Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MELCHIOR WATHELET
esitatud 11. aprillil 2018[1]

Liidetud kohtuasjad C-622/16 P–C-624/16 P

Scuola Elementare Maria Montessori Srl
versus
Euroopa Komisjon (C-622/16 P)
ja
Euroopa Komisjon
versus
Scuola Elementare Maria Montessori Srl (C-623/16 P)
ja
Euroopa Komisjon
versus

Pietro Ferracci (C-624/16 P)

Apellatsioonkaebus – ELTL artikli 263 neljas lõik – Vastuvõetavus – Halduse üldakt, mis ei vaja rakendusmeetmeid – Otsene puutumus – Riigiabi – Abikava, mille raames anti abi mitteäriliste üksustele, kes tegutsevad teatavatel tegevusaladel – Vabastus munitsipaalsest kinnisvaramaksust – Otsus, millega siseturuga kokkusobimatu riigiabi tagasinõudmine tunnistatakse võimatuks – Otsus, milles on leitud, et niisuguste ruumide munitsipaalsest kinnisvaramaksust vabastamise kava, kus mitteärilised üksused tegutsevad tegevusalal, mis ei ole majandustegevus, ei kujuta endast riigiabi – Potentsiaalsete konkurentide tühistamishagi

I. Sissejuhatus

1. Scuola Elementare Maria Montessori Srl ja Euroopa Komisjon paluvad oma vastavate apellatsioonkaebustega kohtuasjades C-622/16 P ja C-623/16 P tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 15. septembri 2016. aasta otsuse Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon (T-220/13, ei avaldata, EU:T:2016:484), millega Üldkohus jättis põhjendamatuse tõttu rahuldamata hagi, millega Scuola Elementare Maria Montessori oli palunud tühistada komisjoni 19. detsembri 2012. aasta otsuse 2013/284/EL riigiabi SA.20829 (C 26/2010, ex NN 43/2010 (ex CP 71/2006)) kohta seoses Itaalia rakendatud abikavaga, mis käsitleb mitteäriliste üksuste poolt eriotstarbel kasutatava kinnisvara vabastamist munitsipaalsest kinnisvaramaksust[2] (edaspidi „vaidlusalune otsus“). Oma apellatsioonkaebusega kohtuasjas C-624/16 P palub komisjon ka tühistada Üldkohtu 15. septembri 2016. aasta otsuse Ferracci *vs.* komisjon (T-219/13, EU:T:2016:485), millega Üldkohus jättis põhjendamatuse tõttu rahuldamata Pietro Ferracci hagi, milles paluti tühistada sama otsus.

1 Algkeel: prantsuse.

2 ELT 2013, L 166, lk 24.

2. EÜ artiklit 230 muudeti Lissaboni lepinguga. Viimasega lisati ELTL artikli 263 neljandasse lõiku kolmas lauseosa, „mis lihtsustas füüsiliste ja juriidiliste isikute esitatud tühistamishagide vastuvõetavuse tingimusi“ [3]. Niisugune oli igatahes eesmärk, mida kuulutati.

3. Kuigi Euroopa Kohus on nõustunud, et „füüsilistele ja juriidilistele isikutele EÜ artikli 230 neljandas lõigus ette nähtud hagi esitamise õiguse muutmise eesmärgiks oli võimaldada esitada nendel isikutel *leebematel tingimustel* tühistamishagi üldaktide peale“, [4] on ta ELTL artikli 263 neljanda lõigu viimases lauseosas sätestatud iga tingimust tõlgendanud sellegipoolest väga kitsendavalt.

4. Nii määratleti halduse üldaktid nõnda, et need on üldkohaldatavad aktid, välja arvatud seadusandlikud aktid, [5] rakendusmeetmete puudumise tingimust eristati otsese puutumuse tingimusest [6] ning selle riigisisese meetme „mehaanilisus“, mis võidakse liidu õigusakti tulemusena vastu võtta, ei ole oluline, kui tuleb määratleda rakendusmeede ELTL artikli 263 neljanda lõigu viimase lauseosa tähenduses [7].

5. Pärast 13. märtsi 2018. aasta kohtuotsuseid Industrias Químicas del Vallés *vs.* komisjon (C-244/16 P, EU:C:2018:177) ja European Union Copper Task Force *vs.* komisjon (C-384/16 P, EU:C:2018:176) pakuvad käesolevad apellatsioonkaebused Euroopa Kohtule viimase võimaluse anda ELTL artikli 263 neljanda lõigu viimasele lauseosale natukenegi kasulikku mõju. Kui Euroopa Kohus peaks leidma, et käesolevate apellatsioonkaebusteni viinud hagid on vastuvõetamatud, kinnitab ta, kui imeväike on muudatus, mis ELTL artiklis 263 (ehk endises EÜ artiklis 230) Lissaboni lepinguga tehti [8].

II. Õiguslik raamistik

6. Nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määruse (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [ELTL] artikli [108] kohaldamiseks, [9] artikli 14 lõikes 1 on sätestatud:

„Kui ebaseadusliku abi korral tehakse negatiivne otsus, nõuab komisjon, et kõnealune liikmesriik peab võtma kõik vajalikud meetmed, et abisaajalt abi tagasi saada […]. Komisjon ei nõua abi tagastamist, kui see on vastuolus ühenduse õiguse üldpõhimõttega.“

III. Vaidluse taust

7. Vaidluse tausta niisugusena, nagu see ilmneb Üldkohtu 15. septembri 2016. aasta otsuste Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon (T-220/13, ei avaldata, EU:T:2016:484) ja Ferracci *vs.* komisjon (T-219/13, EU:T:2016:485) punktidest 1–20, võib kokku võtta järgmiselt.

3 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 57).

4 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 60); kohtujuristi kursiiv.

5 Vt selle kohta 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punktid 60 ja 61).

6 Vt selle kohta 14. juuli 2015. aasta kohtuotsus Forgital Italy *vs.* nõukogu (C-84/14 P, ei avaldata, EU:C:2015:517, punkt 43).

7 Vt selle kohta 28. aprilli 2015. aasta kohtuotsus T & L Sugars ja Sidul Açúcares *vs.* komisjon (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 41), 10. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Canon Europa *vs.* komisjon (C-552/14 P, ei avaldata, EU:C:2015:804, punkt 47) ning kohtuotsus Kyocera Mita Europe *vs.* komisjon (C-553/14 P, ei avaldata, EU:C:2015:805, punkt 46).

8 Ilma et see mõjutaks Üldkohtu tõlgendust, mille kohaselt peavad halduse üldaktid selleks, et need „vajaksid“ rakendusmeetmeid, olema vastu võetud „tavaliselt“ (14. jaanuari 2016. aasta kohtuotsus Tilly-Sabco *vs.* komisjon, T-397/13, EU:T:2016:8, punkt 43; vt ka 14. jaanuari 2016. aasta kohtuotsus Doux *vs.* komisjon, T-434/13, ei avaldata, EU:T:2016:7, punkt 44). Kuigi ELTL artikli 263 neljanda lõigu niisugune laiem tõlgendus valiti kohtuotsuses, mille peale esitati apellatsioonkaebus, ei kritiseerinud komisjon seda ega lükanud Euroopa Kohus seda ümber (vt 20. septembri 2017. aasta kohtuotsus Tilly-Sabco *vs.* komisjon, C-183/16 P, EU:C:2017:704). Kuid „kriteerium, mille kohaselt sõltub füüsilise või juriidilise isiku hagi vastuvõetavus sellise otsuse peale, mille adressaat ta ei ole, ELTL artikli 263 neljandas lõigus sätestatud vastuvõetavuse tingimustest, kujutab endast avalikust huvist tulenevat asja läbivaatamist takistavat asjaolu, mille esinemist võivad liidu kohtud kontrollida igal ajal ja isegi omal algatusel“ (27. veebruari 2014. aasta kohtuotsus Stichting Woonpunt jt *vs.* komisjon, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punkt 45).

9 EÜT 1999, L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339.

8. P. Ferracci on *Bed & Breakfast*-tüüpi kahetoalise majutusasutuse omanik; Scuola Elementare Maria Montessori on eraharidusasutus. 2006. ja 2007. aastal esitasid nad komisjonile kaebused, väites, et esiteks *Imposta comunale sugli immobili*'i (munitsipaalne kinnisvaramaks, edaspidi „ICI") puudutava riikliku korra kohaldamisala muudatus, mille Itaalia Vabariik otsustas teha, ja teiseks ühtse tulumaksuseaduse (Testo unico delle imposte sui redditi, edaspidi „TUIR") artikli 149 lõige 4 kujutavad endast siseturuga kokkusobimatut riigiabi.

9. ICI muutmisega püüti sisuliselt sätestada, et selle maksu vabastust, mida said alates 1992. aastast sellised mitteärilised üksused, kes kasutasid oma asjasse puutuvaid kinnistuid eranditult sotsiaalabi-, hoolekande-, tervishoiu-, haridus-, majutus-, kultuuri-, lõõgastus-, spordi- ja religioosseks tegevuseks, tuli mõista kohaldatavana ka nimetud tegevustele, „sõltumata nende võimalikust ärilisest iseloomust". TUIR artikli 149 lõikes 4 oli sisuliselt sätestatud, et erinevalt kõigist teistest üksustest ei kohaldata neid kriteeriume – mille see seadus nägi ette, et teha kindlaks mitteärilise staatuse puudumine – vaimulike üksuste suhtes, kes on eraõiguslikud juriidilised isikud, ja amatöörspordiklubide suhtes.

10. Nende muudatuste ja täpsustuste tulemusena, mis Itaalia ametiasutused ICIs tegid, märkis komisjon 15. veebruari 2010. aasta kirjas P. Ferraccile ja Scuola Elementare Maria Montessorile, et ta leiab esialgse analüüsi põhjal, et tundub, et vaidlustatud meetmed ei kujuta endast riigiabi ja et seepärast ei ole vaja uurimist jätkata. P. Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori esitasid 26. aprillil 2010 Üldkohtule kaks hagi, mis registreeriti numbritega T-192/10 ja T-193/10 ning milles paluti 15. veebruari 2010. aasta kiri tühistada.

11. Komisjon otsustas 12. oktoobril 2010 algatada ametliku uurimismenetluse ELTL artikli 108 lõike 2 tähenduses seoses esiteks mitteäriliste üksuste poolt eriotstarbel kasutatava kinnisvara vabastamisega kinnisvaramaksust ning teiseks seoses TUIR artikli 149 lõikega 4. Üldkohus andis kahe 18. novembri 2010. aasta määrusega P. Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori taotlusel korralduse, et kohtuasjad T-192/10 ja T-193/10 kustutataks registrist.[10]

12. Itaalia ametiasutused andsid 15. veebruaril 2012 komisjonile teada oma kavatsusest võtta vastu uus õigusakt, mis käsitleb munitsipaalset kinnisvaramaksu, ning teatasid, et ICI-vabastus asendatakse alates 1. jaanuarist 2012 uue maksuvabastusega, mis on ette nähtud uues regulatsioonis *Imposta municipale unica* (ühtne munitsipaalne kinnisvaramaks; edaspidi „IMU") kohta. See uus regulatsioon võeti vastu 19. novembril 2012.

13. Komisjon tegi 19. detsembril 2012 vaidlusaluse otsuse. Ta leidis selles kõigepealt, et maksuvabastus, mida tehti mitteärilistele üksustele, kes kasutasid oma asjasse puutuvaid kinnistuid eranditult ICI-korras nimetatud tegevusteks, kujutab endast siseturuga kokkusobimatut riigiabi, mille Itaalia Vabariik viis ellu ebaseaduslikult, rikkudes ELTL artikli 108 lõiget 3. Edasi leidis komisjon, et käesoleva juhtumi eripära arvestades oleks Itaalia Vabariigil täiesti võimatu nõuda ebaseaduslikku abi tagasi, mistõttu komisjon vaidlusaluses otsuses selle tagasinõudmise korraldust ei andnud. Lõpuks tuvastas komisjon, et TUIR artikli 149 lõike 4 puhul ega ka uue IMU regulatsiooni puhul ei ole tegemist riigiabiga ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses.

10 Üldkohtu 18. novembri 2010. aasta määrused Ferracci *vs.* komisjon (T-192/10, ei avaldata, EU:T:2010:474) ja Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon (T-193/10, ei avaldata, EU:T:2010:475).

IV. Menetlused Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsused

14. P. Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori esitasid 16. aprillil 2013 Üldkohtu kantseleisse saabunud hagiavaldustega vastavalt hagi, milles paluti tühistada vaidlusalune otsus osas, milles komisjon tuvastas esiteks, et Itaalia ametiasutustel on võimatu nõuda tagasi abi, mis leiti olevat ebaseaduslik ja siseturuga kokkusobimatu (vaidlusaluse otsuse esimene osa), ning teiseks, et ei TUIR artikli 149 lõige 4 ega uues IMU-korras ette nähtud maksuvabastus ei kujuta endast riigiabi (vastavalt vaidlusaluse otsuse teine ja kolmas osa).

15. Komisjon esitas 17. juulil 2013 Üldkohtu kantseleile vastuvõetamatuse vastuväited, mille Üldkohus liitis 29. oktoobri 2014. aasta määrustega sisuliste küsimustega.

16. Üldkohus tunnistas need kaks hagi vaidlustatud kohtuotsustes ELTL artikli 263 neljanda lõigu viimase lauseosa alusel vastuvõetavaks, leides, et vaidlusalune otsus kujutab endast halduse üldakti, mis puudutab P. Ferraccit ja Scuola Elementare Maria Montessorit otseselt ega vaja rakendusmeetmeid. [Edaspidi kasutatakse ELTL artikli 263 kontekstis teiste keeleversioonide põhjal läbivalt sõna „sisaldama" asemel sõna „vajama".] Sisulistes küsimustes jättis Üldkohus need kaks hagi rahuldamata, lükates üksteise järel tagasi P. Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori neli väidet, mille kohaselt oli rikutud määruse nr 659/1999 artikli 14 lõiget 1, ELTL artikli 107 lõiget 1 ja põhjendamiskohustust.

V. Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

17. Scuola Elementare Maria Montessori palub oma apellatsioonkaebusega kohtuasjas C-622/16 P Euroopa Kohtul:

– tühistada Üldkohtu 15. septembri 2016. aasta otsus Scuola Elemenatare Maria Montessori *vs.* komisjon (T-220/13, ei avaldata, EU:T:2016:484) ja seega tühistada vaidlusalune otsus osas, milles komisjon otsustas mitte anda korraldust nõuda tagasi abi, mida anti ICI-vabastuse vormis, ning leidis, et IMU-vabadust puudutavad meetmed ei kuulu ELTL artikli 107 lõike 1 kohaldamisalasse;

– igal juhul tühistada selle kohtuotsuse osad, mida puudutavad käesoleva apellatsioonkaebuse need väited, mille Euroopa Kohus leiab olevat põhjendatud ja millega ta nõustub, ning

– mõista mõlema kohtuastmega seotud kohtukulud välja komisjonilt.

18. Komisjon, keda toetab Itaalia Vabariik, palub Euroopa Kohtul:

– jätta apellatsioonkaebus tervikuna rahuldamata ning

– mõista nii käesoleva menetluse kui ka esimeses kohtuastmes aset leidnud menetlusega seotud kohtukulud välja apellandilt.

19. Oma apellatsioonkaebustega kohtuasjades C-623/16 P ja C-624/16 P palub komisjon, keda toetab Itaalia Vabariik, Euroopa Kohtul:

– tühistada vaidlustatud kohtuotsused osas, milles esimeses kohtuastmes esitatud hagid on tunnistatud ELTL artikli 263 neljanda lõigu viimase lauseosa alusel vastuvõetavaks;

– tunnistada esimeses kohtuastmes esitatud hagid ELTL artikli 263 neljanda lõigu teise ja viimase lauseosa alusel vastuvõetamatuks ning jätta need seega tervikuna läbi vaatamata;

– mõista vastavalt P. Ferraccilt ja Scuola Elementare Maria Montessorilt välja komisjoni kohtukulud nii Üldkohtus toimunud menetluses kui ka käesolevas menetluses.

20. Scuola Elementare Maria Montessori palub Euroopa Kohtul:

– jätta rahuldamata apellatsioonkaebus, mille komisjon esitas kohtuasjas C-623/16 P, ning jätta Üldkohtu otsus muutmata osas, milles tema esitatud hagi tunnistati vastuvõetavaks;

– mõista kohtukulud käesolevas menetluses välja komisjonilt.

21. Euroopa Kohtu presidendi 11. aprilli 2017. aasta otsusega liideti kohtuasjad C-622/16 P–C-624/16 P võimalikuks suuliseks menetlemiseks ja kohtuotsuse tegemiseks. Pooled esitasid oma argumendid kirjalikult ja suuliselt 6. veebruari 2018. aasta kohtuistungil.

VI. Apellatsioonkaebused

22. Et komisjoni apellatsioonkaebused puudutavad Üldkohtu hinnangut esimeses kohtuastmes esitatud hagide vastuvõetavuse küsimuses, käsitlen kõigepealt seda küsimust. Hiljem analüüsin väiteid, millega Scuola Elementare Maria Montessori on oma apellatsioonkaebust põhjendanud.

A. P. Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori esimeses kohtuastmes esitatud hagide vastuvõetavus

23. Et ELTL artikli 263 neljanda lõigu viimase lauseosa alusel esitatud tühistamishagi oleks vastuvõetav, peab see olema esitatud halduse üldakti peale, mis puudutab hagejat isiklikult ega vaja rakendusmeetmeid. Komisjon põhjendab oma apellatsioonkaebusi ainult ühe väitega, mille kohaselt tõlgendas ja kohaldas Üldkohus kõiki kolme tingimust valesti.

1. Kas vaidlustatud otsus on halduse üldakt?

24. Vaidlusalune otsus koosneb kolmest osast. Esimeses osas tuvastas komisjon, et maksuvabastus, mida tehti mitteärilistele üksustele, kes kasutasid oma asjasse puutuvaid kinnistuid eranditult ICI-korras nimetatud tegevusteks, kujutab endast siseturuga kokkusobimatut riigiabi, mille Itaalia Vabariik viis ellu ebaseaduslikult, rikkudes ELTL artikli 108 lõiget 3. Ta leidis siiski, et Itaalia Vabariigil on võimatu seda abi tagasi nõuda. Teises ja kolmandas osas asus komisjon vastavalt seisukohale, et TUIR artikli 149 lõige 4 ja uues IMU-korras ette nähtud maksuvabastus ei kujuta endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses.

25. Komisjoni sõnul pani Üldkohus vaidlustatud kohtuotsustes vaidlusaluse otsuse halduse üldaktiks kvalifitseerimisega toime kolm õigusnormide rikkumist.[11] Esiteks leidis Üldkohus ekslikult, et iga üldkohaldatav akt, mis ei ole seadusandlik, on tingimata halduse üldakt. Teiseks rikkus Üldkohus õigusnormi, kui järeldas seda, et vaidlusalune otsus on halduse üldakt, selle põhjal, et riigisisesed meetmed, mis on selle otsuse esemeks, on üldkohaldatavad. Kolmandaks ei oleks Üldkohus igal juhul tohtinud võtta seisukohta, et vaidlusaluse otsuse kõik kolm osa on üldkohaldatavad. Et ICI-vabastust käsitlev osa puudutab selle vabastuse vormis antud abi tagasinõudmist, puudutab see ainult piiratud hulka isikuid.

11 Vt Üldkohtu 15. septembri 2016. aasta otsused Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon (T-220/13, ei avaldata, EU:T:2016:484, punktid 50–52) ja Ferracci *vs.* komisjon (T-219/13, EU:T:2016:485, punktid 53–55).

a. ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses halduse üldakti samastamine üldkohaldatava mitteseadusandliku aktiga

26. Komisjoni väitega, et ELTL artikli 263 neljanda lõigu viimases lauseosas ei ole tingimata silmas peetud kõiki üldkohaldatavaid mitteseadusandlikke akte, ei saa nõustuda.

27. Vaidlust ei ole selles, et Lissaboni lepinguga lisati ELTL artikli 263 neljandasse lõiku kolmas lauseosa, mis „*lihtsustas* füüsiliste ja juriidiliste isikute esitatud tühistamishagide vastuvõetavuse tingimusi“ [12].

28. Euroopa Kohus asus siiski seisukohale, et selles sättes kasutatud mõistel „halduse üldakt“ on piiratum ulatus kui mõistel „aktid“, mida on kasutatud ELTL artikli 263 neljanda lõigu kahes esimeses osas. [13]

29. Kaalutluste põhjal, mida on meenutatud kahes eelmises punktis, otsustas Euroopa Kohus, et „füüsilistele ja juriidilistele isikutele EÜ artikli 230 neljandas lõigus ette nähtud hagi esitamise õiguse muutmise eesmärgiks oli võimaldada esitada nendel isikutel leebematel tingimustel tühistamishagi üldaktide peale, välja arvatud aga seadusandlikke aktide peale“ [14]. Ta tuletas sellest, et „[s]eega järeldas Üldkohus õigesti, et ELTL artikli 263 neljandas lõigus ette nähtud mõiste „halduse üldakt“ ei hõlma seadusandlikke akte“ [15].

30. Niisuguse kitsendava tõlgenduse põhjendamiseks tugines Euroopa Kohus Euroopa põhiseaduse lepingu projekti artikli III-365 lõike 4 ettevalmistavatele materjalidele [16]. Needsamad materjalid ei võimalda aga kinnitada, et muud üldkohaldatavad aktid tuleb mõistest „halduse üldaktid“ välja jätta. Võimalust säilitada eraõiguslike isikute hagi puhul kitsendav lähenemine on seal sõnaselgelt piiratud seadusandlikke aktidega. [17] Vastupidi sellele, mida komisjon väitis 6. veebruari 2018. aasta kohtuistungil, ei võimalda miski Euroopa põhiseaduse lepingu projekti artikli III-365 lõiget 4 puudutavates ettevalmistavates materjalides väita, et riigiabi valdkonnas tehtud otsused kujutavad endast „oma olemuselt“ esiteks üldkohaldatavate aktide kolmandat kategooriat ja teiseks halduse üldakte ELTL artikli 263 neljanda lõigu viimase lauseosa tähenduses.

31. Lisaks ei saa teatavate üldkohaldatavate mitteseadusandlike aktide väljaarvamine ELTL artikli 263 neljanda lõigu viimase lauseosa kohaldamisalast – vastupidi seadusandlike ja mitteseadusandlike aktide eristamisele – rajaneda menetluslikul kriteeriumil. [18] Kasuistlik lähenemine oleks aga vastuolus õiguskindluse nõudega, mis peab olema kohtule hagi esitamise suhtes ülimuslik.

32. Samamoodi nagu Euroopa Kohus on nõustunud, et tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte eeldab, et seda, kas kohtusse pöördumine on mõttekas, peab õigussubjekt saama otsustada nii, et ta on kõikidest asjaoludest täielikult teadlik, [19] peab õigussubjekt ka saama teha kindlaks, kas akti peale saab esitada ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel otse hagi liidu kohtule. Selleks peavad vaidlustatavate aktide kategooriad olema tingimata selgelt ja kindlalt määratletud ja välja selgitatavad.

12 Vt selle kohta 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 57); kohtujuristi kursiiv.

13 Vt selle kohta 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 58).

14 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 60).

15 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 61).

16 Vt selle kohta 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 59).

17 Vt „Rapport final du Cercle de discussion sur le fonctionnement de la Cour de justice“, Euroopa konvendi sekretariaat, 25.3.2003 (CONV 636/03, punkt 22), ja „Note de transmission du Praesidium à la Convention“, 12.5.2003 (CONV 734/03, lk 20).

18 Alates Lissaboni lepingust sõltub seadusandlikuks aktiks kvalifitseerimine ainult menetlusest, mis on nähtud ette lepingu artiklis, mis lubab selle akti vastu võtta. Nimelt „[saab] õigusakti […] liidu seadusandlikuks aktiks kvalifitseerida üksnes juhul, kui see on vastu võetud aluslepingute sellise sätte alusel, milles on sõnaselgelt viidatud kas seadusandlikule tavamenetlusele või seadusandlikule erimenetlusele“ (vt 6. septembri 2017. aasta kohtuotsus Slovakkia ja Ungari *vs.* nõukogu, C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 62).

19 Vt selle kohta 15. oktoobri 1987. aasta kohtuotsus Heylens jt (222/86, EU:C:1987:442, punkt 15).

33. Arvan seega, et Üldkohus ei rikkunud õigusnormi, kui otsustas vaidlustatud kohtuotsustes, et iga üldkohaldatav mitteseadusandlik akt on tingimata halduse üldakt.

b. Vaidlusaluse otsuse üldkohaldatavus

34. Üldkohus leiab vaidlustatud kohtuotsustes, et „[vaidlusalusel] otsusel on üldkohaldamisala selle kolmes osas". [20] Mina nõustun sellise analüüsiga: igasugune vastupidine tõlgendus seaks kahtluse alla komisjoni abi*kavade* kokkusobivust siseturuga käsitlevate otsuste väljakujunenud kvalifikatsiooni vastandina komisjoni *üksik*abi käsitlevatele otsustele.

35. Ei ole vist väär väita, et üldkohaldatavat akti on alati määratletud nii, et see on akt, mida kohaldatakse objektiivselt kindlaks määratud olukordades ning mis toob kaasa õiguslikke tagajärgi üldiselt ja abstraktselt määratletud isikute kategooriatele. [21]

36. Mõistagi on otsused, mille komisjon võtab vastu ELTL artikli 108 lõike 2 alusel, adresseeritud konkreetselt ühele liikmesriigile. Mul on siiski juba olnud võimalus märkida, et nõustun kohtujurist Kokott'i arutluskäiguga, mille kohaselt on ühele liikmesriigile adresseeritud otsustel see iseärasus, et need võivad „kujundada siseriiklikku õiguskorda ning olla sel moel üldkohaldatavad". [22]

37. Lisaks ei ole ülearune märkida, et Euroopa Liidu Nõukogu on määratlenud „abikavad" määruses nr 659/1999 nii, et siia alla kuulub „mis tahes õigusakt, mille alusel võidakse ilma edasiste rakendusmeetmeteta anda individuaalset abi *õigusaktis üldiselt ja abstraktselt määratletud* ettevõtjatele, ja mis tahes õigusakt, mille alusel võidakse anda eriprojektiga sidumata abi ühele või mitmele ettevõtjale määramata ajaks ja/või määramata ulatuses" [23].

38. Eelkõige tuleb märkida, et „abikava" niisugune määratlus, milles on märgitud, et asjaomased ettevõtjad on määratletud üldiselt ja abstraktselt, on ka selle Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika keskmes, mille kohaselt on komisjoni otsused, millega antakse luba abikavaks või keelatakse see, üldkohaldatavad.

39. Otsuste kohta, millega on antud luba abikavaks, on Euroopa Kohus leidnud, et „*vaidlusaluse otsuse üldkohaldatavus* […] tuleneb asjaolust, et sellega lubatakse üldiselt ja abstraktselt kindlaksmääratavate ettevõtjate suhtes kohaldatavat maksustamiskorda" [24]. Otsuste puhul, millega abikava keelatakse, on Euroopa Kohus järjepidevalt leidnud, et need on asjaomase sektori ettevõtjate suhtes, kes võivad abikavast kasu saada, „sellise ettevõtja suhtes *üldkohaldatava[d] mee[tmed*], mida kohaldatakse objektiivselt määratletud olukordadele ja mis tekitab õiguslikke tagajärgi üldiselt ja abstraktselt määratletud isikute kategooriale" [25].

40. Seda kohtupraktikat, mis arendati välja juba EÜ artiklis 230 olemas olnud isikliku puutumise tingimuse raames, ei ole pärast Lissaboni lepingu jõustumist kahtluse alla seatud.

20 Üldkohtu 15. septembri 2016. aasta otsused Ferracci *vs.* komisjon (T-219/13, EU:T:2016:485, punkt 54) ja Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon (T-220/13, ei avaldata, EU:T:2016:484, punkt 51).

21 Vt mõttest tulenevalt (mis puudutab üksikotsuse ja määruse erinevust) 14. detsembri 1962. aasta kohtuotsus Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes jt *vs.* nõukogu (16/62 ja 17/62, ei avaldata, EU:C:1962:47, punktid 2 ja 3) ning sõnaselgelt 15. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus Libéros *vs.* komisjon (C-171/00 P, EU:C:2002:17, punkt 28).

22 Kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Telefónica *vs.* komisjon (C-274/12 P, EU:C:2013:204, punkt 25) ja minu ettepanek kohtuasjas Stichting Woonpunt jt *vs.* komisjon (C-132/12 P, EU:C:2013:335, punkt 85).

23 Määruse nr 659/1999 artikli 1 punkt d; kohtujuristi kursiiv. See määratlus võeti üle nõukogu 13. juuli 2015. aasta määruse (EL) 2015/1589, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks (ELT 2015, L 248, lk 9), artikli 1 punkti d.

24 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus British Aggregates *vs.* komisjon (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 31). Kohtujuristi kursiiv.

25 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus Itaalia *vs.* komisjon (C-298/00 P, EU:C:2004:240, punkt 37). Kohtujuristi kursiiv.

41. Just seepärast nägigi Euroopa Kohus 19. detsembri 2013. aasta otsuses Telefónica *vs.* komisjon (C-274/12 P, EU:C:2013:852) komisjoni 28. oktoobri 2009. aasta otsuse 2011/5/EÜ firmaväärtuse amortiseerimise kohta välismaises äriühingus osaluse omandamisel C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07), mida Hispaania rakendas,[26] artikli 1 lõikes 1 sätet, mida „kohaldatakse objektiivselt määratletud olukordadele ja [mis] tekitab õiguslikke tagajärgi üldiselt ja abstraktselt määratletud isikute kategooriale“.[27]

42. Märgin ka, et Euroopa Kohus ei järginud komisjoni üleskutset asendada põhjendused kohtuasjas, milles anti 10. oktoobri 2017. aasta määrus Greenpeace Energy *vs.* komisjon (C-640/16 P, ei avaldata, EU:C:2017:752), sel põhjusel, et väidetavalt rikkus Üldkohus õigusnormi, „sest järeldust, et vaidlusalune otsus ei ole üldakt, ei teinud viimane ainult selle põhjal, et tegemist on „otsusega“, vaid lähtus ka asjaolust, et otsus puudutab üksikabi“[28].

43. Et Euroopa Kohus ei asendanud põhjendusi, nagu palutud, ega tunnistanud Üldkohtu arutluskäiku valeks, kinnitas ta kaudselt, kuid kindlalt, et Üldkohus toimis õigesti, kui ei võtnud seisukohta, et vaidlustatud akt ei ole üldse üldkohaldatav, ainuüksi selle põhjal, et see on adresseeritud ainult ühele liikmesriigile.

44. Komisjon põhjendas oma seisukohta 17. septembri 2015. aasta kohtuotsuse Mory jt *vs.* komisjon (C-33/14 P, EU:C:2015:609) punktiga 92. Selle punkti kohaselt leidis Euroopa Kohus, et „[k]una vaidlusalune otsus, mille adressaat on Prantsuse Vabariik, ei ole halduse üldakt ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses, sest see ei ole üldkohaldatav […], tuleb kontrollida, kas see otsus puudutab apellante selle sätte mõttes otseselt ja isiklikult“.

45. Vastupidi komisjoni väitele ei saa seda analüüsi üldistada. Kõnesolev otsus oli eripärane, sest kujutas endast komisjoni vastust Prantsuse Vabariigi täpsele küsimusele, mis puudutas eelnevalt ebaseaduslikuks ja ühisturuga kokkusobimatuks tunnistatud üksikriigiabi tagasinõudmise kohustust. Lisaks tuleb märkida, et kui see otsus samastatigi komisjoni otsusega, mis käsitleb riigiabi ebaseaduslikkust, tunnistati see ikkagi üksikotsuseks, sest see oli komisjoni esialgse otsusega „seotud ja seda täiendav“[29] – otsus, mis puudutas abi andmist ühele konkreetsele ettevõtjale.

46. Kokkuvõtteks tuleb märkida, et kuna komisjoni otsuseid, millega abikava tunnistatakse ELTL artikli 108 lõike 2 alusel ühisturuga kokkusobivaks või kokkusobimatuks, peetakse üldkohaldatavateks meetmeteks, on need halduse üldaktid ELTL artikli 263 neljanda lõigu viimase lauseosa tähenduses[30].

47. Lisaks tuleb märkida, et vastupidi komisjoni väitele 6. veebruari 2018. aasta kohtuistungil ei muuda asjaolu, et vaidlusaluse otsuse esimene osa puudutab riigiabi, mis enam ei kehti ja mille saajaid on seega piiratud hulk, kuidagi asjaolu, et tegemist on üldkohaldatava aktiga. See, kas õigusnorm tuleb kvalifitseerida üldiseks ja abstraktseks, ei sõltu sellest, kas selle kohaldamisel on võimalik määrata kindlaks teatav hulk adressaate, vaid viisist, kuidas õigusnormi autor neid määratleb.[31] Määrava tähtsusega on akti *ese*: õigusnorm on kas individuaalse ulatusega või üldkohaldatav olenevalt sellest,

26 ELT 2011, L 7, lk 48.

27 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Telefónica *vs.* komisjon (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 48). Otsuse 2011/5 artikli 1 punktis 1 tuvastati, et kõnesolevat kava rakendati EÜ artikli 88 lõiget 3 rikkudes, ning tunnistati see ühisturuga kokkusobimatuks.

28 Selle kohtumääruse punkt 22.

29 Sõnastuse kohaselt, mida Euroopa Kohus kasutas 17. septembri 2015. aasta otsuse Mory jt *vs.* komisjon (C-33/14 P, EU:C:2015:609) punktis 104.

30 Vt selle kohta Lenaerts, K., Maselis, I., ja Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014, nr 7.120.

31 Euroopa Kohtu arvates „[ei sea] akti üldkohaldatavat iseloomu […] kahtluse alla võimalus enam-vähem täpselt määratleda õigussubjektide arvu *või ka* konkreetselt neid õigussubjekte, kellele seda teataval ajahetkel kohaldatakse, kui on selge, et see kuulub kohaldamisele selles õigusaktis määratletud ja selle eesmärgiga seotud objektiivse õigusliku või faktilise olukorra alusel“ (11. juuli 1968. aasta kohtuotsus Zuckerfabrik Watenstedt *vs.* nõukogu, 6/68, EU:C:1968:43; kohtujuristi kursiiv). Vt ka 17. juuni 1980. aasta kohtuotsus Calpak ja Società Emiliana Lavorazione Frutta *vs.* komisjon (789/79 ja 790/79, ei avaldata, EU:C:1980:159, punkt 9), 30. septembri 1982. aasta kohtuotsus Roquette Frères *vs.* nõukogu (242/81, EU:C:1982:325, punkt 7) ning 29. juuni 1993. aasta kohtuotsus Gibraltar *vs.* nõukogu (C-298/89, EU:C:1993:267, punkt 17).

kas see võeti vastu selleks, et reguleerida üksikjuhtumeid või objektiivseid olukordi.[32] Abikava puudutava otsuse puhul – olgu see kava pealegi komisjoni otsuse tegemise hetkeks kehtetuks tunnistatud või asendatud – on akti eesmärk aga ikkagi reguleerida abstraktselt määratletud objektiivseid olukordi, mitte ette kindlaks määratud üksikjuhtumeid.

48. Selle, kas komisjoni otsus on üldkohaldatav, saab ja peab seega kindlaks tegema, lähtudes riigisisesest meetmest, mida see otsus puudutab. Vastupidine tõlgendus viiks muide täieliku ebaühtluseni ELTL artikli 263 neljanda lõigu erinevate lauseosade kohaldamisel. Kui just ei soovita loobuda isikliku puutumuse analüüsimisel välja arendatud kohtupraktikast, mis käsitleb riigiabi valdkonnas tehtud komisjoni otsuste kvalifikatsiooni,[33] siis võivad komisjoni riigiabi valdkonnas tehtud otsused olla nii üksikotsused kui ka üldaktid – ja seda ühe ja sama hageja suhtes! – olenevalt sellest, kas tühistamishagi vastuvõetavust hinnata ELTL artikli 263 neljanda lõigu teise ja kolmanda lauseosa või neljanda lauseosa põhjal. Viimasel juhul on komisjoni otsus üksikotsus, samas kui teise lauseosa raames – millele hageja võib teise võimalusena ikka tugineda – on sama otsus üldakt.

49. Lisaks on selline vahetegemine akti kohaldamisala puhul vähemalt paradoksaalne. Kuigi ELTL artikli 263 neljanda lõigu kolmanda lauseosaga taotletav eesmärk oli võimaldada esitada tühistamishagi leebematel vastuvõetavustingimustel, ei kohaldataks uut õigusnormi komisjoni riigiabi valdkonnas tehtud otsuste suhtes ja seda Euroopa Kohtu keeldumise tõttu tunnistada need üldkohaldatavateks aktideks, mida ta enne Lissaboni lepingu jõustumist siiski tegi.

50. Käesolevas ettepanekus esitatud põhjustest lähtudes arvan seega, et Üldkohus ei rikkunud õigusnormi, kui järeldas, et vaidlusalune otsus on halduse üldakt, riigisiseste meetmete põhjal, mis on selle otsuse ese.

2. Otsene puutumus

51. Otsese puutumuse tingimus eksisteeris juba EÜ artiklis 230. Selle ulatus ei ole alates Lissaboni lepingu jõustumisest muutunud. See „nõuab kahe kumulatiivse kriteeriumi täitmist, nimelt esiteks, et vaidlustatud meede avaldaks otsest mõju isiku õiguslikule olukorrale, ja teiseks, et see ei jätaks meedet rakendama kohustatud adressaatidele mingit kaalutlusõigust – akti rakendamine peab olema puhtautomaatne ja tulenema vaid liidu õigusnormidest, ilma et kohaldataks muid vahenorme“.[34]

52. Sellele, et esineb teine tingimus, mille kohaselt peab esinema otsene puutumus, ei ole vastu vaieldud. Nagu Üldkohus õigesti tõdes, on vaidlusalusel otsusel liidu õigusnormide kohaselt õiguslikud tagajärjed täiesti automaatselt, ilma et oleks vaja kohaldada muid vahenorme[35].

53. Komisjon arvab aga, et Üldkohus leidis ekslikult, et vaidlusalune otsus puudutab P. Ferraccit ja Scuola Elementare Maria Montessorit otseselt, sest viimased ei ole tõendanud, et vaidlusalusel otsusel on „konkreetne käegakatsutav mõju“ olukorrale. Ta leiab, et ei piisa selle tõendamisest, et vaidlustatud aktil on „teoreetiline ja potentsiaalne“ mõju asjaomase abi saaja konkurendi turule, et see „puudutaks [seda konkurenti] otseselt“ ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses.

32 Vt selle kohta Kovar, R., „L'identification des actes normatifs en droit communautaire“, *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, vol. 1, Brüssels, Bruylant, 1999, lk 387–422, eriti lk 390.

33 Peale käesoleva ettepaneku punktis 39 toodud näidete vt 2. veebruari 1988. aasta kohtuotsus Kwekerij van der Kooy jt *vs.* komisjon (67/85, 68/85 ja 70/85, EU:C:1988:38, punkt 15) või ka 17. septembri 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Koninklijke FrieslandCampina (C-519/07 P, EU:C:2009:556, punkt 53).

34 13. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Deutsche Post ja Saksamaa *vs.* komisjon (C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656, punkt 66).

35 Vt 15. septembri 2016. aasta kohtuotsused Ferracci *vs.* komisjon (T-219/13, EU:T:2016:485, punkt 48) ja Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon (T-220/13, ei avaldata, EU:T:2016:484, punkt 45).

54. Näib, et niisugune tõlgendus viib ainult segaduseni ELTL artikli 263 neljanda lõigu teises lauseosas nimetatud kahe tingimuse vahel, milleks on tingimused, et akt peab isikut puudutama esiteks otseselt ja teiseks isiklikult.

55. Et üldkohaldatav akt või otsus, mille adressaadiks isikud ei ole, puudutaks neid isiklikult, peavad nad tõendama, et vaidlustatud akt „mõjutab neid mingi neile omase tunnuse või neid iseloomustava faktilise olukorra tõttu, mis neid kõigist teistest isikutest eristab ning seega individualiseerib neid sarnaselt otsuse adressaadiga“. [36]

56. Riigiabi valdkonnas mõistetakse seda tingimust nii, et hageja ise peab tõendama, et „asjaomase otsuse esemeks oleva abiga on oluliselt kahjustatud“ tema seisundit asjaomasel turul. [37] Et saaks asuda seisukohale, et akt puudutab ettevõtjat isiklikult, ei piisa niisiis sellest, et ettevõtja tugineb ainult oma konkurendi staatusele abi saava ettevõtja suhtes. [38] Vaidlustatud õigusnormi „konkreetset ja käegakatsutavat“ mõju hageja olukorrale kontrollitaksegi seega nii, et lähtutakse sellest tingimusest.

57. Kui ma peaksin erinevuse ELTL artikli 263 neljanda lõigu teises lauseosas sätestatud kahe tingimuse vahel äärmiselt lühidalt kokku võtma, ütleksin, et otsene puutumus puudutab hageja *õiguslikku* olukorda – vaidlustatud meede peab „avaldama otsest mõju [hageja] *õiguslikule* olukorrale“ [39] –, samas kui isiklik puutumus puudutab hageja *faktilist* olukorda – meede peab teda puudutama teda „iseloomustava faktilise olukorra tõttu, mis [teda] kõigist teistest isikutest eristab“ [40].

58. Nõudes hagejalt, et ta tõendaks „konkreetset ja käegakatsutavat mõju“ oma olukorrale, mis näitaks, et vaidlustatud akt puudutab teda otseselt, kaldub komisjon olukorra faktilisse hindamisse. Seda tehes moonutab ta otsuse puutumuse tingimust. Ta toob ELTL artikli 263 neljanda lõigu kolmandasse ossa tingimuse, mida aluslepingu koostajad ei ole kehtestada soovinud, ning seda eesmärgiga muuta tühistamishagi vastuvõetavuse tingimused paindlikumaks [41]. Niisuguse otsese puutumuse tingimuse moonutamisega ei saa minu arvates seega nõustuda.

59. Komisjon tugineb oma arutluskäikudes 28. aprilli 2015. aasta kohtuotsusele T & L Sugars ja Sidul Açúcares *vs*. komisjon (C-456/13 P, EU:C:2015:284) ning 17. septembri 2015. aasta kohtuotsusele Confederazione Cooperative Italiane jt *vs*. Anicav jt (C-455/13 P, C-457/13 P ja C-460/13 P, ei avaldata, EU:C:2015:616).

60. Kohtuasjas T& L Sugars ja Sidul Açúcaresi *vs*. komisjon (C-456/13 P, EU:C:2015:284) olid apellantideks imporditud roosuhkru rafineerimise ettevõtjad. Euroopa Kohus otsustas, et vaidlustatud aktid ei puuduta neid otseselt, sest neid akte kohaldati ainult Euroopa suhkru*tootjate* suhtes. Kohtuasjas Confederazione Cooperative Italiane jt *vs*. Anicav jt (C-455/13 P, C-457/13 P ja C-460/13 P, ei avaldata, EU:C:2015:616) olid apellandid puuviljade tööstuslikud töötlejad. Vaidlusaluseid sätteid kohaldati aga ainult puu- ja köögiviljade suhtes, mida töötlesid *tootjate* organisatsioonid. Selles olukorras leidis Euroopa Kohus, et ainuüksi vaidlustatud õigusnormide tõttu ebasoodsas konkurentsiolukorras olemisest ei piisa, et asuda seisukohale, et akt mõjutab nende õiguslikku olukorda.

36 15. juuli 1963. aasta kohtuotsus Plaumann *vs*. komisjon (25/62, EU:C:1963:17) ning 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs*. parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 72).

37 Vt 13. detsembri 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (C-78/03 P, EU:C:2005:761, punkt 37), 22. novembri 2007. aasta kohtuotsus Sniace *vs*. komisjon (C-260/05 P, EU:C:2007:700, punkt 54) ning 17. septembri 2015. aasta kohtuotsus Mory jt *vs*. komisjon (C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkt 97).

38 Vt selle kohta 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus British Aggregates *vs*. komisjon (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 47).

39 27. veebruari 2014. aasta kohtuotsus Stichting Woonpunt jt *vs*. komisjon (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punkt 74); kohtujuristi kursiiv.

40 27. veebruari 2014. aasta kohtuotsus Stichting Woonpunt jt *vs*. komisjon (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punkt 57); kohtujuristi kursiiv.

41 Tühistamishagi esitamise tingimuste paindlikumaks muutmise eesmärgi kohta vt 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs*. parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 57).

61. Käesoleva ettepaneku punktides 54–58 selgitatud põhjustel tuleb otsese puutumuse tingimuse sellist eriti ranget kohaldamist minu meelest piirata nii, et seda kohaldatakse ainult kohtuasjade T& L Sugars ja Sidul Açúcares *vs.* komisjon (C-456/13 P, EU:C:2015:284) ning Confederazione Cooperative Italiane jt *vs.* Anicav jt (C-455/13 P, C-457/13 P ja C-460/13 P, ei avaldata, EU:C:2015:616) konkreetsetel asjaoludel. Kuigi vastupidi sellele, mida leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsustes, võib arvamus, et hagejad eespool viidatud kohtuasjades T& L Sugars ja Sidul Açúcares *vs.* komisjon ning Confederazione Cooperative Italiane jt *vs.* Anicav jt ei tegutsenud samadel turgudel nagu „tootjad", keda peetakse silmas vaidlustatud õigusnormides, tunduda kunstlik, on sellegipoolest nii, et vaidlustatud õigusnormid avaldavad otsest mõju ainult nende tootjate *õiguslikule olukorrale*, aga hagejad ei olnud need tootjad. Üksnes need tootjad kuulusid vaidlustatud aktide kohaldamisalasse.

62. Komisjoni riigiabi valdkonnas tehtud otsuse peale esitatud hagi raames ei näe ma seevastu põhjust, miks peaks vääraks tunnistama – Euroopa Kohtu 17. jaanuari 1985. aasta otsuse Piraiki-Patraiki jt *vs.* komisjon (11/82, EU:C:1985:18, punktid 6–10) ning 28. jaanuari 1986. aasta otsuse Cofaz jt *vs.* komisjon (169/84, EU:C:1986:42, punkt 30) põhjal välja töötatud – Üldkohtu praktika, mille kohaselt mõjutab komisjoni otsus, millega lubatakse liikmesriigil maksta abi, kui abi maksti juba välja ja nimetatud riigi tahte osas seda abi maksta puudub igasugune kahtlus, otseselt abisaaja konkurenti.[42]

63. Selles olukorras arvan, et Üldkohus ei rikkunud õigusnormi, kui järeldas, et vaidlusaluses otsuses silmas peetud meetmed mõjutavad P. Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori õiguslikku olukorda ja puudutavad neid otseselt.

3. Rakendusmeetmete olemasolu

64. Meenutan, et vaidlusalune otsus koosneb kolmest osast. Esimeses osas otsustas komisjon, et maksuvabastus, mida tehti mitteärilistele üksustele, kes kasutasid oma asjasse puutuvaid kinnistuid eranditult ICI-korras nimetatud tegevusteks, kujutab endast siseturuga kokkusobimatut riigiabi, mis viidud ellu ebaseaduslikult. Ta ei andnud siiski korraldust see tagasi nõuda. Teises ja kolmandas osas asus ta vastavalt seisukohale, et TUIR artikli 149 lõige 4 ja uues IMU-korras ette nähtud maksuvabastus ei kujuta endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses.

65. Komisjoni sõnul vajab see otsus rakendusmeetmeid ELTL artikli 263 neljanda lõigu viimase lauseosa tähenduses, sest hagejad oleksid võinud taotleda maksualast kohtlemist, mida kohaldatakse nende eeldatavate konkurentide suhtes, ning esitada haldusasutuste keeldumise peale hagi riigisisesele kohtule, vaidlustades nii vaidlusaluse otsuse kehtivuse[43].

66. Ma nõustun, et see järeldus järgib 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsuse Telefónica *vs.* komisjon (C-274/12 P, EU:C:2013:852) loogikat.

67. Euroopa Kohus leidis tookord, et komisjoni otsuse sättes, millega abikava ühisturuga kokkusobimatuks tunnistatakse, ei ole määratletud konkreetseid tagajärgi, mille see igale maksukohustuslasele kaasa toob. Euroopa Kohtu sõnul „[saavad t]agajär[jed] konkreetse kuju sellistes haldusaktides nagu näiteks maksuteade, mis kujutab iseendast rakendusmeedet […] ELTL artikli 263

42 Vt eelkõige 6. juuli 1995. aasta kohtuotsus AITEC jt *vs.* komisjon (T-447/93–T-449/93, EU:T:1995:130), 22. oktoobri 1996. aasta kohtuotsus Skibsværftsforeningen jt *vs.* komisjon (T-266/94, EU:T:1996:153), 3. juuni 1999. aasta kohtuotsus TF1 *vs.* komisjon (T-17/96, EU:T:1999:119, punkt 30), 12. veebruari 2008. aasta kohtuotsus BUPA jt *vs.* komisjon (T-289/03, EU:T:2008:29, punkt 81) ning 18. novembri 2009. aasta kohtuotsus Scheucher-Fleisch jt *vs.* komisjon (T-375/04, EU:T:2009:445, punkt 36). Ehkki tegemist ei olnud komisjoni otsusega riigiabi valdkonnas, nõustus Euroopa Kohus ka, et liidu akt võib eraõigusliku isiku olukorda otseselt mõjutada siis, kui „õigusakti adressaatide jaoks jääb üksnes teoreetiline võimalus seda mitte rakendada ja nende soov tekitada sellele vastavaid tagajärgi on väljaspool kahtlust" (5. mai 1998. aasta kohtuotsus Dreyfus *vs.* komisjon, C-386/96 P, EU:C:1998:193, punkt 44). Vt ka selle põhimõtte meenutuseks 10. septembri 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ente per le Ville Vesuviane ja Ente per le Ville Vesuviane *vs.* komisjon (C-445/07 P ja C-455/07 P, EU:C:2009:529, punkt 46).

43 Vt apellatsioonkaebuste C-623/16 P ja C-624/16 P punkt 75.

neljanda lõigu lõpuosa tähenduses".[44] Nii tõdeski Euroopa Kohus, et Üldkohus oli leidnud õigesti, et „meetmed, mille eesmärk on rakendada kokkusobimatuks tunnistamise otsust, *eelkõige meetmed, millega lükatakse tagasi kõnealuse maksusoodustuse taotlus*, kusjuures hageja saab ka selle tagasilükkamise siseriiklikus kohtus vaidlustada, on vaidlusaluse otsuse rakendusmeetmed".[45]

68. Mulle näib, et niisugust arutluskäiku ei saa kohaldada käesolevate apellatsioonkaebuste puhul ja seda järgmistel põhjustel.

69. Esiteks ei pea Itaalia Vabariik tagasi nõudma abi, mida käsitletakse vaidlusaluse otsuse esimeses osas. Vaidlusaluse otsuse see esimene osa ei vaja seega rakendusmeedet; see on lõplik ja sellest iseenesest piisab.

70. Teiseks, vastupidi apellandile kohtuasjas, milles tehti 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Telefónica *vs.* komisjon (C-274/12 P, EU:C:2013:852), ei saa P. Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori kõnesolevat abi saada, seda võivad saada viimaste võimalikud konkurendid.[46] Euroopa Kohus on aga otsustanud, et hindamaks, kas halduse üldakt vajab rakendusmeetmeid, tuleb võtta aluseks eranditult sellise isiku seisund, kes tugineb õigusele esitada hagi ELTL artikli 263 neljanda lõigu lõpuosa alusel[47].

71. Sellest vaatevinklist tuleb nõustuda, et ühtki vaidlusaluse akti „elluviimiseks" antud akti ei kohaldata P. Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori suhtes. Skeem, mille kohaselt võiksid nad taotleda abi, millest nad teavad hästi, et seda neile ei anta, ja seda ainuüksi eesmärgiga vaidlustada keeldumisotsus kohtus, tundub mulle täiesti kunstlik.

72. Ma ei mõista siinkohal muide, missugust mõju võiks avaldada erinevus ebaseadusliku, kuid tagasinõudmisele mittekuuluva abikava (vaidlusaluse otsuse esimene osa) ja niisuguse seaduslikuks tunnistatud abikava vahel, millest hagejad nii või teisiti abi ei saa (vaidlusaluse otsuse teine ja kolmas osa). Nii ühel kui ka teisel juhul tuleb ikkagi kahelda – nagu mul oli juba võimalus märkida – sääraste teoreetiliste mõttekonstruktsioonide tegelikus tõhususes, mis põhinevad niisuguse akti olemasolul, mis on olemas ainult selleks, et selle saaks vaidlustada?[48]

73. Selles küsimuses ei ole võib-olla ülearune meenutada, et ELTL artikli 263 neljanda lõigu viimane lauseosa on tekkinud Euroopa Kohtu kinnitusest, et tõhus kohtulik kaitse ei ole tagatud, kui eraõiguslikul isikul ei ole muud valikut kui rikkuda õigust selleks, et panna pädevat riigisisest asutust vastu võtma rakendusakti, mille tulemusena peab viimane olemas vastustajaks kohtus, mis võib esitada eelotsuse küsimuse[49].

74. Euroopa Kohus on muide sõnaselgelt nõustunud, et „mõistet „halduse üldakt […], mis […] ei vaja rakendusmeetmeid" ELTL artikli 263 neljanda lõigu lõpuosa tähenduses [tuleb] tõlgendada kooskõlas selle sätte eesmärgiga, mis seisneb selles – nagu nähtub ka sätte tekkeloost –, et vältida olukorda, kus isik peab käituma õigusvastaselt, et saada seejärel võimalus kohtusse pöörduda".[50]

44 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Telefónica *vs.* komisjon (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 35).

45 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Telefónica *vs.* komisjon (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 36); kohtujuristi kursiiv.

46 Kohtuasjas, milles tehti see kohtuotsus, ei puudutanud tagasinõudmiskohustus tõesti apellanti ja ta oli ajavahemikul, mida tagasinõudmiskohustus puudutas, loobunud vaidlusalust abi saamast. Faktiliste asjaolude poolest oli tema olukord seega võrreldav P. Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori omaga.

47 Vt selle kohta 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Telefónica *vs.* komisjon (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 30) ning 28. aprilli 2015. aasta kohtuotsus T & L Sugars ja Sidul Açúcares *vs.* komisjon (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 32).

48 Vt selle kohta minu ettepanek kohtuasjas Stichting Woonpunt jt *vs.* komisjon (C-132/12 P, EU:C:2013:335, punkt 62).

49 Vt selle kohta 13. märtsi 2007. aasta kohtuotsus Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 64).

50 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Telefónica *vs.* komisjon (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 27).

75. Ehkki P. Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori ei riku otseselt õigust, kui taotlevad abi, mis ei ole mõeldud neile, on nad kohtusse pöördumise võimaluse saamiseks siiski sunnitud käituma viisil, mis on määratud kindlalt läbikukkumisele. Niisugune olukord ei ole oma filosoofialt täiesti vastupidine olukorrale, mis õigustas EÜ artikli 230 muutmist.

76. Kohtuasjad, mis käsitlesid Taani mängude maksustamise korda ja millele komisjon viitas Üldkohtus ja viitab selleks, et põhjendada oma apellatsioonkaebusi, seda lähenemist ei muuda. [51]

77. Komisjon pidas nimetatud korda siseturuga kokkusobivaks ELTL artikli 107 lõike 3 punkti c tähenduses. Selle komisjoni otsuse peale esitatud hagide raames leidis Euroopa Kohus, et sellel otsusel „on õiguslik toime apellan[tide]le ainult riigisisese seadusandliku meetme kaudu, [millega vaidlusaluse korra jõustumine lükati edasi seniks, kuni komisjon on teinud oma lõpliku otsuse,] ning maksuteadete kaudu, mis nende meetmete alusel väljastatakse ja milles ilmnevad konkreetsed tagajärjed, mille abi kokkusobivaks tunnistamine selles otsuses igale maksukohustuslasele, sh apellan[tide]le kaasa toob“ [52].

78. Üldkohus leidis vaidlustatud kohtuotsustes, et olukorrad ei ole võrreldavad, sest selle komisjoni otsuse resolutsioonis, millega oli tegemist Taani mängude maksustamise korda käsitlevates kohtuasjades, oli nähtud ette teatatud meetme ellu viivate sätete vastuvõtmine konkreetselt *pärast* selle vastuvõtmist. [53]

79. Sõltumata sellest, kas see hinnang on asjakohane, on Taani mängude maksustamise korra ja käesolevates apellatsioonkaebustes käsitletavate Itaalia õigusnormide vahel oluline erinevus. Taani korraga ei kehtestata ühelgi juhul maksuvabastust teatavate teenuseosutajate kasuks. Vastupidi, riigisisene mängumakset käsitlev seadus nägi ette erinevate kohaldatavate maksumäärade kogumi, sealhulgas – kõrgemad – määrad, mida kohaldati nende ettevõtjate suhtes, kes vaidlustasid komisjoni otsuse. [54]

80. Seda liiki olukorras ei olnud seega ekslik näha maksuteadetes, mis riigisisese seaduse alusel väljastatakse, rakendusmeetmeid, mida komisjoni otsus „vajab“. Nendes teadetes ilmnevad komisjoni otsuse tagajärjed ning need saab raskuste või trikitamisteta riigisiseses kohtus vaidlustada.

81. Kõikidel nendel põhjustel leian, et Üldkohus ei rikkunud õigusnormi, kui järeldas, et vaidlusalune otsus ei vaja rakendusmeetmeid P. Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori suhtes.

4. Järeldus nende hagide vastuvõetavuse küsimuses, mille P. Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori Üldkohtule esitasid

82. Eelneva põhjal arvan, et vaidlusalune otsus on tõesti halduse üldakt, mis ei vaja Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori suhtes rakendusmeetmeid ja mis puudutab neid otseselt.

83. Kuna mulle näib, et ainus väide, millega komisjon oma apellatsioonkaebusi põhjendab, on põhjendamatu, arvan, et komisjoni apellatsioonkaebused tuleb jätta rahuldamata.

51 Tegemist on Üldkohtu 26. septembri 2014. aasta otsustega Dansk Automat Brancheforening *vs.* komisjon (T-601/11, EU:T:2014:839) ja Royal Scandinavian Casino Århus *vs.* komisjon (T-615/11, ei avaldata, EU:T:2014:838), mille Euroopa Kohus jättis muutmata 21. aprilli 2016. aasta määrustega Dansk Automat Brancheforening *vs.* komisjon (C-563/14 P, ei avaldata, EU:C:2016:303) ja Royal Scandinavian Casino Århus *vs.* komisjon (C-541/14 P, ei avaldata, EU:C:2016:302).

52 21. aprilli 2016. aasta kohtumäärus Royal Scandinavian Casino Århus *vs.* komisjon (C-541/14 P, ei avaldata, EU:C:2016:302, punkt 46) ja 21. aprilli 2016. aasta kohtumäärus Dansk Automat Brancheforening *vs.* komisjon (C-563/14 P, ei avaldata, EU:C:2016:303, punkt 58).

53 Vt Üldkohtu 15. septembri 2016. aasta määrused Ferracci *vs.* komisjon (T-219/13, EU:T:2016:485, punkt 69) ja Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon (T-220/13, ei avaldata, EU:T:2016:484, punkt 66).

54 Vt 21. aprilli 2016. aasta kohtumäärused Royal Scandinavian Casino Århus *vs.* komisjon (C-541/14 P, ei avaldata, EU:C:2016:302, punkt 45) ja Dansk Automat Brancheforening *vs.* komisjon (C-563/14 P, ei avaldata, EU:C:2016:303, punkt 57).

84. Et tuleb kinnitada, et P. Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori hagid on vastuvõetavad, on vaja arutada viimaste apellatsioonkaebust, mis puudutab hagiga seotud sisulisi küsimusi.

B. Sisulised küsimused, mis on seotud hagiga, mille Scuola Elementare Maria Montessori Üldkohtule esitas

85. Scuola Elementare Maria Montessori põhjendab oma apellatsioonkaebust 15. septembri 2016. aasta kohtuotsuse Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon (T-220/13, ei avaldata, EU:T:2016:484, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus") peale kahe väitega. Esimene väide puudutab Üldkohtu hinnangut sellele, et ei antud korraldust kõnesolev abi kui ebaseaduslik ja siseturuga kokkusobimatu tagasi nõuda (vaidlusaluse otsuse esimene osa). Teine väide puudutab vaidlustatud kohtuotsust osas, milles Üldkohus otsustas, et IMU-vabastus ei kujutanud endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses (vaidlusaluse otsuse kolmas osa).

1. Esimene väide, et ei antud korraldust abi tagasi nõuda

a. Poolte argumendid

86. Esimene väide jaguneb neljaks osaks.

87. Esiteks kinnitab Scuola Elementare Maria Montessori, et Üldkohus rikkus ELTL artiklit 108, määruse nr 659/1999 artikli 14 lõiget 1 ja ELTL artikli 4 lõiget 3, kui lubas komisjonil tuvastada, et abi tagasinõudmine on täiesti võimatu, ametliku uurimismenetluse etapis. Täielik võimatus ebaseaduslik abi tagasi nõuda ei kujuta endast õiguse üldpõhimõtet määruse nr 659/1999 artikli 14 lõike 1 tähenduses.

88. Teiseks vaidleb Scuola Elementare Maria Montessori vastu mõiste „täielik võimatus" tõlgendusele, mille Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses valis. Viimane võttis aluseks ainult Itaalia katastri andmebaasid ja maksuandmebaasid, mis ei võimalda tagasinõudmiseks vajalikke andmeid ekstrapoleerida tagasiulatuva jõuga. Need andmed kuuluvad aga riigisisesesse õiguskorda ja need ei saa seega põhjendada abi tagasinõudmise täielikku võimatust.

89. Kolmandaks põhineb vaidlustatud kohtuotsus mõiste „täielik võimatus" vääral tõlgendusel, sest Üldkohus lükkas tagasi Scuola Elementare Maria Montessori väited, et on alternatiivseid viise, mis oleksid võimaldanud Itaalia Vabariigil kõnesoleva abi tagasi nõuda, olenemata katastri andmebaaside ja maksuandmebaaside struktuurist. Üldkohus pööras ka tõendamiskoormise ümber, kui nõudis Scuola Elementare Maria Montessorilt, et viimane tõendaks, et abi on võimalik tagasi nõuda.

90. Neljandaks heidab Scuola Elementare Maria Montessori Üldkohtule ette, et viimane moonutas tõendeid, kui tõdes, et katastri andmebaasidest ja maksuandmebaasidest ei ole võimalik leida teavet, mis on kõnesoleva abi tagasinõudmiseks vajalik.

91. Komisjon väidab esiteks vastu, et ebaseadusliku abi tagasinõudmise korralduse andmata jätmine vaidlusaluses otsuses on kooskõlas määruse nr 659/1999 artikli 14 lõikega 1, mis keelab komisjonil anda tagasinõudmise korraldust siis, kui see korraldus on vastuolus üldise õiguspõhimõttega. Õiguse üldpõhimõtte järgi, mille kohaselt ei ole keegi kohustatud tegema võimatut, ei saa komisjon teha kohustuseks midagi, mille elluviimine on algusest peale objektiivselt ja täielikult võimatu.

92. Teiseks väidab komisjon, et Scuola Elementare Maria Montessori ajab segi mõisted „vääramatu jõud" ja „täielik võimatus". Teine mõiste on laiem kui esimene ning hõlmab olukordi, milles ei ole midagi ettenägematut ega ebanormaalset, näiteks kasu saanud ettevõtja likvideerimine.

93. Kolmandaks põhineb argument, et kõnesoleva abi tagasinõudmiseks on alternatiivseid meetodeid, ekslikul väitel, et Scuola Elementare Maria Montessori on niisuguste meetodite olemasolu tõendanud. Üldkohus lükkas tagasi argumendid, millega püüti nende olemasolu tõendada. Et Scuola Elementare Maria Montessori vaidleb vastu sellele, et need tagasi lükati, seab ta kahtluse alla hinnangud faktilistele asjaoludele, mida ei saa apellatsioonkaebuse raames teha.

94. Neljandaks on argument, et tõendeid on moonutatud, vastuvõetamatu, sest Scuola Elementare Maria Montessori palub ainult Euroopa Kohtul anda tõenditele teistsugune hinnang, kui andis Üldkohus.

b. Õiguslik analüüs

95. Tegelikult kohustavad Scuola Elementare Maria Montessori esimese väite kaks esimest osa vastama kolmele küsimusele, mille loogiline järjekord on järgmine.

– Kõigepealt küsimus, kas komisjon võib juba ette loobuda andmast korraldust nõuda tagasi abi, mida ta peab ebaseaduslikuks ja ühisturuga kokkusobimatuks?

– Seejärel küsimus, kas jaatava vastuse korral sellele esimesele küsimusele on võimalik tuvastada käsitletaval juhtumil mõni põhjus, mis õigustab tagasinõudmise korralduse andmata jätmist?

– Lõpuks küsimus, kas jaatava vastuse korral sellele teisele küsimusele on Üldkohus rikkunud nii tuvastatud põhjuse kohaldamisel õigusnormi?

1. Komisjoni võimalus jätta ebaseadusliku abi tagasinõudmise korraldus andmata

96. Esimeses küsimuses olen arvamusel, et komisjon võib juba abikava puudutava ametliku uurimismenetluse etapis otsustada jätta ebaseaduslikuks peetud riigiabi tagasinõudmise korraldus andmata.

97. Meenutanud, et ebaseadusliku abi kõrvaldamine tagasinõudmise teel on selle ebaseaduslikkuse tuvastamise loogiline tagajärg,[55] selgitab Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 75, et „[r]iigiabi valdkonda reguleerivate aluslepingu sätete eesmärk on tõhusa konkurentsi taastamine, mistõttu panevad komisjoni otsused *põhimõtteliselt* asjaomasele liikmesriigile kohustuse saavutada viivitamatult kõnealuse abi tagastamine“.[56]

98. Ma ei näe siin mingit õigusnormi rikkumist. Mulle näib õige, kui ebaseadusliku abi tagasinõudmise korralduses nähakse põhimõtet, millega võivad juba oma määratluse poolest kaasneda erandid.

99. Euroopa Kohtu praktika, mis käsitleb riigisiseste kohtute rolli riigiabi kontrollimise süsteemi elluviimisel, kinnitab niisugust analüüsi. Kinnitades, et „[e]baseaduslikult makstud riigiabi tagasinõudmise peamine eesmärk on ära hoida konkurentsi moonutamist, mis on põhjustatud sellise abiga antud konkurentsieelisest“,[57] oli Euroopa Kohtul juba võimalus täpsustada, et „[s]amas võib esineda erandlikke asjaolusid, *mille korral ei oleks abi tagasimaksmiseks kohustamine kohane*“[58]. Seda tehes nõustus Euroopa Kohus juba, et on võimalus – mõistagi erandlik – kalduda kõrvale põhimõttest, et tuleb anda ebaseadusliku abi tagasinõudmise korraldus.

55 Seda Üldkohtu väidet kinnitab Euroopa Kohtu praktika. Vt selle kohta eelkõige 21. märtsi 1990. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon (C-142/87, EU:C:1990:125, punkt 66) ning 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Aer Lingus ja Ryanair Designated Activity (C-164/15 P ja C-165/15 P, EU:C:2016:990, punkt 116).

56 Kohtujuristi kursiiv.

57 8. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814, punkt 34). Hiljutisematest kohtuotsustest vt 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Electrabel ja Dunamenti Erőmű *vs.* komisjon (C-357/14 P, EU:C:2015:642, punkt 111).

58 8. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814, punkt 35); kohtujuristi kursiiv.

100. See mõte on muide sõnaselgelt üle võetud määruse nr 659/1999 artikli 14 lõikesse 1, milles on nähtud ette, et „[k]omisjon ei nõua abi tagastamist, kui see on vastuolus ühenduse õiguse üldpõhimõttega".

101. Euroopa Kohtu sõnastust kasutades võib öelda, et seega „on komisjon alati kohustatud andma korralduse nõuda tagasi abi, mille ta tunnistab ühisturuga kokkusobimatuks, *v.a juhul, kui niisugune tagasinõudmine on vastuolus liidu õiguse üldpõhimõttega*".[59]

102. Mulle näib seega, et ei ole kahtlust, et on võimalus jätta ebaseadusliku abi tagasinõudmise korraldus ametliku uurimismenetluse etapis andmata, ehkki erandkorras.

103. Järelikult tuleb arutada teist küsimust, mille Scuola Elementare Maria Montessori esimene väide tõstatab, ja leida see õiguse üldpõhimõte, mis võis õigustada tagasinõudmise korralduse andmata jätmist vaidlusaluses otsuses.

2. Kas eksisteerib liidu õiguse üldpõhimõte, mis õigustab käsitletaval juhul ebaseaduslikuks tunnistatud abi tagasinõudmise korralduse andmata jätmist

104. Kui osundada vaidlustatud kohtuotsust, siis leidis Üdlkohus, et „komisjon ei rikkunud õigusnormi, kui ta tegi juba ametliku uurimismenetluse etapis ja enne tagasinõudmise korralduse andmist kindlaks, et Itaalia Vabariigil on *täiesti võimatu* [vaidlusaluse] otsusega ebaseaduslikuks tunnistatud abi tagasi nõuda".[60]

105. Komisjoni arvates asetuvad argumendid, mis Itaalia Vabariik esitas, et teha nendest niisugune järeldus, põhimõtte *impossibilium nulla obligatio est* konteksti, mille võib tõlkida väljendiga „keegi ei ole kohustatud tegema võimatut".[61] Komisjon näeb selles liidu õiguse üldpõhimõtte väljendust.

106. Kõigepealt märgin, et kuigi mõned mu eelkäijad on kvalifitseerinud selle väljendi maksiimiks[62] või lihtsalt ütluseks[63], kvalifitseeris Euroopa Kohus selle hiljuti ise põhimõtteks[64]. Ta kasutas seda muide hiljem veel selleks, et õigustada ühe liidu õigusnormi tõlgendust.[65]

107. Seejärel tuleb märkida, et kuigi liidu õiguse üldpõhimõtteid võib määratleda nii, et need on liidu kirjutamata esmase õiguse alussätted, mis on olemas liidu õiguskorras,[66] tundub mulle, et põhimõtte *impossibilium nulla obligatio est* võib selleks kvalifitseerida siis, kui seda kohaldatakse riigiabi valdkonnas.

59 28. juuli 2011. aasta kohtuotsus Mediaset *vs.* komisjon (C-403/10 P, ei avaldata, EU:C:2011:533, punkt 124); kohtujuristi kursiiv.

60 15. septembri 2016. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon (T-220/13, ei avaldata, EU:T:2016:484, punkt 87); kohtujuristi kursiiv.

61 Vt komisjoni kostja vastuse punkt 12 (C-622/16 P). See põhimõte, mis oli tuntud juba Rooma õiguses (Digeste, lk 50, 17 ja 185, *Celsus libro octavo digestorum*), on üldiselt tuntud väljendina *nemo potest ad impossibile obligari*.

62 Vt kohtujurist Trstenjaki ettepanek kohtuasjas Budějovický Budvar (C-482/09, EU:C:2011:46, 44. joonealune märkus).

63 Vt Saksamaa argument kohtujurist Geelhoedi ettepanekus liidetud kohtuasjades komisjon *vs.* Saksamaa (C-20/01 ja C-28/01, EU:C:2002:717, punkt 30).

64 Vt 3. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Daimler (C-179/15, EU:C:2016:134, punkt 42).

65 Vt 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 96).

66 Vt selle kohta kohtujurist Trstenjaki ettepanek kohtuasjas Audiolux jt (C-101/08, EU:C:2009:410, punkt 69).

108. See on kooskõlas asjaoluga, et niisuguse komisjoni otsuse *õiguspärasus*, mis puudutab ebaseaduslikuks tunnistatud riigiabi tagasinõudmist, sõltub asjaomase abi tagasinõudmise võimalusest. Euroopa Kohtu arvates „ei saa [ebaseadusliku abi tagasinõudmise] täielik võimatus vaidlustatud otsust õigusvastaseks muuta, kui see võimatus ilmneb alles elluviimise etapis […]. Seevastu *ei saa komisjon teha niisuguse otsusega nagu vaidlustatud otsus kohustuseks midagi – vastasel korral on otsus õigusvastane –, mida on algusest peale objektiivselt ja absoluutselt võimatu ellu viia*“.[67]

109. Selle üldpõhimõtte tunnustamine on kooskõlas ka Euroopa Kohtu praktikaga, mille kohaselt liikmesriik, kes „[täites] komisjoni otsust riigiabi kohta, […] *saab teadlikuks tagajärgedest, mida komisjon ei ole ette näinud*, peab jätma need raskused komisjoni hinnata, tehes ettepanekuid asjakohaste muudatuste tegemiseks kõnealuses otsuses“[68]. See liikmesriigi kohustus eeldab tingimata, et kui komisjon oleks saanud teada oma otsuse tagajärgedest – näiteks võimatusest ebaseaduslik abi tagasi nõuda –, oleks ta saanud ja pidanud neid otsuse tegemise etapis arvesse võtma. Vastasel korral ei oleks põhjust kohustada liikmesriiki, kes nendest teadlikuks saab, komisjoni nendest informeerima, et viimane saaks vajadusel oma otsust muuta.

110. Eelnevate kaalutluste põhjal vastab põhimõte *impossibilium nulla obligatio est*, mida mõistetakse kui täielikku võimatust abi tagasi nõuda, kirjutamata alussättele, mis on liidu riigiabi regulatsioonis olemas. Mulle näib seega, et selle võib kvalifitseerida liidu õiguse üldpõhimõtteks määruse nr 659/1999 artikli 14 lõike 1 tähenduses.

3. Põhimõtte impossibilium nulla obligatio est *kohaldamine Üldkohtu poolt*

111. Et põhimõtet *impossibilium nulla obligatio est* võib pidada liidu õiguse üldpõhimõtteks määruse nr 659/1999 artikli 14 lõike 1 tähenduses, tuleb kontrollida, ega Üldkohus ei rikkunud õigusnormi, kui leidis, et komisjon ise ei teinud niisugust viga, kui asus seisukohale, et katastri andmebaasid ja maksuandmebaasid ei võimalda kõnesoleva abi saajaid kindlaks teha ning et järelikult on ebaseaduslikku abi võimatu tagasi nõuda.[69]

112. Esimese väite teise osaga, millega Scuola Elementare Maria Montessori oma apellatsioonkaebust põhjendab, vaidleb ta Üldkohtu niisugusele järeldusele vastu: asjaolud, millele Itaalia valitsus viitab, on seotud siseriikliku õiguskorraga ega õigusta seega täielikku võimatust abi tagasi nõuda.

113. Mõiste „täielik võimatus“ on Euroopa Kohus välja arendanud komisjoni riigiabi valdkonnas tehtud otsuste täitmise raames. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt „[on] ainus alus, millele liikmesriik saab komisjoni poolt ELTL artikli 108 lõike 2 alusel esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi raames enda kaitseks tugineda, […] selle kõnealuse abi tagasinõudmise kohustust kehtestava institutsiooni otsuse nõuetekohase täitmise täielik võimatus“.[70]

114. Tuleb siiski märkida, et kuigi kaitsevahend eksisteerib teoreetiliselt, tunnistatakse see praegu põhjendatuks ainult ühel konkreetsel juhtumil. Tegemist on juhtumiga, mil asjaomast abi saanud ettevõtjad likvideeriti, ilma et nendest oleks jäänud järele vara, mille saaks sisse nõuda;[71] ainuüksi väidet, et ettevõtja on raskes rahalises olukorras, või üldiseid ja abstraktseid väiteid, et teatavate

67 17. juuni 1999. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon (C-75/97, EU:C:1999:311, punkt 86); kohtujuristi kursiiv.

68 12. veebruari 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-37/14, ei avaldata EU:C:2015:90, punkt 67); kohtujuristi kursiiv. Vt ka 10. juuni 1993. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-183/91, EU:C:1993:233, punkt 19) või ka 17. juuni 1999. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon (C-75/97, EU:C:1999:311, punkt 88).

69 Vt 15. septembri 2016. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon (T-220/13, ei avaldata EU:T:2016:484, punktid 85 ja 87).

70 24. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-529/09, EU:C:2013:31, punkt 99). Sellele võimalusele juhiti esmakordselt tähelepanu seoses 15. jaanuari 1986. aasta kohtuotsusega komisjon *vs.* Belgia (52/84, EU:C:1986:3, punkt 14). Hiljutisematest kohtuotsustest vt 9. novembri 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-481/16, ei avaldata, EU:C:2017:845, punkt 28).

71 Vt 2. juuli 2002. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-499/99, EU:C:2002:408, punkt 37). Vt selle kohta Karpenschif, M., *Droit européen des aides d'État*, Brüssel, Bruylant, 2e éd., 2017, nr 612.

ettevõtjate tegevus on antud üle kellelegi teisele, on peetud lisaks ebapiisavaks ja on leitud, et need ei vasta täieliku tagasinõudmise võimatuse nõuetele[72]. Vastupidi, tegevuse lõpetanud ettevõtjate puhul „võib täitmise täieliku võimatusega tegemist olla ainult sõltuvalt [asjaomaste ettevõtjate] konkreetsest olukorrast".[73]

115. Seejärel tuleb märkida, et niisama kindel on, et täitmise täieliku võimatuse tingimus ei ole täidetud, kui kostjaks olev liikmesriik ainult teavitab komisjoni otsuse elluviimisel esinevatest õiguslikest, poliitilistest või praktilistest raskustest, üritamata tegelikult asjaomastelt ettevõtjatelt abi tagasi saada ja esitamata komisjonile alternatiivseid võimalusi niisuguse otsuse elluviimiseks, mis võimaldaksid neist raskustest üle saada. Ei ole mingit kahtlust, kui tähtis on sel juhul järjepidevalt mitte nõustuda sellega, et nimetatud tingimus on täidetud.[74]

116. Täpsemalt märgin, et Euroopa Kohus on juba leidnud, et need raskused, mis on lünga tõttu kohaldatavas õiguses seotud abisaajate tuvastamise, tagasinõutavate abisummade arvutamise ning tagasinõudemenetluste valiku ja rakendamisega, on olukorrast endast või riigisiseste ametiasutuste tegevusetusest tulenevad riigisisesed raskused[75]. Lisaks tuleb nentida, et suur hulk asjaomaseid ettevõtjaid ei ole ka asjaolu, mis võimaldaks asuda seisukohale, et sissenõudmist on tehniliselt võimatu läbi viia[76].

117. Käsitletaval juhul tuleb tõdeda, et argumendid, mille on esitanud Itaalia valitsus ja millega komisjon nõustub, on just niisugused.

118. Nagu märgib Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 76, „juhtis komisjon [vaidlusaluse] otsuse põhjendustes 191–198 tähelepanu, et käesoleva juhtumi eripära arvestades oleks Itaalia Vabariigil täiesti võimatu ICI regulatsiooni alusel antud võimalikku ebaseaduslikku abi tagasi nõuda. Sisuliselt selgitas ta, et ei katastri andmebaasid ega maksuandmebaasid ei võimalda kindlaks teha mitteärilistele üksustele kuuluvatel kinnistutel toimuva tegevuse laadi (majanduslik või mitte) ega arvutada objektiivselt välja tagasinõutavat summat".

119. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 85 kordab Üldkohus, et „Itaalia Vabariik selgitas, et katastri ülesehituse ja selle tõttu, et puudub asjakohane maksualane teave, oli võimatu tagantjärele ekstrapoleerida katastri andmebaasidest andmeid, mis olid vajalikud selleks, et võtta meetmed väidetava ebaseadusliku abi tagasinõudmiseks. Nende selgituste valguses leidis komisjon, et abisaajaid ei olnud tõesti võimalik kindlaks teha ning abi ennast ei ole andmete puudumise tõtttu võimalik objektiivselt arvutada, ja selgitas seda ka [vaidlusaluses] otsuses".

120. Need argumendid, mis puudutavad katastri andmeid ja maksuandmeid, sarnanevad argumentidele, mille esitas Prantsuse Vabariik kohtuasjas, milles tehti 13. novembri 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-214/07, EU:C:2008:619), milles käsitleti samuti maksuvabastust.[77]

72 Vt 2. juuli 2002. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-499/99, EU:C:2002:408, punktid 38–40) ja 13. novembri 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-214/07, EU:C:2008:619, punkt 63).

73 13. novembri 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-214/07, EU:C:2008:619, punkt 64).

74 Alates selle kohtupraktika esmakordsest sõnastamisest 2. veebruari 1989. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Saksamaa (94/87, EU:C:1989:46, punkt 10) sain ma kokku mitte vähem kui 31 korda, mil seda on meenutatud.

75 Vt selle kohta 13. novembri 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-214/07, EU:C:2008:619, punkt 50).

76 Vt selle kohta 17. juuni 1999. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon (C-75/97, EU:C:1999:311, punkt 90).

77 Prantsuse Vabariik tugines eelkõige asjaolule, et vaidlusalune abikava ei eelda deklareerimise raames tingimata abisaajate konkreetset tuvastamist, ning ka asjaolule, et siseriiklikul tasandil esitatud maksudeklaratsioonides ei mainitud teatud teavet, mis on vajalik tagasinõudmisele kuuluva abi väljaarvutamiseks (vt 13. novembri 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, C-214/07, EU:C:2008:619, punktid 23 ja 28).

121. Vastupidi Prantsusmaa valitsuse väitele, et tegemist oli tagasinõudmise ulatuse ja keerukusega seotud väliste teguritega, leidis Euroopa Kohus aga, et tegemist on olukorrast endast või siseriiklike ametiasutuste tegevusetusest tulenevate siseriiklike raskustega.[78] Väga hiljuti täpsustas Euroopa Kohus isegi, et „kartus, et esinevad sisemised, *isegi ületamatud* raskused abi tagasinõudmisel, eelkõige seoes iga asjaomase ettevõtja olukorra kontrollimisega, […] ei tohiks õigustada seda, et liikmesriik ei täida oma kohustusi, mis tal liidu õigusest tulenevalt on".[79]

122. Mulle näib niisiis, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui järeldas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 87 asjaolude põhjal, mis olid seotud ainult puudulike katastri andmete ja maksuandmetega, et „komisjon ei rikkunud õigusnormi, kui ta tegi juba ametliku uurimismenetluse etapis ja enne tagasinõudmise korralduse andmist kindlaks, et Itaalia Vabariigil on täiesti võimatu [vaidlusaluse] otsusega ebaseaduslikuks tunnistatud abi tagasi nõuda".

123. Nagu eespool meenutatud, on ebaseadusliku abi kõrvaldamine tagasinõudmise teel selle ebaseaduslikkuse tuvastamise loogiline tagajärg.[80] Ma järeldasin sellest, et kohustus anda ebaseadusliku abi tagasinõudmise korraldus on põhimõte, millel võivad olla erandid.[81] Nagu iga erandit tuleb aga ka niisugust erandit tõlgendada kitsendavalt.

124. Arvan seega, et riigiabi valdkonnas ei saa – vastupidi sellele, mida tegi Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses – tulla kõne alla, et õiguse üldpõhimõttele *impossibilium nulla obligatio est* antakse laiem ulatus kui „täielikule võimatusele" nõuda ebaseaduslik abi komisjoni otsuse elluviimise etapis tagasi.

125. Seega kui Euroopa Kohus ei aktsepteerinud õiguslike, poliitiliste või halduslike raskustega seonduvaid argumente selle komisjoni otsuse elluviimise etapis, millega anti korraldus riigiabi tagasi nõuda, ei saa neid aktsepteerida ametliku uurimismenetluse lõpul tehtava otsuse langetamise etapis.

c. Järeldus esimese väite kohta

126. Ma järeldan eelnevatest kaalutlustest, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 87, et komisjon ei rikkunud õigusnormi, kui ta tegi juba ametliku uurimismenetluse etapis ja enne tagasinõudmise korralduse andmist kindlaks, et Itaalia Vabariigil on täiesti võimatu vaidlusaluse otsusega ebaseaduslikuks tunnistatud abi tagasi nõuda, ning seda tuginedes ainult võimatusele ekstrapoleerida katastri andmebaasidest ja maksuandmebaasidest tagasiulatuva jõuga seda liiki andmeid, mis on vajalikud selleks, et võtta meetmed väidetava ebaseadusliku abi tagasinõudmiseks.

127. Argumendid, mille Scuola Elementare Maria Montessori on esitanud esimese väite kolmanda ja neljanda osa raames, puudutavad samuti seda, kuidas Üldkohus kohaldas asjaomase abi tagasinõudmise „täieliku võimatuse" tingimust. Need argumendid ei saa seega kaasa tuua Üldkohtu otsuse ulatuslikumat äramuutmist seoses vaidlusaluse otsuse esimese osaga. Niisiis ei ole neid mõtet analüüsida.

78 Võrrelge 13. novembri 2008. aasta kohtuotsuse komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-214/07, EU:C:2008:619) punkte 21 ja 50. Komisjonil on tulnud eristada neid raskusi olukorrast, kus abi saajaid oli võimatu kindlaks teha seetõttu, et raamatupidamisdokumentide säilitamise seaduses ette nähtud tähtaeg oli möödunud (vt selle kohta komisjoni seisukoht kohtuasjas, milles tehti 13. novembri 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, C-214/07, EU:C:2008:619, punktid 13, 22 ja 48). See öeldud, tuleb märkida, et kui Euroopa Kohtul on vaja võtta seisukoht selle eriasjaolu kohta – mida ta ei pidanud tegema eespool viidatud kohtuasjas komisjon *vs.* Prantsusmaa –, lubab tema kõige hiljutisem kohtupraktika mul isegi kahelda, kas see vahetegemine on asjakohane, sest Euroopa Kohus otsustas hiljuti, et „kartus, et esinevad sisemised, isegi ületamatud raskused […], ei tohiks õigustada seda, et liikmesriik ei täida oma kohustusi, mis tal liidu õigusest tulenevalt on" (13. septembri 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia, C-591/14, EU:C:2017:670, punkt 44).

79 13. septembri 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia (C-591/14, EU:C:2017:670, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika); kohtujuristi kursiiv.

80 Vt 55. joonealune märkus.

81 Vt käesoleva ettepaneku punkt 98.

2. Teine väide

128. Oma teise väitega kritiseerib Scuola Elementare Maria Montessori vaidlustatud kohtuotsust osas, milles Üldkohus otsustas, et IMU-vabastus ei kujuta endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses (vaidlusaluse otsuse kolmas osa) ning seda sel põhjusel, et selle vabastuse tegemise tingimused tagavad, et seda ei kohaldata „majanduslike tegevusalade" suhtes.

a. Poolte argumendid

129. IMU-vabastuse saamiseks tuleb kohaldatavas regulatsioonis nimetatud tegevusaladega tegelda „mitteärilisel alusel".[82] See mõiste on määratletud ministri 19. novembri 2012. aasta dekreedi nr 200 (edaspidi „ministri dekreet") artikli 1 lõike 1 punktis p: nende tegevusalade eesmärk ei tohi olla tulunduslik ning vabastuse saanud üksuse ja nende turul tegutsevate ettevõtjate tegevuse vahel, kelle eesmärk on tulunduslik, ei tohi olla konkurentsiseost.

130. Scuola Elementare Maria Montessori arvates on mõiste „„majandustegevus", millega tegeldakse „mitteärilisel alusel"", liidu konkurentsiõiguses tundmatu ning ministri dekreedi artikli 1 lõike 1 punktis p nimetatud üldkriteeriumid erinevad nendest, mille on välja töötanud Euroopa Kohus.

131. Lisaks leiab apellant, et niisugused tegevusalad nagu koolitamine ja majutus sisaldavad endas „tavaliselt kaupade ja teenuste pakkumist turul ning […] *konkureerivad oma olemuselt* tegevusaladega, millega tegelevad teised ettevõtjad turul".[83] Tingimus, et peab puuduma konkurents, on seega mingis mõttes puhtalt vormiline.

132. Ka arvab Scuola Elementare Maria Montessori, et ministri dekreedis nimetatud „objektiivseid" tingimusi – milles on kindlaks määratud konkreetsed tunnused, mis peavad igal tegevusalal, eelkõige koolitusel ja majutusel olema, et nende suhtes tehtaks kõnesolev vabastus – oleks Üldkohus pidanud analüüsima põhjalikumalt. Apellant rõhutab niisiis, et selleks, et koolitustegevust saaks pidada tegevuseks, millega tegeldakse „mitteärilisel alusel", peab see koolitus olema „tasuta või sümboolse summa eest, mis katab ainult ühe osa teenuse tegelikust kulust"[84]. Apellant leiab, et selle tingimusega teeb ministri dekreet võimalikuks selle, et vabastuse saajate teenuseid saavad rahastada eraõiguslikud isikud tasuga, mis katab olulise osa kuludest.[85] Mis puudutab majutustegevusi, siis apellant märgib, et selleks, et neid saaks pidada tegevusteks, millega tegeldaks „mitteärilisel alusel", tuleb nendega samuti tegelda „tasuta või sümboolse tasu eest, mis jääb igal juhul alla keskmise hinna, mida küsitakse samasuguse tegevuse eest samas geograafilises piirkonnas"[86]. Apellant arvab, et kuna viidatud on poolele summale keskmisest hinnast samasuguse tegevuse eest konkurentsitingimustel, on ministri dekreedis nõustutud, et sümboolse hinnaga teenus on majandusteenus.[87]

133. Seevastu komisjon leiab, et Üldkohtu arutluskäik ei ole mitte ainult loogiline, vaid ka õiguslikult korrektne. Lisaks rajaneb apellandi kriitika, mis puudutab tingimust, et koolitus- ja majutustegevuste eest võib nõuda sümboolset tasu (objektiivne tingimus), ekslikul seisukohal.

82 Vt 24. jaanuari 2012. aasta dekreetseaduse nr 1, millega kehtestatakse kiireloomulised sätted konkurentsi, infrastruktuuride arendamise ja konkurentsivõime valdkonnas (muudetud muudatustega 24. märtsi 2012. aasta seaduseks nr 27), artikli 9*bis* lõige 1.

83 Vt Scuola Elementare Maria Montessori apellatsioonkaebuse punkt 57 (apellandi kursiiv).

84 Ministri dekreedi artikli 4 lõike 3 punkt c.

85 Vt Scuola Elementare Maria Montessori apellatsioonkaebuse punkt 59.

86 Ministri dekreedi artikli 4 lõige 4.

87 Vt Scuola Elementare Maria Montessori apellatsioonkaebuse punkt 64.

b. Õiguslik analüüs

134. Scuola Elementare Maria Montessori kritiseerib seda, et Itaalia õigusaktides on kasutatud liidu õiguskorrale tundmatut mõistet, see tähendab mõistet „majandustegevus, millega tegeldakse „ärilistel alustel"". See, kuidas Üldkohus seda mõistet tõlgendab, on vastuolus mõistetega „ettevõtja" ja „majandustegevus" niisugustena, nagu need tulenevad Euroopa Kohtu praktikast.

135. Ma ei nõustu vaidlustatud kohtuotsuse niisuguse tõlgendusega. Vastupidi, nii komisjon (vaidlusaluses otsuses) kui ka Üldkohus (vaidlustatud kohtuotsuses) käsitlesid esialgset tingimust, mis on Itaalia õigusaktidega kehtestatud selleks, et IMU-vabastust saada, läbi mõistete „ettevõtja" ja „majandustegevus" prisma niisugusena, nagu neid mõisteid on määratletud Euroopa Kohus väljakujunenud kohtupraktikas.

136. Esiteks on tõendatud, et „liidu konkurentsiõigus ja eelkõige ELTL artikli 107 lõikes 1 sätestatud keeld [on] suunatud ettevõtjate tegevusele" [88], mis hõlmab samas liidu konkurentsiõiguse kontekstis „majandustegevusega tegelevat mis tahes üksust, olenemata selle üksuse õiguslikust vormist ja rahastamisviisist" [89]. Teisalt on sama kindel, et „[m]ajandustegevuse all tuleb mõista mis tahes tegevust, mis seisneb kaupade või teenuste pakkumises teataval turul" [90]. Selles olukorras „[ei takista a]sjaolu, et kaupade või teenuste pakkumine toimub tulu saamise eesmärgita, […] seda, et üksust, kes teeb neid tehinguid turul, tuleb pidada ettevõtjaks, kui kõnealune pakkumine konkureerib teiste ettevõtjate pakkumisega, kelle eesmärk on tulu saamine". [91]

137. Nendest vaidlustatud kohtuotsuse punktides 131–133 meenutatud määratlustest lähtudes Üldkohus IMU-vabastuse õiguspärasust analüüsiski.

138. Nagu Üldkohus tuvastas, on ministri dekreediga aga sõnaselgelt IMU-vabastuse kohaldamisalast välja jäetud tegevus, mis konkureerib teiste ettevõtjatega, kelle eesmärk on tulunduslik. [92] Seega ei rikkunud Üldkohus õigusnormi, kui ta leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 137, et „nimetatud regulatsiooni kohaldatakse vaid üksustele, keda ei saa liidu õiguse kohaselt käsitada „ettevõtjana"".

139. Nagu komisjon õigesti oma kostja vastuses märgib, on küll võimalik, et seda tingimust ei järgita, kuid see asjaolu ei mõjuta käsitletava korra õiguspärasust, vaid kujutab endast ainult riigisiseste õigusnormide rikkumist. [93]

140. Peale selle üldise tingimuse, mille kohaselt tuleb tegevusega tegelda „mitteärilisel alusel", sõltub IMU-vabastus ministri dekreedi kohaselt „objektiivsetest" tingimustest, mis on omased teatavatele tegevusaladele. Vastupidi apellandi väitele ei sea koolitus- ja majutustegevusega seotud „objektiivsed" tingimused hinnangut maksuvabastussüsteemile kahtluse alla.

88 27. juuni 2017. aasta kohtuotsus Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 39). Vt ka 5. märtsi 2015. aasta kohtuotsus komisjon jt *vs*. Versalis jt (C-93/13 P ja C-123/13 P, EU:C:2015:150, punkt 88).

89 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus Cassa di Risparmio di Firenze jt (C-222/04, EU:C:2006:8, punkt 107), 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig-Halle *vs*. komisjon (C-288/11 P, EU:C:2012:821, punkt 50) ning 27. juuni 2017. aasta kohtuotsus Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 41).

90 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus Cassa di Risparmio di Firenze jt (C-222/04, EU:C:2006:8, punkt 108), 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig-Halle *vs*. komisjon (C-288/11 P, EU:C:2012:821, punkt 50) ning 27. juuni 2017. aasta kohtuotsus Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 45).

91 1. juuli 2008. aasta kohtuotsus MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punkt 27) ja 27. juuni 2017. aasta kohtuotsus Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 46). Vt selle kohta ka 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus Cassa di Risparmio di Firenze jt (C-222/04, EU:C:2006:8, punkt 123).

92 Meenutan, et dekreetseaduse nr 1 artikli 91*bis* lõike 1 kohaselt tuleb kohaldatavates õigusnormides silmas peetud tegevustega IMU-vabastuse saamiseks tegelda „mitteärilisel alusel". Ministri dekreedi artikli 1 lõike 1 punkti p järgi ei tohi tegevusel selleks, et nimetatud nõue oleks täidetud, olla tulunduslikku eesmärki *ning* vabastuse saanud üksuse ja nende turul tegutsevate ettevõtjate tegevuse vahel, kelle eesmärk on tulunduslik, ei tohi olla konkurentsiseost.

93 Vt komisjoni kostja vastuse punkt 69.

141. Koolitustegevuse kohta meenutab Scuola Elementare Maria Montessori, et koolitus peab olema tasuta või sümboolse tasu eest, mis katab ainult osa teenuse tegelikust kulust. Nii teeb Itaalia regulatsioon apellandi sõnul võimalikuks selle, et pakutavaid teenuseid saavad rahastada *peamiselt* eraõiguslikud isikud tasu abil.[94]

142. Nii, nagu apellant selle argumendi esitab, tuleb sellele vastata. Analüüsimisel osutub see aga ekslikuks. Kõigepealt on kaheldav, kas makse, mis katab üksnes „*ühe osa* teenuse tegelikust kulust", suudab rahastada suuremat osa tegevusest. Seejärel tuleb tõdeda, et apellant võtab arvesse ainult ühte osa ministri dekreedi artikli 4 lõike 3 punktist c. „Üllataval" kombel jätab ta tähelepanuta viimase tingimuse, mis on selles õigusnormis ometigi sõnaselgelt sätestatud. Kuigi ministri dekreet lubab sümboolset tasu, on ministri dekreedi artikli 4 lõike 3 punktis c lisatud, et nõutav summa ei tohi *olla seotud* teenuse tegeliku kuluga.

143. Et koolitustegevust loetaks teenuste osutamiseks, on vaja, et „õppetööd korralda[ksid] õppeasutused, mida rahastatakse *peamiselt* eraõiguslikest vahenditest, mis ei pärine teenuste osutajalt endalt".[95] Kuna väline toetus, mida võib nõuda, ei tohi kindlasti olla seotud teenuse tegeliku kuluga, näib mulle seega võimatu, et see katab suurema osa vajalikust rahastusest.

144. Et sümboolne summa, mida ministri dekreet lubab, ei tohi katta suuremat osa koolitusest, ei saa seda samastada selle teenuse majandusliku tasuga. Tegemist ei ole niisiis tasuga liidu konkurentsiõiguse tähenduses. Teiste sõnadega tagab ministri dekreedi artikli 4 lõike 3 punkt c, et üksused, kellele võidakse teha koolitustegevuse tõttu IMU-vabastus, et tegele „majandustegevusega", sest nende eesmärk ei ole saada selle tegevuse abil ärikasumit.[96]

145. Majutustegevuse puhul tagavad ministri dekreediga sätestatud tingimused samuti selle, et tegevus ei ole majandustegevus. Kõigepealt kohaldatakse selle dekreedi artikli 1 lõike 1 punkti j järgi IMU-vabastust ainult nendel juhtudel, mil majutustegevusega saavad tegelda ainult teatavatesse kategooriatesse kuuluvad abisaajad ja avatud ollakse pidevalt. Lisaks on samas sättes sõnaselgelt välistatud hotellid ja hotellitaolised struktuurid. Seejärel on – nagu ka koolitustegevuse puhul – selle dekreedi artikli 4 lõikega 4 lubatud ainult sümboolne tasu majutuse eest, mis jääb „igal juhul alla keskmise hinna, mida küsitakse samasuguse tegevuse eest, millega tegeldakse konkurentsitingimustel samas geograafilises piirkonnas, *võttes arvesse ka seda, et tasu ei ole seotud teenuse tegeliku kuluga*"[97] (selle viimase täpsustuse jättis apellant taas tähelepanuta).

146. Selles olukorras arvan, et Üldkohus ei rikkunud õigusnormi ka oma hinnangu puhul koolitus- ja majutustegevuse „objektiivsetele tingimustele".

c. Järeldus teise väite kohta

147. Ma järeldan eelnevatest kaalutlustest, et Üldkohus ei rikkunud oma analüüsis, kas IMU-vabastuse kord on ühisturuga kokkusobiv, õigusnormi. Tema otsus, et apellant ei tõendanud, et seda võib kohaldada tegevuse suhtes, mis on majandustegevus, ega ka seda, et komisjon rikkus seega ELTL artikli 107 lõiget 1, oli õige.

94 Vt apellatsioonkaebuse punkt 59. Samasugune arutluskäik on õige majutustegevuse puhul: võimalus nõuda sümboolset tasu, „mis ei ületa poolt tasu, mida küsitakse keskmiselt samasuguse tegevuse eest", muudab sümboolse tasu eest pakutava teenuse majanduslikuks (vt selle apellatsioonkaebuse punkt 64).

95 27. juuni 2017. aasta kohtuotsus Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 48); kohtujuristi kursiiv. Vt selle kohta ka 11. septembri 2007. aasta kohtuotsus Schwarz ja Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, punkt 40). Vastupidi apellandi väitele on kohtupraktika, millele Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 141 viitab, seega täiesti asjakohane.

96 Erinevuse kohta, mis eristab õppeasutusi, tänu millele täidab riik oma ülesannet sotsiaal-, kultuuri- ja haridusvaldkonnas, asutustest, „mida rahastatakse peamiselt eraõiguslikest vahenditest, st mida rahastavad eelkõige üliõpilased ja nende vanemad […] ning *mille eesmärk on saada ärikasumit*", vt 7. detsembri 1993. aasta kohtuotsus Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, punkt 17), kohtujuristi kursiiv.

97 Kohtujuristi kursiiv.

VII. Kohtuasjade tagasisuunamine Üldkohtule

148. Scuola Elementare Maria Montesori apellatsioonkaebuse põhjendamiseks esitatud teise väite analüüsi võtan kokku nii, et Üldkohus ei rikkunud oma IMU-vabastuse korra ühisturuga kokkusobivuse analüüsi puhul õigusnormi. Kui Euroopa Kohus nõustub minuga, on Üldkohtu otsus lõplik vaidlusaluse otsuse kolmanda osa osas.

149. Seevastu Scuola Elementare Maria Montessori apellatsioonkaebuse põhjendamiseks esitatud esimese väite analüüsi tulemusena jõudsin järeldusele, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 87, et komisjon ei rikkunud õigusnormi, kui tuvastas juba ametliku uurimismenetluse etapis ja enne tagasinõudmiskorralduse andmist, et Itaalia Vabariigil on täiesti võimatu tagasi nõuda abi, mis leiti vaidlusaluses otsuses olevat ebaseaduslik.

150. Kui Euroopa Kohus nõustub minu analüüsiga, tuleb Üldkohtu otsus selles osas tühistada. Vastavalt Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 61 esimesele lõigule võib ta niisugusel juhul teha ise asjas lõpliku otsuse, kui menetlusstaadium seda lubab. Ma leian, et käsitletaval juhul on see nii.

151. Käesoleva ettepaneku punktides 118–125 esitatud põhjustest tuleneb, et komisjon rikkus õigusnormi, kui tuvastas juba ametliku uurimismenetluse etapis ja enne tagasinõudmiskorralduse andmist, et Itaalia Vabariigil on täiesti võimatu ebaseaduslikuks tunnistatud abi tagasi nõuda, tuginedes ainult võimatusele tagantjärele ekstrapoleerida katastri andmebaasidest ja maksuandmebaasidest andmeid, mis on vajalikud selleks, et võtta meetmed väidetava ebaseadusliku abi tagasinõudmiseks. Vaidlusaluse otsuse esimene osa tuleb seega samuti tühistada osas, milles komisjon otsustas, et Itaalia ametiasutustel on võimatu tagasi nõuda abi, mis leiti olevat ebaseaduslik ja siseturuga vastuolus.

VIII. Kohtukulud

152. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõikes 3, mida sama kodukorra artikli 184 lõike 1 alusel kohaldatakse apellatsioonkaebuste suhtes, on ette nähtud, et kui osa nõudeid rahuldatakse ühe poole, osa teise poole kasuks, jäävad kummagi poole kohtukulud poole tema enda kanda. Kui kohtuasja asjaolud seda õigustavad, võib Euroopa Kohus siiski otsustada, et lisaks enda kohtukulude kandmisele mõistetakse poolelt välja ka osa teise poole kohtukuludest.

153. Kui Euroopa Kohus nõustub sellega, kuidas mina apellatsioonkaebust analüüsisin, tuleb minu arvates käsitletaval juhul seda erandit kohaldada. Osas, milles komisjoni apellatsioonkaebused on põhjendamatud, kaotab Scuola Elementare Maria Montessori kohtuvaidluse ainult ühe väite osas, millega ta oma apellatsioonkaebust põhjendab. Lisaks tuleb märkida, et Üldkohtus vaidlustatud otsus tühistatakse lõpuks osaliselt.

154. Selles olukorras – see tähendab kuna esimene vaidlusaluse otsuse kolmest osast tühistatakse – leian, et komisjoni kohtukulud Üldkohtus ja Euroopa Kohtus toimunud menetluses tuleb jätta tema enda kanda ja mõista temalt välja kolmandik kohtukuludest, mis Scuola Elementare Maria Montessori kandis mõlemas kohtuastmes.

155. Vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 184 lõikele 4 kannab Itaalia Vabariik ise oma kohtukulud.

IX. Ettepanek

156. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule seega ettepaneku langetada järgmine otsus:

1. Tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 15. septembri 2016. aasta otsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs*. komisjon (T-220/13, ei avaldata, EU:T:2016:484) osas, milles Üldkohus otsustas, et Euroopa Komisjon ei rikkunud õigusnormi, kui tuvastas juba ametliku uurimismenetluse etapis ja enne tagasinõudmise korralduse andmist, et Itaalia Vabariigil on täiesti võimatu nõuda tagasi abi, mis leiti komisjoni 19. detsembri 2012. aasta otsuses 2013/284/EL riigiabi SA.20829 (C 26/2010, ex NN 43/2010 (ex CP 71/2006)) kohta seoses Itaalia rakendatud abikavaga, mis käsitleb mitteäriliste üksuste poolt eriotstarbel kasutatava kinnisvara vabastamist munitsipaalsest kinnisvaramaksust, olevat ebaseaduslik, ning seda tuginedes ainult võimatusele tagantjärele ekstrapoleerida katastri andmebaasidest ja maksuandmebaasidest andmeid, mis on vajalikud selleks, et võtta meetmed väidetava ebaseadusliku abi tagasinõudmiseks.

2. Tühistada otsus 2013/284 osas, milles komisjon otsustas, et Itaalia ametiasutustel on võimatu tagasi nõuda abi, mis leiti olevat ebaseaduslik ja siseturuga vastuolus.

3. Jätta apellatsioonkaebused, mille komisjon on esitanud Üldkohtu 15. septembri 2016. aasta otsuste Scuola Elementare Maria Montessori *vs*. komisjon (T-220/13, ei avaldata, EU:T:2016:484) ja Ferracci *vs*. komisjon (T-219/13, EU:T:2016:485) peale, rahuldamata.

4. Jätta komisjoni kohtukulud esimeses kohtuastmes ja Euroopa Kohtus tema enda kanda ning mõista temalt välja kolmandik Scuola Elementare Maria Montessori Srl-i kohtukuludest samades menetlustes.