogorvoslati jogára hivatkozó személy helyzetét kell figyelembe venni. [47]

71. Ebben az összefüggésben meg kell állapítani, hogy semmilyen, a vitatott határozat „végrehajtására elfogadott” jogi aktus nem alkalmazandó P. Ferracci és a Scuola Elementare Maria Montessori helyzetére. Az a felvetés, hogy pusztán azzal a céllal igényeljenek egy támogatást – amelyről pontosan tudják, hogy nem kaphatják meg –, hogy az azt elutasító határozatot bírói úton megtámadhassák, számomra tökéletesen életszerűtlennek tűnik.

43 Lásd a C-623/16. P. és C-624/16. P. sz. fellebbezések 75. pontját.

44 2013. december 19-i Telefónica kontra Bizottság ítélet (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 35. pont).

45 2013. december 19-i Telefónica kontra Bizottság ítélet (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 36. pont); kiemelés tőlem.

46 Az igaz, hogy az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben a fellebbező terhére nem rendelték el a visszatéríttetést, illetve hogy a visszatéríttetési kötelezettség által érintett időszakban lemondott a vitatott támogatásról. Ténykörülményeit tekintve helyzete tehát hasonló volt P. Ferracci és a Scuola Elementare Maria Montessori helyzetéhez.

47 Lásd ebben az értelemben: 2013. december 19-i Telefónica kontra Bizottság ítélet (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 30. pont); 2015. április 28-i T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítélet (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 32. pont).

72. Ezzel kapcsolatban egyébiránt, hatását tekintve nem látok különbséget az olyan jogellenes támogatási program, amelyet nem térítettenek vissza (a vitatott határozat első része) és az olyan jogszerűnek ítélt támogatási program között, amelyben a felperesek semmiképp nem részesülnek (a vitatott határozat második és harmadik része). Mindkét esetben – amint azt már alkalmam nyílt korábban is kifejteni – ugyanúgy felmerül a kérdés: hogyan nem lehet kételkedni az olyan aktus létezésén alapuló elméleti konstrukciók tényleges hatékonyságában, amelynek egyetlen létjogosultsága a bíróság előtti megtámadhatósága? [48]

73. Ezzel kapcsolatban talán nem haszontalan emlékeztetni arra, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulata a Bíróság azon megállapításából eredeztethető, amely szerint a hatékony bírói jogvédelem nem biztosított, amennyiben a magánszemélynek nincs más választása, mint jogsértést elkövetni annak érdekében, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságot olyan végrehajtási aktus meghozatalára ösztönözze, amelynek következtében előzetes döntéshozatal céljából kérdés előterjesztésére jogosult bíróság előtt kellene védekeznie. [49]

74. A Bíróság egyébiránt kifejezetten elismerte, hogy „az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése utolsó fordulata értelmében vett »olyan rendeleti jellegű jogi aktusok […], amelyek nem tartalmaznak végrehajtási intézkedéseket« fogalmát e rendelkezés céljának tükrében kell értelmezni, amely – amint az a keletkezésének körülményeiből is kitűnik – annak elkerülésére irányul, hogy a magánszemély jogsértést legyen kénytelen elkövetni azért, hogy bírósághoz fordulhasson.” [50]

75. Márpedig, még ha P. Ferracci és a Scuola Elementare Maria Montessori formálisan nem is követnének el jogsértést azáltal, hogy nem nekik szánt támogatásra nyújtanák be igényüket, mindazonáltal kénytelenek lennének abszolút kudarcra ítélt magatartást tanúsítani annak érdekében, hogy bírósághoz fordulhassanak. Ez a helyzet éppenséggel nem áll távol az EK 230. cikk módosítására okot adó körülményektől.

76. A játékadóra vonatkozó dán rendszerrel kapcsolatos ügyek, amelyekre a Bizottság a Törvényszék előtt, illetve fellebbezéseinek alátámasztása érdekében hivatkozott, nincsenek befolyással erre a megközelítésre. [51]

77. Erről a rendszerről a Bizottság határozatában megállapította, hogy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja értelmében összeegyeztethető a belső piaccal. Az e bizottsági határozattal szemben benyújtott keresetek vizsgálata során a Bíróság úgy vélte, hogy a határozat „csupán azon a nemzeti jogalkotási intézkedésen [amely a bizottsági végleges határozat meghozatala előtt hatályba léptette a vitatott rendszert], valamint az az alapján elfogadott adómegállapítási határozatokon keresztül fejti ki joghatásait a felperesek tekintetében, amelyek az említett határozatban foglalt összeegyeztethetőség kimondásának az egyes adóalanyokra – közöttük a felperesekre – vonatkozó különös jogkövetkezményeit meghatározzák”. [52]

48 Lásd ebben az értelemben: a Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-132/12 P, EU:C:2013:335, 62. pont).

49 Lásd ebben az értelemben: 2007. március 13-i Unibet ítélet (C-432/05, EU:C:2007:163, 64. pont).

50 2013. december 19-i Telefónica kontra Bizottság ítélet (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 27. pont).

51 A Törvényszék 2014. szeptember 26-i Dansk Automat Brancheforening kontra Bizottság ítéletéről (T-601/11, EU:T:2014:839) és a Royal Scandinavian Casino Århus kontra Bizottság ítéletéről (T-615/11, nem tették közzé, EU:T:2014:838) van szó, amelyeket a Bíróság 2016. április 21-i Dansk Automat Brancheforening kontra Bizottság végzésével (C-563/14 P, nem tették közzé, EU:C:2016:303), illetve Royal Scandinavian Casino Århus kontra Bizottság végzésével (C-541/14 P, nem tették közzé, EU:C:2016:302) helybenhagyott.

52 2016. április 21-i Royal Scandinavian Casino Århus kontra Bizottság végzés (C-541/14 P, nem tették közzé, EU:C:2016:302, 46. pont); 2016. április 21-i Dansk Automat Brancheforening kontra Bizottság végzés (C-563/14 P, nem tették közzé, EU:C:2016:303, 58. pont).

78. A megtámadott ítéletekben a Törvényszék megállapította, hogy a két helyzet nem hasonlítható össze, mivel a játékadóra vonatkozó dán rendszerrel kapcsolatos ügyek tárgyát képező bizottsági határozat rendelkező része a bejelentett intézkedés végrehajtására vonatkozó rendelkezések elfogadását írta elő, különösen annak meghozatalát *követően*.[53]

79. Függetlenül attól, hogy releváns-e ezen értékelés, alapvető különbség áll fenn a játékadóra vonatkozó dán rendszer és a jelen fellebbezések tárgyát képező olasz rendelkezések között. A dán rendszer ugyanis semmi esetre sem rendelkezett adómentességről valamely szolgáltató javára. Épp ellenkezőleg, a játékadóra vonatkozó nemzeti törvény különböző adókulcsok alkalmazását írta elő, közöttük a bizottsági határozatot vitató vállalkozásokra vonatkozó magasabb adókulcsot is.[54]

80. Ilyen helyzetben nem volt tehát tévedés, hogy a nemzeti törvény alapján elfogadandó adómegállapítási határozatokat olyan végrehajtási intézkedéseknek tekintették, amelyeket a bizottsági határozat „von maga után”. Ezen adómegállapítási határozatokban jelennek meg a bizottsági határozat jogkövetkezményei, amelyeket minden nehézség és művi elem nélkül meg lehet támadni a nemzeti bíróság előtt.

81. A fenti indokok összességére tekintettel úgy vélem, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor azt állapította meg, hogy a vitatott határozat P. Ferracci és a Scuola Elementare Maria Montessori tekintetében nem vont maga után végrehajtási intézkedéseket.

4. A P. Ferracci és a Scuola Elementare Maria Montessori által a Törvényszékhez benyújtott keresetek elfogadhatóságára vonatkozó következtetés

82. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a vitatott határozat olyan rendeleti jellegű jogi aktus, amely P. Ferracci és a Scuola Elementare Maria Montessori tekintetében nem von maga után végrehajtási intézkedéseket, és amely közvetlenül érinti őket.

83. Következésképpen, mivel a Bizottság által a fellebbezései alátámasztására előadott egyetlen jogalap nem tűnik megalapozottnak, így a Bizottság fellebbezéseit véleményem szerint el kell utasítani.

84. Mivel a P. Ferracci és a Scuola Elementare Maria Montessori által benyújtott keresetek elfogadhatósága megerősítést nyert, meg kell vizsgálni az utóbbi által előterjesztett, az ügy érdemét érintő fellebbezést.

B. A Scuola Elementare Maria Montessori által a Törvényszék elé terjesztett kereset érdeméről

85. A 2016. szeptember 15-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság ítélettel (T-220/13, nem tették közzé, EU:T:2016:484; a továbbiakban: a megtámadott ítélet) szemben előterjesztett fellebbezésének alátámasztására a Scuola Elementare Maria Montessori két jogalapra hivatkozik. Az első jogalap a jogellenesnek és a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősített támogatásokat illetően a visszatéríttetés elrendelésének mellőzésére vonatkozó törvényszéki értékelést támadja (a vitatott határozat első része). A második jogalap a megtámadott ítéletet a Törvényszék azon megállapítása tekintetében vitatja, amelyben kimondta, hogy az IMU-mentesség nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak (a vitatott határozat harmadik része).

53 Lásd: a Törvényszék 2016. szeptember 15-i Ferracci kontra Bizottság ítélete (T-219/13, EU:T:2016:485, 69. pont) és 2016. szeptember 15-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság ítélete (T-220/13, nem tették közzé, EU:T:2016:484, 66. pont).

54 Lásd: 2016. április 21-i Royal Scandinavian Casino Århus kontra Bizottság végzés (C-541/14 P, nem tették közzé, EU:C:2016:302, 45. pont); 2016. április 21-i Dansk Automat Brancheforening kontra Bizottság végzés (C-563/14 P, nem tették közzé, EU:C:2016:303, 57. pont).

1. A visszatéríttetés elrendelésének mellőzésére vonatkozó első jogalapról

a) A felek érvei

86. Az első jogalap négy részre tagolódik.

87. Először is, a Scuola Elementare Maria Montessori arra hivatkozik, hogy a Törvényszék megsértette az EUMSZ 108. cikket, a 659/1999 rendelet 14. cikkének (1) bekezdését és az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdését azáltal, hogy lehetővé tette a Bizottság számára, hogy a hivatalos vizsgálat szakaszában megállapítsa a jogellenes támogatások visszatérítttetésének teljes lehetetlenségét. A jogellenes támogatások visszatérítttetésének teljes lehetetlensége nem minősül a 659/1999 rendelet 14. cikkének (1) bekezdése értelmében vett általános jogelvnek.

88. Másodszor, a Scuola Elementare Maria Montessori vitatja a megtámadott ítéletben a „teljes lehetetlenség” Törvényszék által elfogadott fogalmát. A Törvényszék szerinte kizárólag az olasz kataszteri és adóügyi adatbázisokra támaszkodott, amelyek alapján visszamenőleg nem kereshetők vissza a visszatérítttetéshez szükséges adatok. Márpedig ezen elemek a belső jogrend részeit képezik, így nem alapozhatják meg a támogatások visszatérítttetésének lehetetlenségét.

89. Harmadszor, a vitatott határozat a „teljes lehetetlenség” téves értelmezésén alapul, amennyiben a Törvényszék elutasította a Scuola Elementare Maria Montessori arra vonatkozó állításait, hogy az Olasz Köztársaságnak rendelkezésére álltak olyan, az ingatlan- és adónyilvántartási adatbázisoktól független alternatív módszerek, amelyek alapján a szóban forgó támogatásokat visszatéríthette volna. A Törvényszék egyúttal megfordította a bizonyítási terhet azáltal, hogy a Scuola Elementare Maria Montessoritól követelte meg a támogatás-visszatérítttetés lehetőségének bizonyítását.

90. Negyedszer, a Scuola Elementare Maria Montessori azt rója fel a Törvényszéknek, hogy elferdítette a bizonyítékokat annak kimondásával, hogy a szóban forgó támogatások visszatérítttetéséhez szükséges információkat lehetetlen az ingatlan- és adónyilvántartási adatbázisokból megállapítani.

91. A Bizottság válaszul először is azt adja elő, hogy a jogellenes támogatások visszatérítttetése elrendelésének a vitatott határozatban való mellőzése összhangban áll a 659/1999 rendelet 14. cikkének (1) bekezdésével, amely megtiltja a Bizottság számára a visszatérítttetés elrendelését, amennyiben az ellentétes valamely általános jogelvvel. Márpedig azon általános jogelv értelmében, amely szerint lehetetlen teljesítésére senki nem kötelezhető, a Bizottság nem írhat elő olyan kötelezettséget, amely már keletkezése pillanatában objektíve és abszolút teljesíthetetlen.

92. Másodszor, a Bizottság arra hivatkozik, hogy a Scuola Elementare Maria Montessori összekeveri a „*vis maior*” és a „teljes lehetetlenség” fogalmát. A második fogalom szélesebb körű, mint az első, és olyan, előreláthatatlannak vagy rendkívülinek nem minősülő helyzetekre is kiterjed, mint például a kedvezményezett vállalkozás felszámolása.

93. Harmadszor, véleménye szerint a szóban forgó támogatások visszatérítttetését lehetővé tévő alternatív módszerekre vonatkozó érvelés azon a téves állításon alapul, hogy a Scuola Elementare Maria Montessori igazolta, hogy ilyen módszerek léteznek. A Törvényszék elutasította az e módszerek létezésének bizonyítására vonatkozó érveket. Amennyiben a Scuola Elementare Maria Montessori ennek elutasítását vitatja, úgy tények értékelését vonja kétségbe, ami nem képezheti fellebbezés tárgyát.

94. Negyedszer, a bizonyítékok elferdítésére alapított jogalap elfogadhatatlan, mivel a Scuola Elementare Maria Montessori pusztán azt kéri a Bíróságtól, hogy a Törvényszéktől eltérően értékelje a bizonyítékokat.

b) Elemzés

95. Voltaképpen a Scuola Elementare Maria Montessori által felhozott első jogalap első két része a következő, egymásból logikusan következő három kérdés megválaszolását kívánja meg:

– Először is, a Bizottság *a priori* mellőzheti-e az olyan támogatás visszatéríttetésének elrendelését, amelyet jogellenesnek és a belső piaccal összeegyeztethetetlennek tart?

– Másodszor, amennyiben az első kérdésre igenlő a válasz, a jelen ügyben azonosítható-e olyan indok, amely igazolhatja a visszatérítttetés elrendelésének mellőzését?

– Végül, amennyiben a második kérdésre igenlő a válasz, a Törvényszék tévesen alkalmazta-e a jogot az ily módon azonosított indok alkalmazása során?

1) Annak lehetőségéről, hogy a Bizottság ne rendelje el valamely jogellenes támogatás visszatérítttetését

96. Ami az első kérdést illeti, azon a véleményen vagyok, hogy a Bizottság már az adott támogatási program hivatalos vizsgálatának szakaszában határozhat úgy, hogy nem rendeli el a jogellenesnek minősített támogatások visszatérítttetését.

97. A Törvényszék, miután emlékeztet arra, hogy a jogellenes támogatás visszatérítttetés általi megszüntetése a jogellenessége megállapításának logikus következménye,[55] a megtámadott ítélet 75. pontjában kifejti, hogy „a Szerződés állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseinek a célja a hatékony verseny helyreállítása, ezért *főszabály* szerint a Bizottság határozatai az érintett tagállam számára előírják, hogy a szóban forgó támogatásokat ténylegesen és haladéktalanul téríttessék vissza.”[56]

98. Semmilyen téves jogalkalmazást nem észlelek ebben. Számomra ugyanis helyesnek tűnik, hogy a jogellenes támogatások visszatérítttetésének elrendelése a főszabály, amely alól kivételek engedhetők.

99. A Bíróságnak a nemzeti bíróságoknak az állami támogatások ellenőrzésének végrehajtásában betöltött szerepére vonatkozó ítélkezési gyakorlata megerősíti ezt az álláspontot. Annak megerősítése mellett ugyanis, hogy „a jogellenesen nyújtott állami támogatás visszatérítttetésének fő célja a jogellenes támogatással biztosított versenyelőny által okozott versenytorzulás kiküszöbölése,”[57] a Bíróságnak már korábban alkalma nyílt annak pontosítására, hogy „[*a] támogatás visszatérítttetésének elrendelése* csak rendkívüli körülmények felmerülése esetén *bizonyulhat helytelennek*.”[58] Ezáltal a Bíróság – noha csak kivételes esetekre vonatkozóan – elismerte azon főszabálytól való eltérés lehetőségét, hogy a jogellenes támogatás visszatérítttetését el kell rendelni.

100. Ez az elgondolás egyébként kifejezetten megjelenik a 659/1999 rendelet 14. cikkének (1) bekezdésében, amely úgy rendelkezik, hogy „[a] Bizottság nem követeli meg a támogatás visszatérítését, amennyiben az ellentétes a közösségi jog valamelyik általános elvével.”

101. Ennek következtében, a Bíróság fordulatával élve: „a Bizottságnak mindig el kell rendelnie az általa a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánított támogatás visszatérítttetését, *kivéve, ha a visszatérítttetés ellentétes az uniós jog valamely alapelvével*.”[59]

55 A Törvényszék ezen megállapítását alátámasztja a Bíróság ítélkezési gyakorlata. Lásd ebben az értelemben különösen: 1990. március 21-i Belgium kontra Bizottság ítélet (C-142/87, EU:C:1990:125, 66. pont); 2016. december 21-i Bizottság kontra Aer Lingus és Ryanair Designated Activity ítélet (C-164/15 P és C-165/15 P, EU:C:2016:990, 116. pont).

56 Kiemelés tőlem.

57 2011. december 8-i Residex Capital IV ítélet (C-275/10, EU:C:2011:814, 34. pont). Újabban lásd még: 2015. október 1-i Electrabel és Dunamenti Erőmű kontra Bizottság ítélet (C-357/14 P, EU:C:2015:642, 111. pont).

58 2011. december 8-i Residex Capital IV ítélet (C-275/10, EU:C:2011:814, 35. pont); kiemelés tőlem.

59 2011. július 28-i Mediaset kontra Bizottság ítélet (C-403/10 P, nem tették közzé, EU:C:2011:533, 124. pont); kiemelés tőlem.

102. Számomra nem kétséges – még ha csak kivételesen is kerülhet rá sor –, hogy van lehetőség arra, hogy valamely jogellenes támogatás visszatéríttetésének elrendelését a hivatalos vizsgálati eljárás szakaszában mellőzzék.

103. Következésképpen, itt az ideje áttérni a Scuola Elementare Maria Montessori első jogalapja által felvetett második kérdésre, és azonosítani azt az általános jogelvet, amely igazolhatja, hogy a vitatott határozatban nem rendelték el a visszatérítttetést.

2) Az uniós jog olyan általános jogelvének létezéséről, amely a jelen ügyben igazolja a jogellenes támogatások visszatérítttetése elrendelésének mellőzését

104. Ha a megtámadott ítéletet nézzük, abban a Törvényszék azt állapította meg, hogy „a Bizottság nem alkalmazta tévesen a jogot annak a hivatalos vizsgálati eljárási szakaszban és a visszatérítttetés elrendelését megelőzően történő megállapításával, hogy az Olasz Köztársaság számára *teljességgel lehetetlen* visszatéríttetni a [vitatott] határozatban jogellenesnek értékelt támogatásokat.”[60]

105. A Bizottság szerint az Olasz Köztársaság által előadott érvek, amelyek e következtetéshez vezettek, az „*impossibilium nulla obligatio est*” elvébe illeszkednek, amely elv a „lehetetlen teljesítésére senki nem kötelezhető” szabályának feleltethető meg.[61] A Bizottság ezt az uniós jog egy általános elvének kifejezéseként értékeli.

106. Először is megjegyezném, hogy noha egyes elődeim ezt a formulát „maximának”[62] vagy egyszerű „szállóigének”[63] tekintették, a Bíróság a közelmúltban „elvnek” minősítette azt.[64] Azóta egyébként a Bíróság egy uniós jogi rendelkezés értelmezésének alátámasztásához is alkalmazta.[65]

107. Továbbá, amennyiben az uniós jog általános elvei úgy határozhatók meg, mint az íratlan elsődleges jog alapvető rendelkezései, amelyek az uniós jogrend szerves részét képezik,[66] azt gondolom, hogy az „*impossibilium nulla obligatio est*” elve ilyennek minősülhet, amikor az állami támogatások területén alkalmazzák.

108. Ennek elismerése összhangban állna azzal a ténnyel, hogy egy jogellenesnek minősített állami támogatás visszatérítttetésére vonatkozó bizottsági határozat *érvényessége* attól függ, hogy visszatéríttethető-e a szóban forgó támogatás. A Bíróság szerint ugyanis „[a jogellenes támogatás visszatérítttetésének] teljes lehetetlensége nem érvényteleníthetí a vitatott határozatot, mivel az csupán a végrehajtás szakaszában keletkezik […]. Ezzel szemben, *a Bizottság* – a megtámadotthoz hasonló határozat útján, annak érvénytelenségét kockáztatva – *nem írhat elő olyan kötelezettséget, amely már keletkezése pillanatában objektíve és abszolút teljesíthetetlen*”.[67]

109. Ezen általános elv elismerése a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatával is összhangban állna, amely szerint „az állami támogatások tárgyában hozott bizottsági határozat végrehajtása során […] a Bizottság által nem tervezett következményekről tudomást szerző tagállam köteles mérlegelés céljából a Bizottság elé terjeszteni e problémákat, a szóban forgó határozat megfelelő módosításait

60 2016. szeptember 15-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság ítélet (T-220/13, nem tették közzé, EU:T:2016:484, 87. pont); kiemelés tőlem.

61 Lásd a Bizottság válaszbeadványának 12. pontját. (C-622/16 P). Ezt az elvet már a római jog is ismerte (Digesta, 50. o., 17 és 185, *Celsus libro octavo digestorum*) *„nemo potest ad impossibile obligari*” megfogalmazásban is.

62 Lásd: Trstenjak főtanácsnok Budějovický Budvar ügyre vonatkozó indítványa (C-482/09, EU:C:2011:46, 44. lábjegyzet).

63 Lásd, egy Németország által felhozott érvre utalva: Geelhoed főtanácsnok Bizottság kontra Németország egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-20/01 és C-28/01, EU:C:2002:717, 30. pont).

64 Lásd: 2016. március 3-i Daimler ítélet (C-179/15, EU:C:2016:134, 42. pont).

65 Lásd: 2017. december 20-i Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation ítélet (C-664/15, EU:C:2017:987, 96. pont).

66 Lásd ebben az értelemben: Trstenjak főtanácsnok Audiolux és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-101/08, EU:C:2009:410, 69. pont).

67 1999. június 17-i Belgium kontra Bizottság ítélet (C-75/97, EU:C:1999:311, 86. pont); kiemelés tőlem.

kezdeményezve."[68] A tagállamok e kötelezettsége szükségképpen azt feltételezi, hogy amennyiben a Bizottság számolt volna határozatának következményeivel – például a jogellenes támogatások visszatéríttetésének lehetetlenségével –, azokat a határozathozatal során figyelembe vehette volna, illetve figyelembe kellett volna vennie. Ellenkező esetben semmi nem indokolná, hogy az ezt észlelő tagállamok számára előírják a bizottsági határozat esetleges módosítása érdekében a Bizottság erről való értesítésére vonatkozó kötelezettséget.

110. A fenti megfontolásokra figyelemmel, az „impossibilium nulla obligatio est" elve a visszatéríttetés teljes lehetetlenségeként értelmezve az állami támogatásokra vonatkozó uniós jog szerves részét képező alapvető íratlan rendelkezésnek felel meg. Ily módon, véleményem szerint az uniós jog 659/1999 rendelet 14. cikke (1) bekezdésének értelmében vett általános elvének minősíthető.

3) Az „impossibilium nulla obligatio est" elvének Törvényszék általi alkalmazásáról

111. Mivel az „*impossibilium nulla obligatio est*" elve az uniós jog 659/1999 rendelet 14. cikkének (1) bekezdése értelmében vett általános elvének tekinthető, azt kell megvizsgálni, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta-e a jogot annak megállapítása során, hogy a Bizottság nem vétett ilyen jellegű hibát, amikor úgy értékelte, hogy a szóban forgó támogatások kedvezményezettjeit lehetetlen azonosítani az ingatlan- és adónyilvántartási adatbázisok alapján, következésképpen lehetetlen visszatéríttetni a jogellenes támogatásokat.[69]

112. A Scuola Elementare Maria Montessori fellebbezésének alátámasztására előadott első jogalapjának második részében vitatja a Törvényszék e következtetését: véleménye szerint az olasz kormány által felhozott elemek a belső jogrend hatálya alá tartoznak, ily módon nem alapozhatják meg a támogatások visszatéríttetésének teljes lehetetlenségét.

113. A „teljes lehetetlenség" fogalmát a Bíróság az állami támogatások tárgyában hozott bizottsági határozatok végrehajtásának nyomon követése során alakította ki. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében „a kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bizottság által az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján benyújtott keresettel szembeni védekezésként a tagállam egyedül a visszatéríttetést elrendelő határozat megfelelő végrehajtásának teljes lehetetlenségére alapított érvre hivatkozhat."[70]

114. Mindazonáltal, meg kell állapítani, hogy még ha elméletben fenn is áll ez a védekezési jogalap, annak megalapozottságát jelenleg csak egy sajátos esetben ismerik el. Arról az esetről van szó, amikor a támogatásban részesülő vállalkozásoknak felszámolásukat követően nem marad végrehajtás alá vonható vagyoni eszköze;[71] egyébiránt valamely vállalkozás nehéz pénzügyi helyzetére való egyszerű hivatkozással, valamint az egyes vállalkozások tevékenységének megszüntetésére vonatkozó általános és

68 2015. február 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-37/14, nem tették közzé, EU:C:2015:90, 67. pont); kiemelés tőlem. Lásd még: 1993. június 10-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-183/91, EU:C:1993:233, 19. pont); 1999. június 17-i Belgium kontra Bizottság ítélet (C-75/97, EU:C:1999:311, 88. pont).

69 Lásd: 2016. szeptember 15-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság ítélet (T-220/13, nem tették közzé, EU:T:2016:484, 85. és 87. pont).

70 2013. január 24-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-529/09, EU:C:2013:31, 99. pont). Ennek lehetőségét először az 1986. január 15-i Bizottság kontra Belgium ítélet (52/84, EU:C:1986:3, 14. pont) alkalmával mondták ki. Újabban lásd: 2017. november 9-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-481/16, nem tették közzé, EU:C:2017:845, 28. pont).

71 Lásd: 2002. július 2-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-499/99, EU:C:2002:408, 37. pont). Ebben az értelemben: Karpenschif, M., *Droit européen des aides d'État*, Brüsszel, Bruylant, 2. kiadás, 2017, 612. sz.

elvont kijelentésekkel kapcsolatban megállapítást nyert, hogy ezek esetében a visszatéríttetés teljes lehetetlenségének feltételei nem teljesülnek.[72] Éppen ellenkezőleg, a tevékenységüket megszüntető vállalkozások esetében „a végrehajtás teljes lehetetlensége […] csak az egyes vállalkozások sajátos körülményei alapján fogadható el.”[73]

115. Továbbá, ugyanígy az is bizonyos, hogy a végrehajtás teljes lehetetlenségével kapcsolatos feltétel nem teljesül, ha az adott tagállam arra szorítkozik, hogy azokról a jogi, politikai és gyakorlati nehézségekről tájékoztatja a Bizottságot, amelyeket a határozat végrehajtása előidéz, anélkül hogy a támogatás visszatérítttetése érdekében az érintett társaságokkal szemben ténylegesen eljárna, és a Bizottságnak a határozat végrehajtásának olyan alternatív módozatait javasolná, amelyek e nehézségek legyőzését lehetővé tennék. Ezen elutasítás jelentőségéhez és állandóságához nem fér kétség.[74]

116. Ezt tovább pontosítva, megjegyzem, hogy a Bíróság már korábban megállapította, hogy valamely joghézag folytán a kedvezményezettek azonosításával vagy a visszatérítttendő támogatások összegének kiszámításával, valamint a visszatérítttési eljárások kiválasztásával és végrehajtásával kapcsolatos nehézségek a nemzeti hatóságok saját cselekményének vagy mulasztásainak betudható belső nehézségek közé tartoznak.[75] Hasonlóképpen, az érintett vállalkozások nagy száma alapján sem állapítható meg, hogy a visszatérítttetés technikailag kivitelezhetetlen.[76]

117. Márpedig a jelen esetben meg kell állapítani, hogy az olasz kormány által előadott érvek, amelyeket a Bizottság elfogadott, éppen ilyen jellegűek.

118. Amint azt ugyanis a Törvényszék a megtámadott ítélet 76. pontjában megállapította, „a vitatott határozat (191)–(198) preambulumbekezdéseiben a Bizottság jelezte, hogy a jelen ügy sajátosságaira figyelemmel az Olasz Köztársaság számára teljességgel lehetetlen lenne az ICI rendelkezéseinek keretében nyújtott esetlegesen jogellenes támogatások visszatérítttetése. Lényegében azt a magyarázatot adta, hogy sem a kataszteri adatbázisok, sem pedig az adóügyi adatbázisok nem teszik lehetővé azon (gazdasági vagy nem gazdasági) tevékenységtípus összeírását, amelyet a nem kereskedelmi célú jogalanyokhoz tartozó ingatlanokban folytatnak, sem pedig azt, hogy a visszatérítttendő adó összegét objektíven kiszámítsák”.

119. A megtámadott ítélet 85. pontjában a Törvényszék megismétli, hogy „az Olasz Köztársaság elmagyarázta, hogy a kataszteri szerkezet miatt és releváns adózási információk hiányában a kataszteri és adóügyi adatbázisokból lehetetlen azon adattípusokat visszamenőlegesen felkutatni, amelyek az állítólagos támogatás visszatérítttetésének elvégzéséhez szükségesek. E magyarázatok fényében a Bizottság úgy vélte, hogy valóban lehetetlen azonosítani a szóban forgó támogatás kedvezményezettjeit, és hogy e támogatást a rendelkezésre álló adatok hiányában nem lehet objektíven kiszámítani, amit a [vitatott] határozatban el is magyarázott”.

120. A kataszteri és adóügyi adatbázisokra vonatkozó ezen érvek igen hasonlóak azokhoz, amelyeket a Francia Köztársaság a 2008. november 13-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-214/07, EU:C:2008:619) alapjául szolgáló ügy kapcsán fejtett ki, amely ítélet szintén adómentességre vonatkozott.[77]

72 Lásd: 2002. július 2-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-499/99, EU:C:2002:408, 38–40. pont); 2008. november 13-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-214/07, EU:C:2008:619, 63. pont).

73 2008. november 13-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-214/07, EU:C:2008:619, 64. pont).

74 Mióta első alkalommal az 1989. február 2-i Bizottság kontra Németország ítéletben (94/87, EU:C:1989:46, 10. pont) először megfogalmazásra került ez az ítélkezési gyakorlat, nem kevesebb mint 31 alkalommal hivatkoztak rá.

75 Lásd ebben az értelemben: 2008. november 13-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-214/07, EU:C:2008:619, 50. pont).

76 Lásd ebben az értelemben: 1999. június 17-i Belgium kontra Bizottság ítélet (C-75/97, EU:C:1999:311, 90. pont).

77 A Francia Köztársaság különösen arra hivatkozott, hogy a vitatott támogatási program a bevalláson alapuló rendszer keretében nem járt szükségképpen a kedvezményezettek konkrét azonosításával, továbbá arra, hogy a nemzeti szinten tett adóbevallások nem említettek bizonyos, a visszatérítttendő támogatások kiszámításához szükséges információkat (lásd: 2008. november 13-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-214/07, EU:C:2008:619, 23. és 28. pont).

121. Márpedig, szemben a francia kormánnyal, aki szerint a visszatéríttetés végrehajtásának terjedelmével és összetettségével összefüggő külső akadályokról volt szó, a Bíróság úgy vélte, hogy a nemzeti hatóságok saját cselekményének vagy mulasztásainak betudható belső nehézségekről volt szó.[78] A közelmúltban a Bíróság azt is pontosította, hogy „a belső – akár leküzdhetetlen – nehézségektől való félelem, amely nehézségek különösen abból adódnak, hogy a jogellenes támogatások visszatéríttetésére tekintettel minden egyes érintett vállalkozás helyzetét meg kell vizsgálni […], nem igazolhatja azt, hogy a tagállam ne tartsa tiszteletben az uniós jog értelmében őt terhelő kötelezettségeket.”[79]

122. Következésképpen úgy vélem, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 87. pontjában kizárólag a kataszteri és adóügyi adatbázisok hiányosságaihoz kapcsolódó elemek alapján azt állapította meg, hogy „a Bizottság nem alkalmazta tévesen a jogot annak a hivatalos vizsgálati eljárási szakaszban és a visszatérítettés elrendelését megelőzően történő megállapításával, hogy az Olasz Köztársaság számára teljességgel lehetetlen visszatéríttetni a [vitatott] határozatban jogellenesnek értékelt támogatásokat.”

123. Amint arra ugyanis az előzőekben már felhívtam a figyelmet, a jogellenes támogatás visszatérítettés útján történő megszüntetése a támogatás jogellenessége megállapításának logikus következménye.[80] Ebből azt a következtetést vontam le, hogy a jogellenes támogatások visszatérítettésének elrendelésére vonatkozó kötelezettség a főszabály, amely alól kivételek engedhetők.[81] Márpedig, mint minden kivételt, ezt is megszorítóan kell értelmezni.

124. Úgy vélem tehát, hogy szemben azzal, amit a Törvényszék a megtámadott ítéletben tett, az állami támogatások vonatkozásában fel sem merülhet, hogy az „*impossibilium nulla obligatio est*” általános jogelve szélesebb körben kerüljön alkalmazásra, mint a bizottsági határozat végrehajtási szakaszában a jogellenes támogatás visszatérítettésére vonatkozó „teljes lehetetlenség”.

125. Következésképpen, amennyiben a jogi, politikai és adminisztratív nehézségekre vonatkozó érveket a Bíróság nem fogadta el a támogatási program visszatérítettését elrendelő bizottsági határozat végrehajtása során, azok nem fogadhatók el abban a szakaszban, amikor a hivatalos vizsgálati eljárás eredményeként a határozatot meghozták.

c) Az első jogalapra vonatkozó következtetés

126. A fenti megfontolásokra tekintettel azt a következtetést vonom le, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 87. pontjában azt állapította meg, hogy a Bizottság nem alkalmazta tévesen a jogot annak a hivatalos vizsgálati eljárási szakaszban és a visszatérítettés elrendelését megelőzően történő megállapításával, hogy az Olasz Köztársaság számára teljességgel lehetetlen visszatéríttetni a vitatott határozatban jogellenesnek tekintett támogatásokat, e következtetését kizárólag arra alapítva, hogy az elérhető kataszteri és adóügyi adatbázisokból lehetetlen azon adattípusokat visszamenőlegesen felkutatni, amelyek az állítólagos támogatás visszatérítettésének elvégzéséhez szükségesek.

78 Lásd: 2008. november 13-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-214/07, EU:C:2008:619) 21. és 50. pontja. A Bizottság megkülönböztette e nehézségeket attól a helyzettől, amelyben a támogatás kedvezményezettjeinek azonosítása a számviteli iratok megőrzésére irányadó törvényi határidő lejárta miatt volt lehetetlen (lásd ebben az értelemben a Bizottság által képviselt álláspontot a 2008. november 13-i Bizottság kontra Franciaország ítélet alapjául szolgáló ügyben: C-214/07, EU:C:2008:619, 13., 22. és 48. pont). Ezzel együtt, ha a Bíróságnak e sajátos körülményről kellene határoznia – amelyre az említett Bizottság kontra Franciaország ítéletben nem került sor –, a legújabb ítélkezési gyakorlatát alapul véve még afelől is kétségeim vannak, hogy e különbségtétel egyáltalán releváns-e, mivel a Bíróság a közelmúltban kimondta: „a belső – akár leküzdhetetlen – nehézségektől való félelem […] nem igazolhatja azt, hogy a tagállam ne tartsa tiszteletben az uniós jog értelmében őt terhelő kötelezettségeket.” (2017. szeptember 13-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-591/14, EU:C:2017:670, 44. pont).

79 2017. szeptember 13-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-591/14, EU:C:2017:670, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); kiemelés tőlem.

80 Lásd az 55. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

81 Lásd a jelen indítvány 98. pontját.

127. A Scuola Elementare Maria Montessori által az első jogalap harmadik és negyedik részében kifejtett érvek szintén a szóban forgó támogatás „teljes lehetetlenségére” vonatkozó feltétel Törvényszék általi alkalmazására vonatkoznak. Ezen érvek következésképpen nem teszik lehetővé a megtámadott ítélet szélesebb körű hatályon kívül helyezését a vitatott határozat első részének tekintetében. Ily módon ezek vizsgálata szükségtelen.

2. A második jogalapról

128. A Scuola Elementare Maria Montessori második jogalapjában azt kifogásolja, hogy a megtámadott ítéletben a Törvényszék kimondta: az IMU-mentesség nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak (a vitatott határozat harmadik része), mivel odaítélésének feltételei biztosítják, hogy „gazdasági tevékenységekre” ne nyújthassanak ilyen támogatást.

a) A felek érvei

129. Az IMU-mentességben való részesülés feltétele, hogy az alkalmazandó szabályozással érintett tevékenységeket „ne kereskedelmi jelleggel” folytassák.[82] E fogalmat a 2012. november 19-i 200. sz. miniszteri rendelet (a továbbiakban: miniszteri rendelet) 1. cikke (1) bekezdésének p) pontja határozza meg: e tevékenységek nem irányulhatnak haszonszerzésre, valamint a mentességben részesülő jogalany tevékenysége és a haszonszerzési célt követő piaci szereplők tevékenysége között nem állhat fenn versenytársi viszony.

130. A Scuola Elementare Maria Montessori szerint a „nem kereskedelmi jelleggel” folytatott „gazdasági tevékenység” fogalma ismeretlen az uniós versenyjogban, és a miniszteri rendelet 1. cikke (1) bekezdésének p) pontjában foglalt általános kritériumok eltérnek a Bíróság által kialakított kritériumoktól.

131. Ezenkívül, a fellebbező szerint az olyan tevékenységek, mint amelyek az oktatáshoz és a szállásadáshoz kapcsolódnak, „tipikusan árukat és szolgáltatásokat kínálnak a piacon, és […] jellegüknél fogva versenyben vannak más piaci szereplők által folytatott tevékenységekkel.”[83] A verseny hiányára vonatkozó feltétel így tehát pusztán formális jellegű.

132. Egyébiránt, a Scuola Elementare Maria Montessori úgy véli, hogy a miniszteri rendeletben foglalt „objektív” feltételeket – amelyek meghatározzák azokat a sajátos jellemzőket, melyekkel valamennyi olyan tevékenységnek, közöttük az oktatásnak és szállásadásnak rendelkeznie kell ahhoz, hogy a szóban forgó mentességben részesüljenek – a Törvényszéknek alaposabb vizsgálat alá kellett volna vetnie. A fellebbező hangsúlyozza, hogy ahhoz, hogy az oktatási tevékenységeket „nem kereskedelmi jellegűnek” lehessen tekinteni, azokat „ingyenesen vagy jelképes, a szolgáltatás valós árát csupán részben fedező összeg ellenében kell nyújtani.”[84] A fellebbező úgy véli, hogy e feltételen keresztül a miniszteri rendelet annak lehetőségét biztosítja a mentesség kedvezményezettjei számára, hogy szolgáltatásaikat a költségek jelentős részét fedező, magánszemélyek által megfizetett ellenszolgáltatásból finanszírozzák.[85] Ami a szállásadói tevékenységeket illeti, azok „nem kereskedelmi jellegű” minősítéséhez szintén az szükséges, hogy azokat „ingyenesen vagy jelképes összeg, de

82 Lásd a versenyre, az infrastruktúra-fejlesztésre és a versenyképességre vonatkozó szükségintézkedésekről szóló, a 2012. március 24-i 27. sz. törvény által módosításokkal törvénnyé alakított 2012. január 24-i 1. sz. törvényerejű rendelet 91a. cikkének (1) bekezdését.

83 Lásd a Scuola Elementare Maria Montessori fellebbezésének 57. pontját (kiemelés tőlem).

84 A miniszteri rendelet 4. cikk (3) bekezdésének c) pontja.

85 Lásd a Scuola Elementare Maria Montessori fellebbezésének 59. pontját.

mindenesetre legfeljebb az azonos földrajzi területen folytatott hasonló tevékenységek esetében szokásos átlagár feléig terjedő összeg fejében nyújtsák.”[86] A fellebbező úgy véli, hogy a kereskedelmi céllal folytatott hasonló tevékenységekre vonatkozó átlagárra való hivatkozással a miniszteri rendelet elismeri a jelképes ár fejében nyújtott szolgáltatás gazdasági jellegét.[87]

133. Ezzel szemben a Bizottság úgy véli, hogy a Törvényszék érvelése nem csupán logikus, de jogi szempontból is helytálló. Ezenkívül úgy ítéli meg, hogy a fellebbezőnek az oktatási és a szállásadói tevékenység finanszírozása érdekében megkövetelhető jelképes ellenszolgáltatás feltételére (objektív feltétel) vonatkozó kifogása hibás alapfeltevésen alapul.

b) Elemzés

134. A Scuola Elementare Maria Montessori azt kifogásolja, hogy az olasz szabályozás az uniós versenyjogban ismeretlen fogalmat, azaz a „nem kereskedelmi jelleggel” folytatott gazdasági tevékenység fogalmát használja. E fogalom Törvényszék általi értelmezése véleménye szerint ellentétes a „vállalkozásnak” és a „gazdasági tevékenységnek” a Bíróság ítélkezési gyakorlatában kialakított fogalmával.

135. Nem értek egyet a megtámadott ítélet ilyen értelmezésével. Éppen ellenkezőleg, mind a Bizottság (a vitatott határozatban), mind a Törvényszék (a megtámadott ítéletben) a „vállalkozásnak” és a „gazdasági tevékenységnek” a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatában meghatározott fogalma szemszögéből közelítették meg az olasz szabályozás által az IMU-mentességhez megkövetelt előzetes feltételt.

136. Egyrészt, az megállapításra került, hogy „az uniós versenyjog, különösen pedig az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében meghatározott tilalom a vállalkozások tevékenységeire vonatkozik,”[88] amely az uniós versenyjog ugyanezen összefüggésében kiterjed „valamennyi gazdasági tevékenységet végző jogalanyra, függetlenül e jogalany jogállásától és finanszírozásának módjától.”[89] Másrészt, az is bizonyos, hogy „[m]inden olyan tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül, amely áruk vagy szolgáltatások adott piacon történő kínálatával jár”.[90] E feltételek mellett, „[a]z a körülmény, hogy az áruk vagy szolgáltatások kínálata nonprofit célból történik, nem akadálya annak, hogy az ezen ügyleteket a piacon végrehajtó jogalany vállalkozásnak minősüljön, amennyiben e kínálat más, nyereségorientált gazdasági szereplők kínálatával versenyez.”[91]

137. Ezen – a megtámadott ítélet 131–133. pontjában hivatkozott –meghatározások alapján vizsgálta a Törvényszék az IMU-mentesség rendszerének jogszerűségét.

86 A miniszteri rendelet 4. cikkének (4) bekezdése.

87 Lásd a Scuola Elementare Maria Montessori fellebbezésének 64. pontját.

88 2017. június 27-i Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania ítélet (C-74/16, EU:C:2017:496, 39. pont). Lásd még: 2015. március 5-i Bizottság és társai kontra Versalis és társai ítélet (C-93/13 P és C-123/13 P, EU:C:2015:150, 88. pont).

89 2006. január 10-i Cassa di Risparmio di Firenze és társai ítélet (C-222/04, EU:C:2006:8, 107. pont); 2012. december 19-i Mitteldeutsche Flughafen és Flughafen Leipzig-Halle kontra Bizottság ítélet (C-288/11 P, EU:C:2012:821, 50. pont); 2017. június 27-i Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania ítélet (C-74/16, EU:C:2017:496, 41. pont).

90 2006. január 10-i Cassa di Risparmio di Firenze és társai (C-222/04, EU:C:2006:8, 108. pont); 2012. december 19-i Mitteldeutsche Flughafen és Flughafen Leipzig-Halle kontra Bizottság ítélet (C-288/11 P, EU:C:2012:821, 50. pont); 2017. június 27-i Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania ítélet (C-74/16, EU:C:2017:496, 45. pont).

91 2008. július 1-i MOTOE-ítélet (C-49/07, EU:C:2008:376, 27. pont); 2017. június 27-i Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania ítélet (C-74/16, EU:C:2017:496, 46. pont). Lásd még ebben az értelemben: 2006. január 10-i Cassa di Risparmio di Firenze és társai ítélet (C-222/04, EU:C:2006:8, 123. pont).

138. Márpedig, amint azt a Törvényszék megállapította, a miniszteri rendelet kifejezetten kizárja az IMU-mentesség hatálya alól azon tevékenységeket, amelyek versenyben vannak a haszonszerzési célt követő más piaci szereplők által folytatott tevékenységekkel.[92] Következésképpen, a Törvényszék téves jogalkalmazás nélkül állapíthatta meg a megtámadott ítélet 137. pontjában, hogy „az említett szabályozás csak olyan jogalanyokra alkalmazandó, amelyek az uniós jog alkalmazása céljából nem tekinthetők »vállalkozásnak«."

139. Amint azt a Bizottság ellenkérelmében helyesen megjegyzi, még ha e feltétel betartására nem is kerülne sor, ez a körülmény nincs befolyással a vizsgált rendszer jogszerűségére, hanem csupán a nemzeti szabályozás megsértésének minősül.[93]

140. A „nem kereskedelmi jellegű" tevékenységek folytatására vonatkozó ezen általános feltételen kívül a miniszteri rendelet az IMU-mentességet bizonyos típusú tevékenységek esetében további sajátos „objektív" feltételek betartásától teszi függővé. Szemben azzal, amit a fellebbező állít, az oktatási és a szállásadói tevékenységekre irányadó „objektív" feltételek nem kérdőjelezik meg a mentességi rendszerre vonatkozó értékelést.

141. Ami az oktatási tevékenységeket illeti, a Scuola Elementare Maria Montessori megjegyzi, hogy oktatási tevékenységet ingyenesen vagy jelképes, a szolgáltatás valós árát csupán részben fedező összegért cserébe kell nyújtani. Ezáltal, a fellebbező szerint, az olasz szabályozás lehetőséget ad arra, hogy a kínált szolgáltatásokat *alapvetően* magánszemélyek finanszírozzák az általuk megtérített ellenszolgáltatás útján.[94]

142. A fellebbező által ismertetett formában az érv elfogadhatónak tűnhet. Ugyanakkor az elemzés próbáját már nem állja ki. Mindenekelőtt, kétséges, hogy valamely csupán a „szolgáltatás valós költségének *egy részét*" fedező kifizetés alkalmas lenne a végzett tevékenység lényeges részének finanszírozására. Továbbá, meg kell állapítani, hogy a fellebbező a miniszteri rendelet 4. cikke (3) bekezdésének c) pontját csupán részben veszi figyelembe. „Meglepő" módon ugyanis, nem tesz említést az e rendelkezésben kifejezetten előírt, utolsó feltételről. Jóllehet a miniszteri rendelet engedélyezi jelképes összeg kifizetését, a 4. cikk (3) bekezdésének c) pontjában hozzáfűzi, hogy a kért összeg *nem függhet* a szolgáltatás valós költségétől.

143. Márpedig, ahhoz, hogy valamely oktatási tevékenységet szolgáltatásnyújtásnak lehessen tekinteni, az szükséges, hogy „a kurzusok[at] […] *alapvetően* olyan magánforrásokból finanszíroz[zák], amelyek nem magától a szolgáltatótól származnak."[95] Következésképpen, mivel a követelhető külső hozzájárulás nem függhet a szolgáltatás valós költségétől, számomra lehetetlennek tűnik, hogy finanszírozását lényeges részében fedezze.

92 Emlékeztetőül: az 1. sz. törvényerejű rendelet 91a. cikkének (1) bekezdése értelmében az IMU-mentességben való részesülés feltétele, hogy az alkalmazandó szabályozásban említett tevékenységeket „nem kereskedelmi jelleggel" folytatják. Márpedig, a miniszteri rendelet 1. cikke (1) bekezdésének p) pontja alapján, e követelmény teljesítéséhez az szükséges, hogy az adott tevékenységek ne irányuljanak haszonszerzésre; *valamint* a mentesség kedvezményezettjének tevékenysége ne álljon versenyben más haszonszerzésre törekvő piaci szereplők tevékenységével.

93 Lásd a Bizottság ellenkérelmének 69. pontját.

94 Lásd fellebbezésének 59. pontját. A szállásadói tevékenységgel kapcsolatban is hasonló érvelést fejt ki: véleménye szerint azon lehetőség által, hogy a „hasonló tevékenységek esetében megszokott átlagos díj felét meg nem haladó", jelképes összeg kérhető, a jelképes összeg fejében nyújtott szolgáltatás gazdasági jelleget ölt (lásd e fellebbezés 64. pontját).

95 2017. június 27-i Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania ítélet (C-74/16, EU:C:2017:496, 48. pont); kiemelés tőlem. Lásd még ebben az értelemben: 2007. szeptember 11-i Schwarz és Gootjes-Schwarz ítélet (C-76/05, EU:C:2007:492, 40. pont). Ellentétben a fellebbező által említettekkel, a Törvényszék által a megtámadott ítélet 141. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat tehát teljes mértékben releváns.

144. Mivel a miniszteri rendeletben engedélyezett jelképes összegből lényeges részében nem fedezhető az oktatási tevékenység, ez az összeg nem feleltethető meg az e szolgáltatásért járó ellenszolgáltatásnak. Így tehát nem az uniós versenyjog értelmében vett díjazásról van szó. Másként fogalmazva, a miniszteri rendelet 4. cikke (3) bekezdésének c) pontja biztosítja, hogy azok a jogalanyok, amelyekre oktatási tevékenységük folytán kiterjedhet az IMU-mentesség, ne folytassanak „gazdasági tevékenységet", lévén nem céljuk, hogy e tevékenység révén üzleti haszonhoz jussanak. [96]

145. Ami a szállásadói tevékenységeket illeti, a miniszteri rendeletben előírt feltételek alapján ez esetben is biztosított e tevékenységek gazdasági jellegének hiánya. Mindenekelőtt, e rendelet 1. cikke (1) bekezdésének j) pontja kizárólag olyan esetekben teszi lehetővé az IMU-mentességet, amelyekben a hozzáférés bizonyos kategóriájú kedvezményezettek számára van fenntartva, és amelyekben megszakított a nyitvatartás. Ezenkívül, ugyanezen rendelkezés kifejezetten kizárja a szállodákat és a hasonló intézményeket e mentesség hatálya alól. Továbbá, ugyanúgy, mint az oktatási tevékenységek esetében, a miniszteri rendelet 4. cikkének (4) bekezdése a szállásadói tevékenységek fejében kizárólag jelképes összeg megfizetését engedélyezi, amelynek „mindenesetre alacsonyabbnak kell lennie az azonos földrajzi területen versenyhelyzetben folytatott hasonló tevékenységek esetében szokásos átlagár felénél, a szolgáltatás valós költségével való kapcsolat hiányára is figyelemmel" [97] (ez utóbbi pontosítást megint csak figyelmen kívül hagyta a fellebbező).

146. E körülmények között úgy vélem, hogy a Törvényszék az oktatási és szállásadói tevékenységekre vonatkozó „objektív feltételek" értékelése során sem alkalmazta tehát tévesen a jogot.

c) A második jogalapra vonatkozó következtetés

147. A fenti megállapítások alapján azt a következtetést vonom le, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot az IMU-mentesség rendszerének összeegyeztethetőségére vonatkozó vizsgálata során. Helyesen ítélhette úgy, hogy a fellebbező nem tudta bizonyítani, hogy e rendszer alkalmazható lenne gazdasági jellegű tevékenységekre, ennélfogva azt sem, hogy a Bizottság megsértette volna az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdését.

VII. Az ügyek Törvényszékhez való visszautalásáról

148. A Scuola Elementare Maria Montessori által fellebbezésének alátámasztására hivatkozott második jogalapra vonatkozó elemzésem alapján úgy vélem, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot az IMU-mentesség rendszerének összeegyeztethetőségére vonatkozó vizsgálata során. Ha a Bíróság egyetért álláspontommal, a Törvényszék ítélete a vitatott határozat harmadik része tekintetében jogerőre emelkedik.

149. Ezzel szemben, a Scuola Elementare Maria Montessori által fellebbezésének alátámasztására hivatkozott első jogalapra vonatkozó elemzésem alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 87. pontjában azt állapította meg, hogy a Bizottság nem alkalmazta tévesen a jogot annak a hivatalos vizsgálati eljárási szakaszban és a visszatéríttetés elrendelését megelőzően történő megállapításával, hogy az Olasz Köztársaság számára teljességgel lehetetlen visszatéríttetni a vitatott határozatban jogellenesnek értékelt támogatásokat.

96 Az azon oktatási intézmények, amelyeken keresztül az állam a szociális, kulturális és oktatási feladatait teljesíti, és azon oktatási intézmények, amelyeket „alapvetően magánforrásból, többek között a tanulók, illetve a szüleik finanszíroznak, […] és amelyek *nyereségre törekszenek*" közötti különbségtétellel kapcsolatban lásd: 1993. december 7-i Wirth ítélet (C-109/92, EU:C:1993:916, 17. pont); kiemelés tőlem.

97 Kiemelés tőlem.

150. Ha a Bíróság egyetért álláspontommal, a Törvényszék ítéletét e tekintetben hatályon kívül kell helyezni. Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikke első bekezdésének megfelelően ilyen esetben, ha a per állása megengedi, a Bíróság az ügyet maga érdemben eldöntheti. Úgy vélem, a jelen ügyben pontosan ez a helyzet.

151. A jelen indítvány 118–125. pontjában kifejtett indokokból ugyanis az következik, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta a jogot annak a hivatalos vizsgálati eljárási szakaszban és a visszatéríttetés elrendelését megelőzően történő megállapításával, hogy az Olasz Köztársaság számára teljességgel lehetetlen visszatéríttetni a vitatott határozatban jogellenesnek tekintett támogatásokat, e következtetését kizárólag arra alapítva, hogy az elérhető kataszteri és adóügyi adatbázisokból lehetetlen azon adattípusokat visszamenőlegesen felkutatni, amelyek az állítólagos támogatás visszatérítttetésének elvégzéséhez szükségesek. A vitatott határozat első részét következésképpen szintén meg kell semmisíteni a Bizottság azon megállapítása tekintetében, hogy az olasz hatóságok számára lehetetlen visszatéríttetni a jogellenesnek és a belső piaccal összeegyeztethetetlennek értékelt támogatásokat.

VIII. A költségekről

152. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (3) bekezdése alapján, amelyet az említett szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, részleges pervesztesség esetén mindegyik fél maga viseli saját költségeit. Azonban, ha az ügy körülményei alapján indokoltnak látszik, a Bíróság határozhat úgy, hogy a fél saját költségein felül viseli a másik fél költségeinek egy részét is.

153. Ha a Bíróság egyetért a fellebbezésekre vonatkozó elemzésemmel, ezt az eltérést véleményem szerint alkalmazni kell a jelen esetben. Ugyanis, abban a vonatkozásban, amelyben a Bizottság fellebbezései nem megalapozottak, a Scuola Elementare Maria Montessori csupán a saját fellebbezésének alátámasztására hivatkozott két jogalap egyikének tekintetében pervesztes. Ezenkívül azt is meg kell állapítani, hogy a Törvényszék előtt vitatott határozatot végeredményben részben meg kell semmisíteni.

154. E körülmények között, mivel a vitatott határozat három része közül az elsőt meg kell semmisíteni, úgy vélem, hogy a Bizottságot a Törvényszék és a Bíróság előtti eljárásban felmerült saját költségeinek viselése mellett a Scuola Elementare Maria Montessorinak az első- és másodfokú eljárás során felmerült költségei harmadának viselésére is kötelezni kell.

155. A Bíróság eljárási szabályzata 184. cikkének (4) bekezdésével összhangban az Olasz Köztársaság maga viseli a saját költségeit.

IX. Végkövetkeztetés

156. A fenti megfontolásokra tekintettel ezért azt javaslom, hogy a Bíróság az alábbiak szerint határozzon:

1) A Bíróság az Európai Unió Törvényszékének 2016. szeptember 15-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság ítéletét (T-220/13, nem tették közzé, EU:T:2016:484) hatályon kívül helyezi, amennyiben az azt állapította meg, hogy az Európai Bizottság nem alkalmazta tévesen a jogot annak a hivatalos vizsgálati eljárási szakaszban és a visszatérítttetés elrendelését megelőzően történő megállapításával, hogy az Olasz Köztársaság számára teljességgel lehetetlen visszatéríttetni az S. A. 20829. számú [C 26/2010, ex NN 43/2010 (ex CP 71/2006)] állami támogatásról[;] A helyi ingatlanadó alól – nem kereskedelmi célú jogalanyok által, meghatározott célokra használt ingatlanok után – [Olaszországban adott mentesség rendszeréről] szóló, 2012. december 19-i 2013/284/EU bizottsági határozatban jogellenesnek tekintett támogatásokat, e következtetését

kizárólag arra alapítva, hogy az elérhető kataszteri és adóügyi adatbázisokból lehetetlen azon adattípusokat visszamenőlegesen felkutatni, amelyek az állítólagos támogatás visszatérítésének elvégzéséhez szükségesek.

2) A Bíróság a 2013/284/EU bizottsági határozat első részét megsemmisíti, a Bizottság azon megállapítására tekintettel, hogy az olasz hatóságok számára lehetetlen visszatéríttetni a jogellenesnek és a belső piaccal összeegyeztethetetlennek értékelt támogatásokat.

3) A Bíróság a Bizottság által a Törvényszék 2016. szeptember 15-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság ítéletével (T-220/13, nem tették közzé, EU:T:2016:484), valamint Ferracci kontra Bizottság ítéletével (T-219/13, EU:T:2016:485) szemben előterjesztett fellebbezéseket elutasítja.

4) A Bizottság viseli az első fokon és a Bíróság előtti eljárás során felmerült költségeit, valamint a Scuola Elementare Maria Montessori Srl ugyanezen eljárások során felmerült költségeinek harmadát.