Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MELCHIOR WATHELET
11 päivänä huhtikuuta 2018 [1]

Yhdistetyt asiat C-622/16 P–C-624/16 P

Scuola Elementare Maria Montessori Srl
vastaan
Euroopan komissio (C-622/16 P)
ja
Euroopan komissio
vastaan
Scuola Elementare Maria Montessori Srl (C-623/16 P)
ja
Euroopan komissio
vastaan

Pietro Ferracci (C-624/16 P)

Muutoksenhaku – SEUT 263 artiklan neljäs kohta – Tutkittavaksi ottaminen – Sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä – Yksityistä suoraan koskeva toimi – Valtiontuet – Italian viranomaisten tukijärjestelmä tietynlaista toimintaa harjoittaville ei-kaupallisille yhteisöille – Vapautus kunnallisesta kiinteistöverosta – Päätös, jossa sisämarkkinoille soveltumattoman tuen takaisinperiminen todetaan mahdottomaksi – Päätös, jossa todetaan, että ei-kaupallisten yhteisöjen ei-taloudelliseen toimintaan käyttämien kiinteistöjen vapauttaminen kunnallisesta kiinteistöverosta ei ole valtiontukea – Potentiaalisten kilpailijoiden nostama kumoamiskanne

I. Johdanto

1. Scuola Elementare Maria Montessori Srl ja Euroopan komissio vaativat asioissa C-622/16 P ja C-623/16 P tekemissään valituksissa unionin tuomioistuinta kumoamaan 15.9.2016 annetun tuomion Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio (T-220/13, ei julkaistu, EU:T:2016:484), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi perusteettomana Scuola Elementare Maria Montessorin nostaman kanteen, jossa vaadittiin valtiontuesta SA.20829 (C 26/2010, ex NN 43/2010 (ex CP 71/2006)), ei-kaupallisten yhteisöjen tiettyihin tarkoituksiin käyttämille kiinteistöille myönnettävää vapautusta kunnallisesta kiinteistöverosta koskeva järjestely, jonka Italia on toteuttanut, 19.12.2012 annetun komission päätöksen 2013/284/EU [2] (jäljempänä riidanalainen päätös) kumoamista. Lisäksi komissio vaatii asiassa C-624/16 P tekemällään valituksella unionin tuomioistuinta kumoamaan 15.9.2016 annetun tuomion Ferracci v. komissio (T-219/13, EU:T:2016:485), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi perusteettomana Pietro Ferraccin tästä samasta päätöksestä nostaman kumoamiskanteen.

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 EUVL 2013, L 166, s. 24.

2. EY 230 artiklaa muutettiin Lissabonin sopimuksella. Sillä lisättiin SEUT 263 artiklan neljänteen kohtaan kolmas osa, ”jossa lievennetään luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden nostamien kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä”.[3] Tämä ainakin oli muutoksen ilmoitettu tarkoitus.

3. Vaikka unionin tuomioistuin onkin todennut, että ”EY 230 artiklan neljännessä kohdassa määrätyn luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden kanneoikeuden muuttamisella pyrittiin siihen, että kyseiset henkilöt voivat *lievemmin edellytyksin* nostaa kumoamiskanteen yleisesti sovellettavista toimista”,[4] se on siitä huolimatta tulkinnut kaikkia SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä osassa mainittuja edellytyksiä erittäin tiukasti.

4. Niinpä sääntelytoimen käsitteeseen on sisällytetty kaikki yleisesti sovellettavat toimet lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjä toimia lukuun ottamatta,[5] edellytys, jonka mukaan toimi ei saa edellyttää täytäntöönpanotoimenpiteitä, on erotettu edellytyksestä, jonka mukaan toimen on koskettava yksityistä suoraan,[6] ja sillä, että unionin toimen seurauksena toteutettu kansallinen toimenpide on ”luonteeltaan mekaaninen”, ei katsota olevan merkitystä sen määrittämisessä, onko kyseessä SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä osassa tarkoitettu täytäntöönpanotoimenpide.[7]

5. Käsiteltävissä valituksissa unionin tuomioistuimelle tarjoutuu 13.3.2018 annettujen tuomioiden Industrias Químicas del Vallés v. komissio (C-244/16 P, EU:C:2018:177) ja European Union Copper Task Force v. komissio (C-384/16 P, EU:C:2018:176) julistamisen jälkeen mahdollisuus antaa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeiselle osalle edes hieman tehokasta vaikutusta. Jos nimittäin unionin tuomioistuin toteaa, etteivät käsiteltävien valitusten taustalla olevat kanteet täyttäneet tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, se vahvistaa SEUT 263 artiklaan (entinen EY 230 artikla) Lissabonin sopimuksella tehdyn muutoksen minimaalisen ulottuvuuden.[8]

II. Asiaa koskevat oikeussäännöt

6. [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999[9] 14 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Sääntöjenvastaista tukea koskevissa kielteisissä päätöksissä komissio päättää, että asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta – –. Komissio ei saa vaatia tuen takaisinperimistä, jos tämä olisi yhteisön lainsäädännön jonkin yleisen periaatteen vastaista.”

3 Tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 57 kohta).

4 Tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 60 kohta); kursivointi tässä.

5 Ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 60 ja 61 kohta).

6 Ks. vastaavasti määräys 14.7.2015, Forgital Italy v. neuvosto (C-84/14 P, ei julkaistu, EU:C:2015:517, 43 kohta).

7 Ks. vastaavasti tuomio 28.4.2015, T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 41 kohta); tuomio 10.12.2015, Canon Europa v. komissio (C-552/14 P, ei julkaistu, EU:C:2015:804, 47 kohta) ja tuomio 10.12.2015, Kyocera Mita Europe v. komissio (C-553/14 P, ei julkaistu, EU:C:2015:805, 46 kohta).

8 Jollei unionin yleisen tuomioistuimen tulkinnasta, jonka mukaan sääntelytoimen katsotaan ”edellyttävän” täytäntöönpanotoimenpiteitä, jos se on toteutettu ”tavanomaisessa toiminnassa”, muuta johdu (tuomio 14.1.2016, Tilly-Sabco v. komissio, T-397/13, EU:T:2016:8, 43 kohta; ks. myös tuomio 14.1.2016, Doux v. komissio, T-434/13, ei julkaistu, EU:T:2016:7, 44 kohta). Komissio ei ole arvostellut eikä neuvosto kiistänyt tätä SEUT 263 artiklan neljännen kohdan laajempaa tulkintaa, vaikka tuomiosta, jossa tämä tulkinta annettiin, tehtiin valitus (ks. tuomio 20.9.2017, Tilly-Sabco v. komissio, C-183/16 P, EU:C:2017:704). ”Kriteeri, jonka mukaan kanne, jonka luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö on nostanut päätöksestä, jota ei ole osoitettu sille, voidaan ottaa tutkittavaksi, jos kyseisen SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa vahvistetut tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttyvät, on sellainen ehdoton prosessinedellytys, jonka unionin tuomioistuimet voivat tutkia milloin tahansa myös omasta aloitteestaan” (tuomio 27.2.2014, Stichting Woonpunt ym. v. komissio, C-132/12 P, EU:C:2014:100, 45 kohta).

9 EYVL 1999, L 83, s. 1.

III. Asian tausta

7. Asian tausta, sellaisina kuin se käy ilmi 15.9.2016 annettujen tuomioiden Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio (T-220/13, ei julkaistu, EU:T:2016:484) ja Ferracci v. komissio (T-219/13, EU:T:2016:485) (jäljempänä valituksenalaiset tuomiot) 1–20 kohdasta, voidaan tiivistää seuraavasti.

8. Ferracci omistaa Bed & Breakfast -majoitusliikkeen, jossa on kaksi huonetta; Scuola Elementare Maria Montessori on yksityinen oppilaitos. Ne tekivät vuosina 2006 ja 2007 komissiolle kantelut siitä, että yhtäältä Italian tasavallan tekemä muutos, jolla muutettiin kunnallista kiinteistöveroa (imposta comunale sugli immobili, jäljempänä kiinteistövero) koskevan kansallisen järjestelyn soveltamisalaa, ja toisaalta tuloverosäännösten koonnoksen (Testo unico delle imposte sui redditi) 149 §:n 4 momentti olivat sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea.

9. Kiinteistöveron muutoksella pyrittiin lähinnä vahvistamaan, että kiinteistöverovapautusta, joka oli myönnetty vuodesta 1992 lähtien ei-kaupallisille yhteisöille, jotka harjoittivat kyseisissä kiinteistöissään yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon, koulutukseen, majoitukseen, kulttuuriin, virkistykseen ja urheiluun sekä uskontoon ja uskonnollisten menojen järjestämiseen liittyvää toimintaa, oli tulkittava siten, että sitä sovellettiin kyseiseen toimintaan myös ”riippumatta sen mahdollisesta kaupallisuudesta”. Tuloverosäännösten koonnoksen 149 §:n 4 momentissa säädettiin lähinnä, että kyseisessä säännöksessä määritetyt perusteet, joiden täyttyessä yhteisö menetti asemansa ei-kaupallisena yhteisönä, eivät koskeneet kirkollisia yhteisöjä, jotka olivat siviilioikeudellisia oikeushenkilöitä, eivätkä amatööriurheiluseuroja, vaikka ne koskivat kaikkia muita yhteisöjä.

10. Italian viranomaiset tekivät kiinteistöveroon tiettyjä muutoksia ja täsmennyksiä, minkä jälkeen komissio ilmoitti Ferraccille ja Scuola Elementare Maria Montessorille 15.2.2010 päivätyllä kirjeellä katsovansa alustavan arvioinnin perusteella, että riidanalaiset toimenpiteet eivät näyttäneet sisältävän valtiontukea ja ettei tutkintaa sen vuoksi ollut tarpeen jatkaa. Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori nostivat 26.4.2010 unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteet, joissa vaadittiin 15.2.2010 päivätyn kirjeen kumoamista; kanteet kirjattiin asianumeroilla T-192/10 ja T-193/10.

11. Komissio päätti 12.10.2010 aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun muodollisen tutkintamenettelyn, joka koski yhtäältä ei-kaupallisten yhteisöjen tiettyihin tarkoituksiin käyttämille kiinteistöille myönnettävää vapautusta kiinteistöverosta ja toisaalta tuloverosäännösten koonnoksen 149 §:n 4 momenttia. Unionin yleinen tuomioistuin määräsi 18.11.2010 antamillaan määräyksillä Ferraccin ja Scuola Elementare Maria Montessorin pyynnöstä, että asiat T-192/10 ja T-193/10 poistettaisiin rekisteristä.[10]

12. Italian viranomaiset ilmoittivat komissiolle 15.2.2012, että ne aikoivat antaa kunnallisesta kiinteistöverotuksesta uudet säännöt ja että kiinteistöverosta myönnettävä vapautus oli korvattu 1.1.2012 lukien vapautuksella, josta säädettiin uudessa yhtenäistä kiinteistöveroa (imposta municipale unica, jäljempänä yhtenäinen kiinteistövero) koskevassa järjestelyssä. Uusi säännöstö annettiin 19.11.2012.

13. Komissio antoi 19.12.2012 riidanalaisen päätöksen. Siinä komissio ensinnäkin totesi, että ei-kaupallisille yhteisöille, jotka harjoittivat kiinteistöissään tietynlaista toimintaa kiinteistöverojärjestelyn mukaisesti, myönnetty vapautus merkitsi Italian tasavallan SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua sääntöjenvastaisesti toteuttamaa valtiontukea, joka ei soveltunut sisämarkkinoille. Tämän jälkeen komissio arvioi, että tarkasteltavan tapauksen erityispiirteiden vuoksi Italian tasavallan oli täysin mahdotonta periä takaisin mahdollisia sääntöjenvastaisesti myönnettyjä

10 Määräys 18.11.2010, Ferracci v. komissio (T-192/10, ei julkaistu, EU:T:2010:474) ja määräys Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio (T-193/10, ei julkaistu, EU:T:2010:475).

tukia, joten komissio ei riidanalaisessa päätöksessä määrännyt niitä takaisinperittäviksi. Lopuksi komissio totesi, että tuloverosäännösten koonnoksen 149 §:n 4 momentti ja yhtenäistä kiinteistöveroa koskevassa uudessa järjestelyssä säädetty vapautus eivät olleet SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

IV. Asian käsittely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalaiset tuomiot

14. Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori nostivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 16.4.2013 jättämillään kannekirjelmillä kanteet, joissa vaadittiin riidanalaisen päätöksen kumoamista siltä osin kuin komissio oli todennut siinä yhtäältä, että Italian viranomaisten oli mahdotonta periä sääntöjenvastaisina ja sisämarkkinoille soveltumattomina pidettyjä tukia takaisin (riidanalaisen päätöksen ensimmäinen osa), ja toisaalta, että tuloverosäännösten koonnoksen 149 §:n 4 momentti ja yhtenäistä kiinteistöveroa koskevan uuden järjestelyn mukainen vapautus eivät olleet valtiontukea (riidanalaisen päätöksen toinen ja kolmas osa).

15. Komissio esitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 17.7.2013 toimittamallaan asiakirjalla oikeudenkäyntiväitteitä, jotka unionin yleinen tuomioistuin päätti 29.10.2014 antamallaan määräyksellä käsitellä pääasian yhteydessä.

16. Valituksenalaisissa tuomioissa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kanteet voitiin ottaa tutkittaviksi SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisen osan perusteella, ja totesi riidanalaisen päätöksen olevan sääntelytoimi, joka ei edellyttänyt täytäntöönpanotoimenpiteitä ja joka koski Ferraccia ja Scuola Elementare Maria Montessoria suoraan. Asiakysymyksen osalta unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi molemmat kanteet ja kaikki Ferraccin ja Scuola Elementare Maria Montessorin esittämät neljä kanneperustetta, jotka koskivat asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 1 kohdan rikkomista, SEUT 107 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista ja perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä.

V. Asianosaisten vaatimukset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

17. Scuola Elementare Maria Montessori vaatii asiassa C-622/16 P tekemässään valituksessa, että unionin tuomioistuin

– kumoaa 15.9.2016 annetun tuomion Scuola Elementare Maria Montessori (T-220/13, ei julkaistu, EU:T:2016:484) ja tämän seurauksena kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin siinä katsottiin, ettei ollut tarpeen määrätä vapautuksena kunnallisesta kiinteistöverosta myönnetyn tuen takaisinperimistä, sekä siltä osin kuin siinä katsottiin, että vapautusta uudesta kiinteistöverosta koskevat toimet eivät kuulu SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan

– joka tapauksessa kumoaa valituksenalaisen tuomion niiden valitusperusteiden johdosta, joiden unionin tuomioistuin katsoo olevan perusteltuja ja jotka se hyväksyy

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut molemmissa oikeusasteissa.

18. Komissio vaatii Italian tasavallan tukemana, että unionin tuomioistuin

– hylkää valituksen kokonaisuudessaan

– velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut sekä unionin yleisessä tuomioistuimessa että nyt käsiteltävässä asiassa.

19. Komissio vaatii asioissa C-623/16 P ja C-624/16 P tekemissään valituksissa Italian tasavallan tukemana, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaiset tuomiot siltä osin kuin niissä todetaan, että ensimmäisessä oikeusasteessa nostettu kanne voidaan ottaa tutkittavaksi SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisen osan perusteella

– toteaa, että kanteet on jätettävä tutkimatta SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisen ja viimeisen osan nojalla ja ne on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan

– velvoittaa Ferraccin ja Scuola Elementare Maria Montessorin korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut sekä unionin yleisessä tuomioistuimessa että nyt käsiteltävässä asiassa.

20. Scuola Elementare Maria Montessori vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää komission asiassa C-623/16 P tekemän valituksen ja vahvistaa unionin yleisen tuomioistuimen tuomion siltä osin kuin siinä katsottiin, että Scuola Elementare Maria Montessorin kanne voitiin ottaa tutkittavaksi

– velvoittaa komission korvaamaan käsiteltävän asian oikeudenkäyntikulut.

21. Unionin tuomioistuimen presidentin 11.4.2017 antamalla määräyksellä asiat C-622/16 P–C-624/16 P yhdistettiin mahdollista suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten. Asianosaiset ovat jättäneet kirjalliset huomautuksensa sekä esittäneet suulliset lausumansa istunnossa, joka pidettiin 6.2.2018.

VI. Valitukset

22. Koska komission valitukset koskevat unionin yleisen tuomioistuimen arviointia siitä, voitiinko kanteet ottaa tutkittavaksi, käsittelen ensin tätä kysymystä. Sen jälkeen tutkin Scuola Elementare Maria Montessorin valituksensa tueksi esittämät valitusperusteet.

A. Ferraccin ja Scuola Elementare Maria Montessorin unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamien kanteiden tutkittavaksi ottaminen

23. Jotta SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisen osan nojalla nostettu kumoamiskanne voitaisiin ottaa tutkittavaksi, sen on kohdistuttava sääntelytoimeen, joka koskee kantajaa suoraan eikä edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Komissio esittää valitustensa tueksi yhden ainoan valitusperusteen, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi ja sovelsi virheellisesti kaikkia näitä kolmea edellytystä.

1. Riidanalaisen päätöksen pitäminen sääntelytoimena

24. Riidanalainen päätös jakautuu kolmeen osaan. Sen ensimmäisessä osassa komissio totesi, että ei-kaupallisille yhteisöille, jotka harjoittivat kiinteistöissään tietynlaista toimintaa kiinteistöverojärjestelyn mukaisesti, myönnetty vapautus merkitsi Italian tasavallan SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua sääntöjenvastaisesti toteuttamaa valtiontukea, joka ei soveltunut sisämarkkinoille. Se kuitenkin katsoi, että Italian tasavallan oli täysin mahdotonta periä näitä tukia takaisin. Riidanalaisen päätöksen toisessa ja kolmannessa osassa komissio totesi, että tuloverosäännösten koonnoksen 149 §:n 4 momentti ja yhtenäistä kiinteistöveroa koskevassa uudessa järjestelyssä säädetty vapautus eivät olleet SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

25. Komission mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisissa tuomioissa kolme virhettä, kun se määritteli riidanalaisen päätöksen sääntelytoimeksi.[11] Ensinnäkin se totesi virheellisesti, että kaikki yleisesti sovellettavat toimet, joita ei ole hyväksytty lainsäätämisjärjestyksessä, ovat välttämättä sääntelytoimia. Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se määritteli riidanalaisen päätöksen sääntelytoimeksi sillä perusteella, että sen kohteena olleet kansalliset toimenpiteet olivat yleisesti sovellettavia. Kolmanneksi unionin yleisen tuomioistuimen ei ainakaan olisi pitänyt todeta, että riidanalaisen päätöksen kolme osaa olivat kaikki yleisesti sovellettavia. Koska kiinteistöverosta vapauttamista koskevassa osassa käsiteltiin verovapautuksena saadun tuen takaisinperimistä, tämä osa koski tiettyjen henkilöiden suljettua piiriä.

a) SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetun sääntelytoimen rinnastaminen yleisesti sovellettavaan toimeen, jota ei ole hyväksytty lainsäätämisjärjestyksessä

26. Komission väitettä, jonka mukaan kaikki yleisesti sovellettavat toimet, joita ei ole hyväksytty lainsäätämisjärjestyksessä, eivät välttämättä kuulu SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisen osan soveltamisalaan, ei voida hyväksyä.

27. On nimittäin riidatonta, että SEUT 263 artiklan neljänteen kohtaan lisättiin Lissabonin sopimuksella kolmas osa, jossa ”*lievennetään* luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden nostamien kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä”.[12]

28. Unionin tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että kyseisessä määräyksessä käytetyn käsitteen ”sääntelytoimi” ulottuvuus on suppeampi kuin SEUT 263 artiklan neljännen kohdan ensimmäisessä ja toisessa osassa tarkoitetun käsitteen ”toimi” ulottuvuus.[13]

29. Näiden kahden seikan perusteella se on todennut, että ”EY 230 artiklan neljännessä kohdassa määrätyn luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden kanneoikeuden muuttamisella pyrittiin siihen, että kyseiset henkilöt voivat lievemmin edellytyksin nostaa kumoamiskanteen yleisesti sovellettavista toimista lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjä toimia lukuun ottamatta”.[14] Tämän perusteella se on katsonut ”unionin yleisen tuomioistuimen perustellusti päätelleen, että SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa oleva käsite ’sääntelytoimi’ ei kata lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjä toimia”.[15]

30. Tämän rajoittavan tulkinnan perustelemiseksi unionin tuomioistuin tukeutui Euroopan perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen III-365 artiklan 4 kohdan valmisteluasiakirjoihin.[16] Näiden valmisteluasiakirjojen perusteella ei kuitenkaan voida todeta, että myös muita yleisesti sovellettavia toimia olisi jätettävä sääntelytoimen käsitteen ulkopuolelle. Niissä nimittäin mainitaan nimenomaisesti, että yksityisten mahdollisuutta nostaa kanteita voidaan rajoittaa ainoastaan siltä osin kuin ne koskevat lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä.[17] Toisin kuin komissio 6.2.2018 pidetyssä istunnossa väitti, Euroopan perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen III-365 artiklan 4 kohdan valmisteluasiakirjoista ei mistään kohden voida päätellä, että valtiontukipäätökset muodostaisivat ”luonteensa puolesta” kolmannen yleisesti sovellettavien toimien ryhmän yhtäältä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjen toimien ja toisaalta SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä osassa tarkoitettujen sääntelytoimien rinnalle.

11 Ks. tuomio 15.9.2016, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio (T-220/13, ei julkaistu, EU:T:2016:484, 50–52 kohta) ja tuomio 15.9.2016, Ferracci v. komissio (T-219/13, EU:T:2016:485, 53–55 kohta).

12 Ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 57 kohta); kursivointi tässä.

13 Ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 58 kohta).

14 Tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 60 kohta).

15 Tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 61 kohta).

16 Ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 59 kohta).

17 Ks. yhteisöjen tuomioistuimen toimintaa käsittelevän pohdintaryhmän loppuraportti, Eurooppa-valmistelukunnan sihteeristö, 25.3.2003 (CONV 636/03, 22 kohta) ja puheenjohtajiston saate valmistelukunnalle, 12.5.2003 (CONV 734/03, s. 20).

31. Toisin kuin eron tekeminen lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjen toimien ja muiden kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjen toimien välillä, tiettyjen lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjen yleisesti sovellettavien toimien sulkeminen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisen osan yleisen soveltamisalan ulkopuolelle ei voi perustua mihinkään menettelylliseen kriteeriin.[18] Tapauskohtainen lähestymistapa olisi kuitenkin vastoin kanteiden vireillepanossa noudatettavaa oikeusvarmuuden vaatimusta.

32. Unionin tuomioistuin on todennut tehokkaan tuomioistuinvalvonnan periaatteen edellyttävän sitä, että yksityiset voivat asiaan vaikuttavista seikoista tietoisina harkita, onko heidän etujensa mukaista saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi,[19] ja vastaavasti yksityisten on pystyttävä selvittämään, voidaanko kyseisestä toimesta nostaa kumoamiskanne unionin tuomioistuimessa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan perusteella. Jotta tämän selvittäminen olisi mahdollista, kannekelpoisten toimien ryhmät on välttämättä määriteltävä ja oltava yksilöitävissä selvästi ja yksiselitteisesti.

33. Näin ollen katson, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä, kun se valituksenalaisissa tuomioissa totesi, että kaikki yleisesti sovellettavat toimet, joita ei ole hyväksytty lainsäätämisjärjestyksessä, ovat välttämättä sääntelytoimia.

b) Riidanalaisen päätöksen yleinen sovellettavuus

34. Valituksenalaisissa tuomioissa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että ”riidanalainen päätös on yleisesti sovellettava siltä osin kuin kyseessä ovat sen kolme osaa”.[20] Yhdyn tähän näkemykseen: toisenlaisella tulkinnalla kyseenalaistettaisiin se, miten *tukijärjestelmien* soveltuvuutta koskevia komission päätöksiä on SEUT 263 artiklan neljännen kohdan perusteella vakiintuneesti luonnehdittu verrattuna *yksittäisten* tukien soveltuvuudesta tehtyihin komission päätöksiin.

35. Ei liene virheellistä todeta, että yleisesti sovellettavilla toimilla on aina tarkoitettu toimia, joita sovelletaan objektiivisesti määritellyissä tilanteissa ja joiden oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisesti ja abstraktisti määriteltyihin henkilöryhmiin.[21]

36. Komission SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla tekemät päätökset on kylläkin osoitettu jollekin tietylle jäsenvaltiolle. Olen kuitenkin jo todennut yhtyväni julkisasiamies Kokottin ajatukseen, jonka mukaan jäsenvaltiolle osoitettujen päätösten erityispiirteenä on se, että ne voivat ”muovata kansallista oikeusjärjestystä ja näin olla yleisesti sovellettavia”.[22]

18 Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen toimen luokitteleminen lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyksi on perustunut yksinomaan siinä perussopimuksen artiklassa, jonka nojalla toimi on hyväksytty, määrättyyn menettelyyn. On nimittäin niin, että ”oikeudellista toimea voidaan pitää lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttynä unionin toimena vain, jos se on hyväksytty sellaisen perussopimusten määräyksen nojalla, jossa viitataan nimenomaisesti joko tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen tai erityiseen lainsäätämisjärjestykseen” (ks. tuomio 6.9.2017, Slovakia ja Unkari v. neuvosto, C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, 62 kohta).

19 Ks. vastaavasti tuomio 15.10.1987, Heylens ym. (222/86, EU:C:1987:442, 15 kohta).

20 Tuomio 15.9.2016, Ferracci v. komissio (T-219/13, EU:T:2016:485, 54 kohta) ja tuomio 15.9.2016, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio (T-220/13, ei julkaistu, EU:T:2016:484, 51 kohta).

21 Ks. implisiittisesti (eron tekeminen yksittäistapausta koskevan päätöksen ja asetuksen välillä) tuomio 14.12.1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes ym. v. neuvosto (16/62 ja 17/62, ei julkaistu, EU:C:1962:47, 2 ja 3 kohta) ja nimenomaisesti tuomio 15.1.2002, Libéros v. komissio (C-171/00 P, EU:C:2002:17, 28 kohta).

22 Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:204, 25 kohta) ja vastaavasti oma ratkaisuehdotukseni Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2013:335, 85 kohta).

37. Lisäksi on aiheellista todeta, että Euroopan unionin neuvosto on asetuksessa N:o 659/1999 säätänyt, että ”tukiohjelmalla” tarkoitetaan ”säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella yksittäisiä tukia voidaan myöntää yrityksille, jotka *määritellään säädöksessä tai päätöksessä yleisesti ja käsitteellisesti* ilman, että edellytetään muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, sekä säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella erityiseen hankkeeseen liittymätöntä tukea voidaan myöntää yhdelle tai useammalle yritykselle toistaiseksi ja/tai rajoittamaton määrä”. [23]

38. Tällä ”tukiohjelman” määritelmällä, jossa viitataan asianomaisten yritysten yleiseen ja abstraktiin määrittelyyn, on keskeinen merkitys myös unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä, jonka mukaan päätökset, joilla komissio hyväksyy tai kieltää jonkin tietyn tukiohjelman, ovat yleisesti sovellettavia.

39. Siltä osin kuin on kyse tukijärjestelmän hyväksymisestä tehdyistä päätöksistä, unionin tuomioistuin on todennut, että ”se, että *riidanalainen päätös on yleisesti sovellettava toimenpide* – –, johtuu siitä, että sen tarkoituksena on hyväksyä verojärjestelmä, jota sovelletaan yleisesti ja abstraktisti määriteltyyn taloudellisten toimijoiden ryhmään”. [24] Tukijärjestelmän kieltämisestä tehdyistä päätöksistä unionin tuomioistuin on vakiintuneesti todennut, että ne ovat sellaisten yritysten kannalta, jotka toimivat kysymyksessä olevalla alalla ja voisivat mahdollisesti olla kyseisen järjestelmän edunsaajia, ”yleisesti sovellettavia toimenpiteitä, jotka koskevat objektiivisesti määriteltyjä tilanteita ja joiden oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisesti ja abstraktisti määriteltyyn henkilöryhmään”. [25]

40. Tätä oikeuskäytäntöä, joka on kehitetty sen jo EY 230 artiklaan sisältyneen edellytyksen yhteydessä, jonka mukaan päätöksen on koskettava kantajaa erikseen, ei ole Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen kyseenalaistettu.

41. Muun muassa tästä syystä unionin tuomioistuin totesi 19.12.2013 antamassaan tuomiossa Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852), että Espanjan soveltamasta, omistusosuuden hankkimisesta ulkomaisissa kohteissa johtuvan liikearvon kirjaamisesta kuluksi C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) 28.10.2009 annetun komission päätöksen 2011/5/EY [26] 1 artiklan 1 kohta on säännös, jota ”sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin, ja sen oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisesti ja abstraktisesti määriteltyihin henkilöryhmiin”. [27]

42. Huomattakoon myös, ettei unionin tuomioistuin asiassa, jossa annettiin 10.10.2017 määräys Greenpeace Energy v. komissio (C-640/16 P, ei julkaistu, EU:C:2017:752), hyväksynyt komission vaatimusta perustelujen korvaamisesta uusilla perusteluilla sen vuoksi, että komission mukaan unionin yleinen tuomioistuin oli tehnyt oikeudellisen virheen, ”kun se ei todetakseen, ettei riidanalainen päätös ollut yleisesti sovellettava toimi, ollut pelkästään tukeutunut sen päätösluonteisuuteen vaan oli lisäksi viitannut siihen, että tämä päätös koski yksittäistä tukea”. [28]

43. Unionin tuomioistuin ei korvannut perusteluja uusilla perusteluilla eikä kumonnut unionin yleisen tuomioistuimen päättelyä ja vahvisti näin implisiittisesti mutta selvästi, että unionin yleinen tuomioistuin oli menetellyt oikein, kun se ei ollut kiistänyt riidanalaisen toimen yleistä sovellettavuutta pelkästään sen perusteella, että se oli yhdelle jäsenvaltiolle osoitettu päätös.

23 Asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan d alakohta; kursivointi tässä. Tämä määritelmä toistetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9) 1 artiklan d alakohdassa.

24 Tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 31 kohta); kursivointi tässä.

25 Tuomio 29.4.2004, Italia v. komissio (C-298/00 P, EU:C:2004:240, 37 kohta); kursivointi tässä.

26 EUVL 2011, L 7, s. 48.

27 Tuomio 19.12.2013, Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 48 kohta). Päätöksen 2011/5 1 artiklan 1 kohdan mukaan kyseessä olevaa järjestelmää oli sovellettu EY 88 artiklan 3 kohdan vastaisesti, ja se todettiin sisämarkkinoille soveltumattomaksi.

28 Määräyksen 22 kohta.

44. Näkemyksensä tueksi komissio vetosi 17.9.2015 annetun tuomion Mory ym. v. komissio (C-33/14 P, EU:C:2015:609) 92 kohtaan. Siinä unionin tuomioistuin nimittäin totesi, että ”koska Ranskan tasavallalle osoitettu riidanalainen päätös ei ole SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu sääntelytoimi, sillä se ei ole yleisesti sovellettava toimi – –, on tutkittava, koskeeko tämä päätös valittajia tässä säännöksessä tarkoitetulla tavalla suoraan ja erikseen”.

45. Toisin kuin komissio väitti, tätä arviointia ei voida yleistää. Kyseessä ollut päätös oli nimittäin erityinen siten, että se oli annettu komission vastauksena Ranskan tasavallan esittämään täsmälliseen kysymykseen, joka koski sääntöjenvastaisiksi ja sisämarkkinoille soveltumattomiksi todettujen valtiontukien takaisinperimisvelvollisuutta. Vaikka mainittu päätös olisikin rinnastettu valtiontuen laillisuutta koskevaan komission päätökseen, se olisi joka tapauksessa pitänyt katsoa yksittäistapausta koskevaksi toimeksi, koska se oli komission alkuperäiseen päätökseen, joka koski tukien myöntämistä tietylle yritykselle, ”liittyvä ja sitä täydentävä päätös”. [29]

46. Koska komission päätöksiä, joissa tukijärjestelmä todetaan SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla sisämarkkinoille soveltuvaksi tai soveltumattomaksi, pidetään yleisesti sovellettavina toimina, ne ovat siten SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä osassa tarkoitettuja sääntelytoimia. [30]

47. Toisin kuin komissio 6.2.2018 pidetyssä istunnossa totesi, riidanalaisen päätöksen yleiseen sovellettavuuteen ei vaikuta mitenkään se, että sen ensimmäinen osa koskee valtiontukea, joka ei ole enää voimassa ja jonka saajat tämän seurauksena muodostavat suljetun piirin. Toimen määritteleminen yleisesti sovellettavaksi ja abstraktiksi ei nimittäin riipu mahdollisuudesta yksilöidä tietty määrä adressaatteja, joihin sitä sovelletaan, vaan siitä, miten toimen antaja on adressaatit määrittänyt. [31] Ratkaisevana perusteena on toimen *tarkoitus*: toimi määritellään yksittäistapausta koskevaksi tai yleisesti sovellettavaksi sen mukaan, onko se hyväksytty jonkin yksittäistapauksen vai objektiivisen tilanteen ratkaisemiseksi. [32] Jos kyseessä on tukijärjestelmää koskeva päätös, toimen tarkoituksena on – vaikka se komission päätöksen tekohetkellä kumottaisiin tai korvattaisiin toisella – säännellä abstraktisti määriteltyjä objektiivisia tilanteita eikä etukäteen yksilöityjä yksittäistapauksia.

48. Se, onko komission päätös yleisesti sovellettava, voidaan siis määrittää ja on määritettävä sen kansallisen toimenpiteen perusteella, jota komission päätös koskee. Toisenlainen tulkinta johtaisi perustavanlaatuiseen epäjohdonmukaisuuteen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan eri osien soveltamisessa. Se, pidetäänkö komission valtiontukipäätöstä yksittäistapausta koskevana vai yleisesti sovellettavana, ei voi vaihdella – jopa suhteessa yhteen ja samaan kantajaan – sen mukaan, arvioidaanko kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisen vai kolmannen osan perusteella, paitsi jos hylätään komission valtiotukipäätösten luonnehdintaa koskeva vakiintunut oikeuskäytäntö, joka on kehitetty selvitettäessä, ovatko päätökset koskeneet kantajia erikseen. [33] Jälkimmäisessä tapauksessa komission päätös olisi nimittäin yksittäistapausta koskeva toimi, kun taas toisen osan – johon kantaja voi aina vedota toissijaisesti – kyseessä ollessa samaa päätöstä olisi pidettävä yleisesti sovellettavana.

29 Unionin tuomioistuimen 17.9.2015 annetun tuomion Mory ym. v. komissio (C-33/14 P, EU:C:2015:609) 104 kohdassa käyttämää ilmaisua lainatakseni.

30 Ks. vastaavasti Lenaerts, K., Maselis, I. ja Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014, nro 7.120.

31 Unionin tuomioistuimen mukaan ”toimen normatiivisuuteen ei vaikuta se, että on mahdollista jollakin tarkkuudella määrittää niiden oikeussubjektien lukumäärä, joihin toimea sovelletaan tiettynä ajankohtana, tai jopa *yksilöidä* nämä oikeussubjektit, jos on selvää, että toimea sovelletaan sen tarkoituksen mukaisesti siinä objektiivisesti määritellyn oikeudellisen tilanteen tai tosiseikaston perusteella” (tuomio 11.7.1968, Zuckerfabrik Watenstedt v. neuvosto, 6/68, EU:C:1968:43; kursivointi tässä). Ks. myös tuomio 17.6.1980, Calpak ja Società Emiliana Lavorazione Frutta v. komissio (789/79 ja 790/79, ei julkaistu, EU:C:1980:159, 9 kohta); tuomio 30.9.1982, Roquette Frères v. neuvosto (242/81, EU:C:1982:325, 7 kohta) ja tuomio 29.6.1993, Gibraltar v. neuvosto (C-298/89, EU:C:1993:267, 17 kohta).

32 Ks. vastaavasti Kovar, R., ”L'identification des actes normatifs en droit communautaire” teoksessa *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, nide 1, Bryssel, Bruylant, 1999, s. 387–422, erityisesti s. 390.

33 Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohdassa mainittujen esimerkkien lisäksi ks. tuomio 2.2.1988, Kwekerij van der Kooy ym. v. komissio (67/85, 68/85 ja 70/85, EU:C:1988:38, 15 kohta) tai tuomio 17.9.2009, komissio v. Koninklijke FrieslandCampina (C-519/07 P, EU:C:2009:556, 53 kohta).

49. Lisäksi tällaisen eron tekeminen toimen vaikutuksessa olisi vähintäänkin paradoksaalista. Vaikka SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen osan tarkoituksena on lieventää kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, uutta määräystä ei sovellettaisikaan komission valtiontukipäätöksiin, koska unionin tuomioistuin kieltäytyy pitämästä niitä yleisesti sovellettavina, vaikka se ennen Lissabonin sopimusta teki niin.

50. Edellä esitetyistä syistä on siten katsottava, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä, kun se päätteli, että riidanalaista päätöstä oli pidettävä sääntelytoimena, koska sen kohteena olevat kansalliset toimenpiteet olivat yleisesti sovellettavia.

2. Päätöksen koskeminen kantajaa suoraan

51. Edellytys, jonka mukaan päätöksen on koskettava kantajaa suoraan, sisältyi jo EY 230 artiklaan. Sen ulottuvuus on pysynyt ennallaan Lissabonin sopimuksen voimaantulosta huolimatta. Suoraan koskemisen ”ehtona on kahden kumulatiivisen edellytyksen täyttyminen, eli ensinnäkin, että riidanalaisella unionin toimenpiteellä on välittömiä vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan, ja toiseksi, ettei se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen toimeenpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin toimeenpano on täysin automaattista ja perustuu yksinomaan unionin lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista”. [34]

52. Toista edellytystä, jonka täyttyessä päätöksen voidaan katsoa koskevan kantajaa suoraan, ei ole riitautettu. Kuten unionin yleinen tuomioistuin perustellusti totesi, riidanalaisen päätöksen toimeenpano on täysin automaattista ja yksinomaan unionin lainsäädäntöön perustuvaa eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista. [35]

53. Komissio sitä vastoin katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin totesi virheellisesti riidanalaisen päätöksen koskevan Ferraccia ja Scuola Elementare Maria Montessoria suoraan, vaikka ne eivät olleet osoittaneet, että sillä oli ”konkreettinen ja tosiasiallinen” vaikutus niiden tilanteeseen. Komission mukaan ei ole riittävää osoittaa, että riidanalaisella toimella on ”teoreettinen ja mahdollinen” vaikutus tuensaajan kilpailijan asemaan markkinoilla, jotta sen voitaisiin SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla katsoa ”koskevan suoraan” kyseistä kilpailijaa.

54. Tällainen tulkinta johtaisi mielestäni sekaannukseen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisessa osassa mainittujen kahden edellytyksen eli sen, että päätöksen on koskettava kantajaa suoraan, ja sen, että päätöksen on koskettava kantajaa erikseen, välillä.

55. Jotta yleisesti sovellettavan toimen tai päätöksen, joka ei ole niille osoitettu, voitaisiin katsoa koskevan kumoamiskanteen nostaneita henkilöitä erikseen, niiden on osoitettava, että riidanalainen toimi ”vaikuttaa niiden oikeudelliseen asemaan niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä henkilöt erottuvat kaikista muista”. [36]

34 Tuomio 13.10.2011, Deutsche Post ja Saksa v. komissio (C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656, 66 kohta).

35 Ks. tuomio 15.9.2016, Ferracci v. komissio (T-219/13, EU:T:2016:485, 48 kohta) ja tuomio 15.9.2016, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio (T-220/13, ei julkaistu, EU:T:2016:484, 45 kohta).

36 Tuomio 15.7.1963, Plaumann v. komissio (25/62, EU:C:1963:17) ja tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 72 kohta).

56. Valtiontukiasioissa tämä edellytys ymmärretään siten, että kantajan asia on osoittaa, että ”kyseessä olevan päätöksen kohteena oleva tuki vaikuttaa huomattavasti” sen asemaan markkinoilla.[37] Se, että kyseessä oleva yritys vetoaa pelkästään siihen, että se on tuensaajana olevan yrityksen kilpailija, ei siis riitä siihen, että toimen voitaisiin katsoa koskevan sitä erikseen.[38] Juuri tämän edellytyksen perusteella unionin tuomioistuin arvioi riidanalaisen toimen ”konkreettiset ja tosiasialliset” vaikutukset kantajan tilanteeseen.

57. SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisessa osassa mainittujen kahden edellytyksen välinen ero voitaisiin kiteyttää niin, että edellytys, jonka mukaan päätöksen on koskettava kantajaa suoraan, liittyy kantajan *oikeudelliseen* tilanteeseen – riidanalaisella toimenpiteellä ”on oltava välittömiä vaikutuksia [yksityisen] *oikeusasemaan*”[39] –, kun taas edellytys, jonka mukaan päätöksen on koskettava kantajaa erikseen, liittyy kantajan *tosiasialliseen* tilanteeseen – se siis vaikuttaa kantajaan ”sellaisen *tosiasiallisen tilanteen* takia, jonka perusteella tämä erottuu kaikista muista”.[40]

58. Vaatiessaan, että kantaja esittää näyttöä riidanalaisen toimenpiteen ”konkreettisesta ja tosiasiallisesta vaikutuksesta” tilanteeseensa osoittaakseen, että toimenpide koskee sitä suoraan, komissio päätyy arvioimaan kantajan tosiasiallista tilannetta. Näin tehdessään se vääristää edellytystä, jonka mukaan päätöksen on koskettava kantajaa suoraan. Se lisää SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmanteen osaan edellytyksen, jota kyseisen sopimuksen laatija ei ole siihen sisällyttänyt, millä sopimuksen laatija on pyrkinyt lieventämään kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.[41] Tämänkaltaisen edellytyksen, jonka mukaan päätöksen on koskettava kantajaa suoraan, vääristämistä ei mielestäni voida hyväksyä.

59. Komissio vetoaa näkemyksensä tueksi 28.4.2015 annettuun tuomioon T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (C-456/13 P, EU:C:2015:284) ja 17.9.2015 annettuun tuomioon Confederazione Cooperative Italiane ym. v. Anicav ym. (C-455/13 P, C-457/13 P ja C-460/13 P, ei julkaistu, EU:C:2015:616).

60. Asian T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (C-456/13 P, EU:C:2015:284) kantajat olivat maahantuotua ruokosokeria jalostavia yrityksiä. Unionin tuomioistuin totesi, etteivät riidanalaiset toimet koskeneet kantajia suoraan, koska kyseisiä toimia sovellettiin yksinomaan unionissa toimiviin sokerin*tuottajiin*. Asian Confederazione Cooperative Italiane ym. v. Anicav ym. (C-455/13 P, C-457/13 P ja C-460/13 P, ei julkaistu, EU:C:2015:616) kantajat olivat teollisia hedelmäjalostajia. Riidanalaisia säännöksiä kuitenkin sovellettiin yksinomaan *tuottaja*järjestöjen jalostamiin hedelmiin ja vihanneksiin. Näin ollen unionin tuomioistuin totesi, että se, että riidanalaisilla säännöksillä asetettiin kantajat epäedulliseen kilpailutilanteeseen, ei ollut riittävä peruste katsoa, että niillä vaikutettiin niiden oikeusasemaan.

61. Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 54–58 kohdassa mainituista syistä edellytyksen, jonka mukaan päätöksen on koskettava kantajaa suoraan, näin tiukka soveltaminen on mielestäni rajoitettava asiassa T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (C-456/13 P, EU:C:2015:284) ja asiassa Confederazione Cooperative Italiane ym. v. Anicav ym. (C-455/13 P, C-457/13 P ja C-460/13 P, ei julkaistu, EU:C:2015:616) kyseessä olleisiin erityisolosuhteisiin. Vaikka, toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisissa tuomioissa totesi, saattaakin vaikuttaa keinotekoiselta katsoa, etteivät asian T & L

37 Ks. vastaavasti tuomio 13.12.2005, komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (C-78/03 P, EU:C:2005:761, 37 kohta); tuomio 22.11.2007, Sniace v. komissio (C-260/05 P, EU:C:2007:700, 54 kohta) ja tuomio 17.9.2015, Mory ym. v. komissio (C-33/14 P, EU:C:2015:609, 97 kohta).

38 Ks. vastaavasti tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 47 kohta).

39 Tuomio 27.2.2014, Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 74 kohta); kursivointi tässä.

40 Tuomio 27.2.2014, Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 57 kohta); kursivointi tässä.

41 Kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten lieventämistavoitteesta ks. tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 57 kohta).

Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio ja asian Confederazione Cooperative Italiane ym. v. Anicav ym. kantajat toimineet samoilla markkinoilla kuin riidanalaisissa säännöksissä tarkoitetut ”tuottajat”, riidanalaiset säädökset vaikuttivat suoraan ainoastaan kyseisten tuottajien *oikeudelliseen tilanteeseen*, eivätkä kantajat olleet tuottajia. Riidanalaisten toimien soveltamisalaan kuuluivat vain nämä tuottajat.

62. Komission valtiontukipäätöksestä nostetun kumoamiskanteen yhteydessä en sitä vastoin näe mitään syytä mitätöidä unionin yleisen tuomioistuimen 17.1.1985 annetusta tuomiosta Piraiki-Patraiki ym. v. komissio (11/82, EU:C:1985:18, 6–10 kohta) ja 28.1.1986 annetusta tuomiosta Cofaz ym. v. komissio (169/84, EU:C:1986:42, 30 kohta) johtamaa oikeuskäytäntöä, jonka mukaan komission tekemän valtiontukipäätöksen on katsottava koskevan tuensaajan kilpailijaa suoraan silloin, kun tuki on jo myönnetty ja kun on varmaa, että jäsenvaltio on tahtonut myöntää tämän tuen.[42]

63. Näin ollen katson, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä, kun se totesi, että riidanalaisessa päätöksessä mainitut toimenpiteet vaikuttivat Ferraccin ja Scuola Elementare Maria Montessorin oikeudellisiin tilanteisiin ja koskivat niitä suoraan.

3. Täytäntöönpanotoimenpiteiden olemassaolo

64. Kerrattakoon, että riidanalainen päätös jakautuu kolmeen osaan. Sen ensimmäisessä osassa komissio totesi, että ei-kaupallisille yhteisöille, jotka harjoittivat kiinteistöissään tietynlaista toimintaa kiinteistöverojärjestelyn mukaisesti, myönnetty vapautus merkitsi sääntöjenvastaisesti toteutettua valtiontukea, joka ei soveltunut sisämarkkinoille. Komissio ei kuitenkaan vaatinut perimään tukia takaisin. Riidanalaisen päätöksen toisessa ja kolmannessa osassa komissio totesi, että tuloverosäännösten koonnoksen 149 §:n 4 momentti ja yhtenäistä kiinteistöveroa koskevassa uudessa järjestelyssä säädetty vapautus eivät olleet SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

65. Komission mukaan tukipäätös edellyttää SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä osassa tarkoitettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä, koska kantajat olisivat voineet vaatia veroviranomaiselta samaa verokohtelua kuin niiden oletetuille kilpailijoille oli myönnetty, ja mikäli tämä vaatimus olisi hylätty, riitauttaa veroviranomaisen päätöksen kansallisessa tuomioistuimessa ja samalla kyseenalaistaa riidanalaisen päätöksen pätevyyden.[43]

66. Myönnän, että tämä johtopäätös vastaa 19.12.2013 annetussa tuomiossa Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852) esitettyä päättelyä.

67. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin nimittäin katsoi, että sellaisessa komission päätöksen säännöksessä, jonka tarkoituksena on yksinomaan todeta kyseessä olevan tukijärjestelmän olevan sisämarkkinoille soveltumaton, ei määritellä niitä erityisiä seurauksia, joita kyseisellä toteamuksella on kunkin verovelvollisen osalta. Unionin tuomioistuimen mukaan ”[nämä] seuraukset – – konkretisoituvat sellaisissa hallinnollisissa toimissa, kuten verotuspäätöksessä, joka on sellaisenaan täytäntöönpanotoimenpide – – SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä osassa tarkoitetulla tavalla”.[44] Tämän perusteella unionin tuomioistuin totesi, että unionin yleinen tuomioistuin oli

42 Ks. erityisesti tuomio 6.7.1995, AITEC ym. v. komissio (T-447/93–T-449/93, EU:T:1995:130); tuomio 22.10.1996, Skibsværftsforeningen ym. v. komissio (T-266/94, EU:T:1996:153); tuomio 3.6.1999, TF1 v. komissio (T-17/96, EU:T:1999:119, 30 kohta); tuomio 12.2.2008, BUPA ym. v. komissio (T-289/03, EU:T:2008:29, 81 kohta) ja tuomio 18.11.2009, Scheucher-Fleisch ym. v. komissio (T-375/04, EU:T:2009:445, 36 kohta). Unionin tuomioistuin on myös katsonut, vaikkakaan ei komission tekemän valtiontukipäätöksen yhteydessä, että unionin toimi voi koskea yksityisen oikeudellista tilannetta suoraan myös silloin, kun niillä, joille se on osoitettu, ”on vain teoreettinen mahdollisuus olla ryhtymättä [unionin] toimenpiteessä edellytettyihin toimiin ja kun heidän tahdostaan ryhtyä säädöksen mukaisiin toimenpiteisiin ei ole epäilystäkään” (tuomio 5.5.1998, Dreyfus v. komissio, C-386/96 P, EU:C:1998:193, 44 kohta). Ks. muistutukseksi tästä periaatteesta myös tuomio 10.9.2009, komissio v. Ente per le Ville Vesuviane ja Ente per le Ville Vesuviane v. komissio (C-445/07 P ja C-455/07 P, EU:C:2009:529, 46 kohta).

43 Ks. valitusten C-623/16 P ja C-624/16 P 75 kohta.

44 Tuomio 19.12.2013, Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 35 kohta).

perustellusti katsonut, että ”toimenpiteet, joilla pyritään panemaan täytäntöön sisämarkkinoille soveltumattomuudesta tehty päätös ja *joihin kuuluu muun muassa toimenpide, jolla hylätään kyseessä olevan verotuksellisen edun saamista koskeva pyyntö* ja jonka kantaja voi myös riitauttaa kansallisissa tuomioistuimissa, ovat riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanotoimenpiteitä”. [45]

68. Käsiteltäviin valituksiin ei nähdäkseni voida soveltaa tällaista päättelyä seuraavista syistä.

69. Ensinnäkään Italian tasavallan ei tarvitse periä takaisin riidanalaisen päätöksen ensimmäisessä osassa kyseessä olevaa tukea. Riidanalaisen päätöksen ensimmäinen osa ei näin ollen edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä; se on lopullinen ja sellaisenaan riittävä.

70. Toiseksi on niin, että – toisin kuin 19.12.2013 annettuun tuomioon Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852) johtaneen asian kantaja – Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori eivät ole kyseessä olevan tuen saajia vaan niiden potentiaalisia kilpailijoita. [46] Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että arvioitaessa sitä, edellyttääkö sääntelytoimi täytäntöönpanotoimenpiteitä, on kiinnitettävä huomiota yksinomaan sen henkilön asemaan, joka vetoaa kanneoikeuteen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisen osan perusteella. [47]

71. Tältä näkökannalta on myönnettävä, ettei Ferraccin ja Scuola Elementare Maria Montessorin tilanteisiin sovelleta mitään riidanalaisen päätöksen ”täytäntöönpanemiseksi toteutettua” toimenpidettä. Mielestäni olisi vaikea kuvitella kantajien, jotka tietävät tarkoin, ettei niille voida kyseistä tukea myöntää, hakevan sitä ainoastaan voidakseen riitauttaa viranomaisen hylkäävän päätöksen tuomioistuimessa.

72. En näe, mikä vaikutus tukijärjestelmän, joka on todettu sääntöjenvastaiseksi mutta jossa myönnettyjä tukia ei tarvitse periä takaisin (riidanalaisen päätöksen ensimmäinen osa), ja tukijärjestelmän, joka tosin on todettu sääntöjenmukaiseksi mutta jonka tuensaajia kantajat eivät missään tapauksessa ole (riidanalaisen päätöksen toinen ja kolmas osa), välisellä erolla voisi tässä olla. Kuten olen jo aiemmin todennut, eikö kummassakin tapauksessa ole aihetta epäillä, ettei sellainen teoreettinen konstruktio ole tosiasiallisesti tehokas, joka perustuu sellaisen toimen olemassaoloon, joka on olemassa vain siksi, että se voidaan riitauttaa? [48]

73. Tässä yhteydessä on muistutettava, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeinen osa perustuu unionin tuomioistuimen toteamukseen, jonka mukaan tehokasta oikeussuojaa ei varmisteta, jos yksityisellä ei ole muuta vaihtoehtoa kuin rikkoa lakia saadakseen toimivaltaisen kansallisen viranomaisen toteuttamaan täytäntöönpanotoimen, jonka johdosta hänen on puolustauduttava tuomioistuimessa, joka voisi esittää ennakkoratkaisukysymyksen. [49]

74. Unionin tuomioistuin on sitä paitsi nimenomaisesti myöntänyt, että ”SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä osassa tarkoitettua käsitettä ’sääntelytoimi, – – joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä’, on tulkittava sen kyseisen määräyksen tavoitteen valossa, jona on – kuten määräyksen syntyhistoriasta ilmenee – välttää se, että yksityisen olisi rikottava lakia voidakseen saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi”. [50]

45 Tuomio 19.12.2013, Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 36 kohta); kursivointi tässä.

46 Pitää paikkansa, että asiassa, jossa tämä tuomio annettiin, takaisinperimismääräystä ei ollut osoitettu kantajalle ja ettei kantaja ollut saanut riidanalaista tukea ajanjaksona, jota takaisinperimisvelvollisuus koski. Sen tilanne oli siis tosiasiallisesti samanlainen kuin Ferraccin ja Scuola Elementare Maria Montessorin tilanne.

47 Ks. vastaavasti tuomio 19.12.2013, Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 30 kohta) ja tuomio 28.4.2015, T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 32 kohta).

48 Ks. vastaavasti oma ratkaisuehdotukseni Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2013:335, 62 kohta).

49 Ks. vastaavasti tuomio 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, 64 kohta).

50 Tuomio 19.12.2013, Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 27 kohta).

75. Vaikka Ferracci ja Scuola Elementare Maria Montessori eivät muodollisesti rikokaan lakia hakiessaan tukea, jota ei ole niille tarkoitettu, niiden on kuitenkin pakko turvautua menettelytapaan, joka on tuomittu epäonnistumaan, jotta ne saisivat asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tällainen tilanne ei ole pohjimmiltaan kovinkaan kaukana siitä, jolla perusteltiin EY 230 artiklaan tehtyä muutosta.

76. Tanskan peliverojärjestelmää koskevat tuomiot, joihin komissio on unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksensa tueksi vedonnut, eivät ole omiaan muuttamaan tätä lähestymistapaa. [51]

77. Komissio oli todennut tämän järjestelmän SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla sisämarkkinoille soveltuvaksi. Komission päätöksestä nostetun kanteen yhteydessä unionin tuomioistuin totesi, että ”sillä on oikeusvaikutuksia kantajiin ainoastaan kansallisen lainsäädäntötoimen[, jolla riidanalaisen verojärjestelmän voimaantuloa lykättiin siihen asti, kunnes komissio olisi antanut lopullisen päätöksensä,] ja sen perusteella tehtävien sellaisten verotuspäätösten välityksellä, joissa konkretisoituvat ne erityiset seuraukset, joita kyseiseen päätökseen sisältyvällä toteamuksella verojärjestelmän soveltuvuudesta sisämarkkinoille on kunkin verovelvollisen osalta, joihin kantajat kuuluivat”. [52]

78. Valituksenalaisissa tuomioissa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, etteivät nämä tilanteet olleet toisiinsa rinnastettavissa, koska tanskalaista peliverojärjestelmää koskevissa asioissa kyseessä ollut komission päätöksen artikla koski ilmoitetun päätöksen soveltamiseksi toteutettuja toimia, jotka olisi pitänyt toteuttaa riidanalaisen päätöksen tekemisen *jälkeen*. [53]

79. Tämän arvion paikkansapitävyydestä riippumatta tanskalaisen peliverojärjestelmän ja käsiteltävissä valituksissa kyseessä olevien italialaisten säännösten välillä on eräs perustavanlaatuinen ero. Tanskalaisessa järjestelmässä ei nimittäin missään tapauksessa myönnetty verovapautusta tiettyjen palveluntarjoajien hyväksi. Tanskan peliverolaissa vahvistettiin päinvastoin useita erilaisia verokantoja, joihin sisältyivät komission päätöksen riitauttaneisiin yrityksiin sovellettavat – muita korkeammat – verokannat. [54]

80. Tämänkaltaisessa tilanteessa ei siten ollut virheellistä katsoa, että kansallisen lain perusteella tehdyt verotuspäätökset olivat komission päätöksen ”edellyttämiä” täytäntöönpanotoimenpiteitä. Näissä päätöksissä konkretisoituivat komission päätöksen seuraukset, ja ne voitiin vaikeuksitta ja keinottelematta riitauttaa kansallisessa tuomioistuimessa.

81. Kaikista näistä syistä katson, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan, ettei riidanalainen päätös edellyttänyt täytäntöönpanotoimenpiteitä Ferracciin ja Scuola Elementare Maria Montessoriin nähden.

51 Kyseessä ovat 26.9.2014 annetut tuomiot Dansk Automat Brancheforening v. komissio (T-601/11, EU:T:2014:839) ja Royal Scandinavian Casino Århus v. komissio (T-615/11, ei julkaistu, EU:T:2014:838), jotka unionin tuomioistuin vahvisti 21.4.2016 antamillaan määräyksillä Dansk Automat Brancheforening v. komissio (C-563/14 P, ei julkaistu, EU:C:2016:303) ja Royal Scandinavian Casino Århus v. komissio (C-541/14 P, ei julkaistu, EU:C:2016:302).

52 Määräys 21.4.2016, Royal Scandinavian Casino Århus v. komissio (C-541/14 P, ei julkaistu, EU:C:2016:302, 46 kohta) ja määräys 21.4.2016, Dansk Automat Brancheforening v. komissio (C-563/14 P, ei julkaistu, EU:C:2016:303, 58 kohta).

53 Ks. tuomio 15.9.2016, Ferracci v. komissio (T-219/13, EU:T:2016:485, 69 kohta) ja tuomio 15.9.2016, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio (T-220/13, ei julkaistu, EU:T:2016:484, 66 kohta).

54 Ks. määräys 21.4.2016, Royal Scandinavian Casino Århus v. komissio (C-541/14 P, ei julkaistu, EU:C:2016:302, 45 kohta) ja määräys 21.4.2016, Dansk Automat Brancheforening v. komissio (C-563/14 P, ei julkaistu, EU:C:2016:303, 57 kohta).

4. Päätelmä Ferraccin ja Scuola Elementare Maria Montessorin unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamien kanteiden tutkittavaksi ottamisesta

82. Edellä esitetyn perusteella katson, että riidanalainen päätös on todellakin sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä Ferracciin ja Scuola Elementare Maria Montessoriin nähden ja joka koskee näitä suoraan.

83. Komission valitustensa tueksi esittämä ainoa valitusperuste vaikuttaa siten perusteettomalta, joten katson, että komission valitukset on hylättävä.

84. Koska mielestäni olisi vahvistettava Ferraccin ja Scuola Elementare Maria Montessorin nostamien kanteiden täyttävän tutkittavaksi ottamisen edellytykset, tutkin seuraavaksi jälkimmäisen tekemän valituksen, joka koskee kanteen asiakysymystä.

B. Scuola Elementare Maria Montessorin unionin yleisessä tuomioistuimessa nostaman kanteen asiakysymys

85. Scuola Elementare Maria Montessori vetoaa 15.9.2016 annetusta tuomiosta Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio (T-220/13, ei julkaistu, EU:T:2016:484; jäljempänä valituksenalainen tuomio) tekemässään valituksessa kahteen valitusperusteeseen. Ensimmäinen valitusperuste koskee unionin yleisen tuomioistuimen esittämää arviointia siitä, ettei sääntöjenvastaisiksi ja sisämarkkinoille soveltumattomiksi todettuja tukia määrätty takaisinperittäviksi (riidanalaisen päätöksen ensimmäinen osa). Toinen valitusperuste koskee sitä, että unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisessa tuomiossa, ettei yhtenäisestä kiinteistöverosta myönnetty vapautus ollut SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea (riidanalaisen päätöksen kolmas osa).

1. Ensimmäinen valitusperuste, joka koskee takaisinperimisen määräämättä jättämistä

a) Asianosaisten lausumat

86. Ensimmäinen valitusperuste jakautuu neljään osaan.

87. Ensinnäkin Scuola Elementare Maria Montessori väittää, että unionin yleinen tuomioistuin rikkoi SEUT 108 artiklaa, asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 1 kohtaa ja SEUT 4 artiklan 3 kohtaa salliessaan komission todeta jo muodollisen tutkintamenettelyn vaiheessa, että sääntöjenvastaisten tukien takaisinperiminen oli täydellisen mahdotonta. Tukien takaisinperinnän mahdottomuus ei ole asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin oikeuden yleinen periaate.

88. Toiseksi Scuola Elementare Maria Montessori riitauttaa täydellisen mahdottomuuden käsitteestä valituksenalaisessa tuomiossa esitetyn tulkinnan. Se perustuu yksinomaan siihen, ettei italialaisista kiinteistö- ja verotietokannoista voida johtaa taannehtivasti sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeen tuen takaisinperimiseksi. Nämä tiedot liittyvät sisäiseen oikeusjärjestykseen, eikä niihin siten voida tukeutua tuen takaisinperimisen täydellisen mahdottomuuden osoittamiseksi.

89. Kolmanneksi riidanalainen tuomio perustuu täydellisen mahdottomuuden käsitteen virheelliseen tulkintaan, koska unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Scuola Elementare Maria Montessorin väitteet, joiden mukaan käytettävissä olisi ollut vaihtoehtoisia tapoja, joiden avulla Italian tasavalta olisi voinut periä tuet takaisin kiinteistö- ja verotietokantojen rakenteesta riippumatta. Unionin yleinen tuomioistuin on lisäksi kääntänyt todistustaakan, kun se on vaatinut Scuola Elementare Maria Montessoria osoittamaan, että tukien takaisinperiminen on mahdollista.

90. Neljänneksi Scuola Elementare Maria Montessori moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se otti selvitysaineiston vääristyneellä tavalla huomioon, kun se katsoi, että kiinteistö- ja verotietokannoista oli mahdoton johtaa sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeen tuen takaisinperimiseksi.

91. Komissio vastaa ensinnäkin, että jättäessään riidanalaisessa päätöksessä määräämättä sääntöjenvastaisten tukien takaisinperimisestä se noudatti asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 1 kohtaa, jossa kielletään komissiota vaatimasta tuen takaisinperimistä, jos tämä olisi unionin lainsäädännön jonkin yleisen periaatteen vastaista. Koska yksi näistä yleisistä periaatteista on, ettei ketään velvoiteta mahdottomaan, komissio ei voi laillisesti asettaa takaisinperimisvelvoitetta, jonka täyttäminen on velvoitteen asettamisesta alkaen objektiivisella ja absoluuttisella tavalla mahdotonta.

92. Toiseksi komissio väittää, että Scuola Elementare Maria Montessori on sekoittanut ylivoimaisen esteen ja täydellisen mahdottomuuden käsitteet. Jälkimmäinen käsite on ensiksi mainittua laajempi ja kattaa tilanteet, joissa ei ole mitään ennakoimatonta tai poikkeuksellista, kuten tuensaajayrityksen purkamisen.

93. Kolmanneksi väite siitä, että kyseisen tuen takaisinperimiseen on käytettävissä vaihtoehtoisia menetelmiä, perustuu komission mukaan siihen virheelliseen olettamaan, että Scuola Elementare Maria Montessori olisi todistanut tällaisten menetelmien olemassaolon. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi argumentit, joilla niiden olemassaolo pyrittiin osoittamaan. Jos Scuola Elementare Maria Montessori riitauttaisi tämän hylkäämisen, se kyseenalaistaisi tosiseikkoja koskevat arvioinnit, jotka eivät voi olla muutoksenhaun kohteena.

94. Neljänneksi selvitysaineiston huomioon ottamista vääristyneellä tavalla koskevaa väitettä ei voida komission mukaan ottaa tutkittavaksi, koska Scuola Elementare Maria Montessori ainoastaan pyytää unionin tuomioistuinta arvioimaan selvitysaineiston eri tavalla kuin unionin yleinen tuomioistuin on sen arvioinut.

b) Arviointi

95. Todellisuudessa Scuola Elementare Maria Montessorin esittämän ensimmäisen valitusperusteen kaksi ensimmäistä osaa edellyttävät vastaamista kolmeen kysymykseen, jotka voidaan esittää seuraavassa loogisessa järjestyksessä:

– Voiko komissio lähtökohtaisesti jättää määräämättä sääntöjenvastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi toteamansa tuen takaisinperittäväksi?

– Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko käsiteltävässä asiassa mahdollista yksilöidä jokin peruste, jolla takaisinperintämääräyksen antamatta jättämistä voitaisiin perustella?

– Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, tekikö unionin yleinen tuomioistuin oikeudellisen virheen soveltaessaan tällä tavoin yksilöityä perustetta?

1) Komission mahdollisuus olla määräämättä sääntöjenvastaista tukea takaisinperittäväksi

96. Ensimmäisestä kysymyksestä on todettava, että komissio voi nähdäkseni jo tukijärjestelmään kohdistuvan muodollisen tutkintamenettelyn aikana päättää, ettei sääntöjenvastaisiksi todettuja tukia määrätä takaisinperittäviksi.

97. Muistutettuaan, että sääntöjenvastaisen tuen poistaminen perimällä se takaisin on johdonmukainen seuraus siitä, että se on todettu sääntöjenvastaiseksi,[55] unionin yleinen tuomioistuin selitti valituksenalaisen tuomion 75 kohdassa, että ”valtiontukia koskevien EUT-sopimuksen määräysten tavoitteena on näet palauttaa tehokas kilpailu, joten komission päätöksillä asetetaan *lähtökohtaisesti* kyseiselle jäsenvaltiolle velvollisuus saada asianomaiset tuet tehokkaasti ja viipymättä takaisin”.[56]

98. En näe tässä päättelyssä minkäänlaista oikeudellista virhettä. Mielestäni on täysin oikein nähdä sääntöjenvastaisten tukien takaisinperittäväksi määrääminen pääsääntönä, josta voidaan luonnollisesti tehdä poikkeuksia.

99. Kansallisten tuomioistuinten tehtävää valtiontukien valvontajärjestelmän toteuttamisessa koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö vahvistaa tämän analyysin. Unionin tuomioistuin on nimittäin todennut, että ”sääntöjenvastaisesti maksetun valtiontuen takaisin maksamisen pääasiallinen tavoite on poistaa kilpailun vääristymä, joka on aiheutunut sääntöjenvastaisesta tuesta saadusta kilpailuedusta”,[57] ja sillä on jo ollut tilaisuus täsmentää, että ”vain poikkeuksellisissa olosuhteissa *saattaa olla epäasianmukaista määrätä tuen palauttamisesta*”.[58] Unionin tuomioistuin on siis jo tunnustanut, että pääsäännöstä, jonka mukaan sääntöjenvastaiset tuet on perittävä takaisin, on mahdollista poiketa, tosin ainoastaan poikkeuksellisesti.

100. Tämä ajatus ilmenee sitä paitsi nimenomaisesti asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan ”komissio ei saa vaatia tuen takaisinperimistä, jos tämä olisi yhteisön lainsäädännön jonkin yleisen periaatteen vastaista”.

101. Unionin tuomioistuimen ilmaisua käyttääkseni tästä seuraa, että ”komissio on aina velvollinen määräämään sisämarkkinoille soveltumattomaksi todetun tuen takaisin perittäväksi, *paitsi jos tämä olisi unionin oikeuden jonkin yleisen periaatteen vastaista*”.[59]

102. Mielestäni ei siten näytä olevan epäilystä siitä, että muodollisen tutkintamenettelyn aikana on aivan mahdollista olla määräämättä sääntöjenvastaista tukea takaisinperittäväksi, vaikkakin ainoastaan poikkeuksellisesti.

103. Seuraavaksi on näin ollen tutkittava Scuola Elementare Maria Montessorin esittämään ensimmäiseen valitusperusteeseen sisältyvä toinen kysymys ja määritettävä, millä unionin oikeuden yleisellä periaatteella voitaisiin oikeuttaa se, ettei riidanalaisessa päätöksessä annettu takaisinperintämääräystä.

2) Unionin oikeuden yleinen periaate, joka käsiteltävässä asiassa oikeuttaisi sen, ettei sääntöjenvastaisiksi todettuja tukia määrätty takaisinperittäviksi

104. Jos tarkastellaan valituksenalaista tuomiota, siinä unionin yleinen tuomioistuin ensinnäkin totesi, että ”komissio ei ole tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan jo muodollisen tutkintamenettelyn vaiheessa ja ennen takaisinperimistä koskevan määräyksen antamista, että Italian tasavallan oli täysin mahdotonta periä takaisin riidanalaisessa päätöksessä sääntöjenvastaisiksi todettuja tukia”.[60]

55 Tämä unionin yleisen tuomioistuimen esittämä toteamus saa tukea unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Ks. vastaavasti erityisesti tuomio 21.3.1990, Belgia v. komissio (C-142/87, EU:C:1990:125, 66 kohta) ja tuomio 21.12.2016, komissio v. Aer Lingus ja Ryanair Designated Activity (C-164/15 P ja C-165/15 P, EU:C:2016:990, 116 kohta).

56 Kursivointi tässä.

57 Tuomio 8.12.2011, Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814, 34 kohta). Ks. myös viimeksi tuomio 1.10.2015, Electrabel ja Dunamenti Erőmű v. komissio (C-357/14 P, EU:C:2015:642, 111 kohta).

58 Tuomio 8.12.2011, Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814, 35 kohta); kursivointi tässä.

59 Tuomio 28.7.2011, Mediaset v. komissio (C-403/10 P, ei julkaistu, EU:C:2011:533, 124 kohta); kursivointi tässä.

60 Tuomio 15.9.2016, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio (T-220/13, ei julkaistu, EU:T:2016:484, 87 kohta); kursivointi tässä.

105. Komission mukaan argumentit, joiden perusteella Italian tasavalta on tähän lopputulokseen päätynyt, liittyvät impossibilium nulla obligatio est -periaatteeseen, joka merkitsee, että ”ketään ei velvoiteta mahdottomaan”.[61] Komissio pitää sitä ilmauksena unionin oikeuden yleisestä periaatteesta.

106. Totean aluksi, että vaikka jotkut edeltäjistäni ovatkin luonnehtineet tätä sääntöä lähinnä ”maksiimiksi”[62] tai pelkäksi ”sanonnaksi”,[63] unionin tuomioistuin on äskettäin määritellyt sen ”periaatteeksi”.[64] Myöhemmin se on tukeutunut tähän käsitteeseen perustellakseen unionin oikeuden säännöksestä esittämäänsä tulkintaa.[65]

107. Jos unionin oikeuden yleiset periaatteet voidaan määritellä unionin kirjoittamattoman primaarioikeuden perusnormeiksi, jotka sisältyvät luonnostaan unionin oikeusjärjestykseen,[66] nähdäkseni impossibilium nulla obligatio est -periaatetta voidaan luonnehtia tällä tavoin silloin, kun sitä sovelletaan valtiontukien alalla.

108. Tämän tunnustaminen on yhdenmukaista sen seikan kanssa, että sääntöjenvastaiseksi todetun valtiontuen takaisinperimistä koskeva komission päätös on *pätevä* nimenomaan sillä edellytyksellä, että tuki on mahdollista periä takaisin. Unionin tuomioistuimen mukaan ”[sääntöjenvastaisen tuen takaisinperinnän] absoluuttinen mahdottomuus ei voi aiheuttaa riidanalaisen päätöksen pätemättömyyttä, kun tämä mahdottomuus ilmenee vasta täytäntöönpanovaiheessa – –. *Komissio ei* sitä vastoin *voi riidanalaisen päätöksen kaltaisella päätöksellä asettaa sellaista velvollisuutta, jonka täytäntöönpano on velvoitteen asettamisesta alkaen objektiivisella ja absoluuttisella tavalla mahdotonta*.”[67]

109. Tämän yleisen periaatteen tunnustaminen on yhdenmukaista myös sen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, josta ilmenee, että jos jäsenvaltio ”täytäntöönpannessaan valtion tuesta tehtyä komission päätöstä – – *havaitsee sellaisia seurauksia, joita komissio ei ollut ottanut huomioon*, sen on saatettava nämä ongelmat komission arvioitaviksi ja ehdotettava sopivia muutoksia kyseiseen päätökseen”.[68] Tämä jäsenvaltiolle asetettu velvollisuus tarkoittaa väistämättä sitä, että jos komissio olisi ollut tietoinen päätöksensä seurauksista – kuten siitä, että tukea on mahdoton periä takaisin –, se olisi voinut ja sen olisi pitänyt ottaa nämä seuraukset huomioon päätöksentekovaiheessa. Muutenhan ei olisi mitään syytä velvoittaa jäsenvaltiota ilmoittamaan havaitsemistaan seurauksista komissiolle, jotta tämä voi tarvittaessa muuttaa päätöstään.

110. Edellä esitetyn perusteella impossibilium nulla obligatio est -periaatetta, jolla viitataan tuen takaisinperimisen täydelliseen mahdottomuuteen, on pidettävä kirjoittamattomana perusnormina, joka sisältyy luonnostaan unionin valtiontukisääntöihin. Näin ollen sitä voidaan mielestäni luonnehtia asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi unionin oikeuden yleiseksi periaatteeksi.

61 Ks. komission vastauskirjelmän 12 kohta (C-622/16 P). Tämä jo roomalaisessa oikeudessa tunnustettu periaate (*Digeste*, s. 50, 17 ja 185, *Celsus libro octavo digestorum*) tunnetaan myös nimellä ”nemo potest ad impossibile obligari”.

62 Ks. julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus Budějovický Budvar (C-482/09, EU:C:2011:46, alaviite 44).

63 Ks. julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus komissio v. Saksa (C-20/01 ja C-28/01, EU:C:2002:717, 30 kohta), josta ilmenee Saksan esittämä perustelu.

64 Ks. tuomio 3.3.2016, Daimler (C-179/15, EU:C:2016:134, 42 kohta).

65 Ks. tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, 96 kohta).

66 Ks. vastaavasti julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus Audiolux ym. (C-101/08, EU:C:2009:410, 69 kohta).

67 Tuomio 17.6.1999, Belgia v. komissio (C-75/97, EU:C:1999:311, 86 kohta); kursivointi tässä.

68 Tuomio 12.2.2015, komissio v. Ranska (C-37/14, ei julkaistu, EU:C:2015:90, 67 kohta); kursivointi tässä. Ks. myös tuomio 10.6.1993, komissio v. Kreikka (C-183/91, EU:C:1993:233, 19 kohta) ja tuomio 17.6.1999, Belgia v. komissio (C-75/97, EU:C:1999:311, 88 kohta).

3) Impossibilium nulla obligatio est -periaatteen soveltaminen unionin yleisessä tuomioistuimessa

111. Koska impossibilium nulla obligatio est -periaatetta voidaan pitää asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna unionin oikeuden yleisenä periaatteena, on tarkistettava, tekikö unionin yleinen tuomioistuin oikeudellisen virheen, kun se totesi, ettei komissio puolestaan ollut tehnyt tällaista virhettä katsoessaan, ettei kiinteistö- ja verotietokannoista ollut mahdollista yksilöidä kyseisen tuen saajia ja että sääntöjenvastaisten tukien takaisinperiminen oli siten mahdotonta.[69]

112. Scuola Elementare Maria Montessorin valituksensa tueksi esittämän ensimmäisen valitusperusteen toisessa osassa kiistetään tämä unionin yleisen tuomioistuimen tekemä päätelmä: seikat, joihin Italian hallitus vetoaa, kuuluvat Italian sisäiseen oikeusjärjestykseen, eikä niihin siten voida tukeutua sen osoittamiseksi, että tukien takaisinperiminen on täydellisen mahdotonta.

113. Unionin tuomioistuin kehitti täydellisen mahdottomuuden käsitteen valvoessaan komission tekemien valtiontukipäätösten täytäntöönpanoa. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että ”ainoa peruste, johon jäsenvaltio voi puolustuksekseen vedota komission SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla nostamaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta vastaan, on täydellinen mahdottomuus panna asianmukaisesti täytäntöön mainitun toimielimen päätös, jolla kyseessä oleva tuki määrätään perittäväksi takaisin”.[70]

114. On kuitenkin todettava, että vaikka tämä puolustautumisperuste onkin teoriassa olemassa, se on tähän mennessä todettu perustelluksi ainoastaan yhdessä erityistapauksessa. Kyseessä oli tapaus, jossa tukea saaneet yritykset oli purettu jättämättä niille mitään palautettavissa olevia varoja;[71] sitä vastoin pelkkä väite yrityksen vaikeasta taloudellisesta tilanteesta tai yleisten ja abstraktien toteamusten esittäminen joidenkin tiettyjen yritysten liiketoiminnan luovutuksesta ei riitä siihen, että takaisinperimisen voitaisiin katsoa olevan täydellisen mahdotonta.[72] Päinvastoin, sillä liiketoimintansa lopettaneiden yritysten tapauksessa ”täytäntöönpanon täydellinen mahdottomuus on mahdollista – – hyväksyä ainoastaan kullekin [asianomaiselle yritykselle] ominaisten erityispiirteiden perusteella”.[73]

115. On kuitenkin myös selvää, että täytäntöönpanon täydellistä mahdottomuutta koskeva edellytys ei täyty silloin, kun vastaajana oleva hallitus ainoastaan ilmoittaa komissiolle päätöksen täytäntöönpanoon liittyvät oikeudelliset, poliittiset tai käytännön vaikeudet ryhtymättä varsinaisiin toimenpiteisiin tuen perimiseksi takaisin kyseessä olevilta yrityksiltä ja ehdottamatta komissiolle päätöksen täytäntöönpanemiselle vaihtoehtoisia tapoja, joilla vaikeudet olisi voitu voittaa. Tämän säännön merkityksestä ja vakiintuneisuudesta ei ole epäilystäkään.[74]

69 Ks. tuomio 15.9.2016, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio (T-220/13, ei julkaistu, EU:T:2016:484, 85 ja 87 kohta).

70 Tuomio 24.1.2013, komissio v. Espanja (C-529/09, EU:C:2013:31, 99 kohta). Tämä mahdollisuus tuotiin ensimmäisen kerran esille 15.1.1986 annetussa tuomiossa komissio v. Belgia (52/84, EU:C:1986:3, 14 kohta). Ks. äskettäin tuomio 9.11.2017, komissio v. Kreikka (C-481/16, ei julkaistu, EU:C:2017:845, 28 kohta).

71 Ks. tuomio 2.7.2002, komissio v. Espanja (C-499/99, EU:C:2002:408, 37 kohta). Ks. vastaavasti Karpenschif, M., *Droit européen des aides d'État*, Bryssel, Bruylant, 2. painos, 2017, nro 612.

72 Ks. tuomio 2.7.2002, komissio v. Espanja (C-499/99, EU:C:2002:408, 38–40 kohta) ja tuomio 13.11.2008, komissio v. Ranska (C-214/07, EU:C:2008:619, 63 kohta).

73 Tuomio 13.11.2008, komissio v. Ranska (C-214/07, EU:C:2008:619, 64 kohta).

74 Sen jälkeen, kun tämä oikeuskäytäntö ensimmäisen kerran vahvistettiin 2.2.1989 annetussa tuomiossa komissio v. Saksa (94/87, EU:C:1989:46, 10 kohta), siihen on laskujeni mukaan viitattu ainakin 31 kertaa.

116. Tarkemmin sanottuna unionin tuomioistuin on jo todennut, että vaikeudet, jotka liittyvät sovellettavan lain aukollisuuden vuoksi tuensaajien yksilöintiin, takaisin perittävien tukien määrien laskemiseen ja takaisinperintää koskevien menettelyjen valintaan ja täytäntöönpanoon, ovat sisäisiä vaikeuksia, jotka ovat sellaisenaan luettavissa kansallisten viranomaisten omien tekojen tai laiminlyöntien syyksi.[75] Senkään perusteella, että näitä yrityksiä on lukuisia, ei voida katsoa, että takaisin periminen olisi teknisesti mahdotonta.[76]

117. Käsiteltävässä asiassa on kuitenkin todettava, että Italian hallituksen esittämät ja komission hyväksymät perustelut ovat juuri tällaisia.

118. Kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 76 kohdassa toteaa, ”komissio on katsonut riidanalaisen päätöksen 191–198 perustelukappaleessa, että nyt käsiteltävään asiaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi Italian tasavallan oli täysin mahdotonta periä kiinteistöveroa koskevien säännösten nojalla mahdollisesti myönnettyjä sääntöjenvastaisia tukia takaisin. Komissio selitti asiaa lähinnä siten, että kiinteistötietokantojen sen enempää kuin verotietokantojenkaan perusteella ei ollut mahdollista todeta ei-kaupallisille yhteisöille kuuluvissa kiinteistöissä harjoitetun toiminnan laatua (taloudellinen tai ei-taloudellinen) eikä laskea takaisin perittävän veron määrää objektiivisin perustein”.

119. Valituksenalaisen tuomion 85 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin toistaa, että ”Italian tasavalta selitti, että kiinteistörekisterin rakenteen vuoksi ja relevanttien verotietojen puuttuessa oli mahdotonta johtaa taannehtivasti kiinteistö- ja verotietokannoista sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeen väitetyn tuen takaisinperimiseksi. Näiden selitysten perusteella komissio katsoi, että oli tosiaan mahdotonta yksilöidä riidanalaisen tuen saajia ja että tuen määrää ei voitu objektiivisesti laskea tietojen puuttuessa, minkä komissio selitti riidanalaisessa päätöksessä”.

120. Nämä kiinteistö- ja verotietoihin liittyvät argumentit ovat samankaltaisia kuin ne, jotka Ranskan tasavalta esitti niin ikään verovapautusta koskeneessa asiassa, jossa 13.11.2008 annettiin tuomio komissio v. Ranska (C-214/07, EU:C:2008:619).[77]

121. Toisin kuin Ranskan tasavalta, joka väitti kyseisiä vaikeuksia ulkoisiksi esteiksi, jotka liittyvät takaisinperinnän toteuttamisen laajuuteen ja monimutkaisuuteen, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyse oli sisäisistä vaikeuksista, jotka olivat sellaisinaan luettavissa kansallisten viranomaisten omien tekojen tai laiminlyöntien syyksi.[78] Aivan äskettäin unionin tuomioistuin on jopa täsmentänyt, että ” *vaikka* jäsenvaltion sisäiset vaikeudet *olisivat ylittämättömiäkin*, jäsenvaltio ei voi tällaisiin vaikeuksiin – – vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut sille unionin oikeudessa asetettuja velvollisuuksia”.[79]

75 Ks. vastaavasti tuomio 13.11.2008, komissio v. Ranska (C-214/07, EU:C:2008:619, 50 kohta).

76 Ks. vastaavasti tuomio 17.6.1999, Belgia v. komissio (C-75/97, EU:C:1999:311, 90 kohta).

77 Ranskan tasavalta vetosi muun muassa siihen, ettei tukiohjelma välttämättä edellyttänyt sitä, että tuensaajat olisi nimenomaisesti yksilöity ilmoitusjärjestelmän yhteydessä, ja ettei kansallisella tasolla tehdyissä veroilmoituksissa mainittu tiettyjä sellaisia tietoja, jotka olivat tarpeen takaisin perittävien tukien laskemiseksi (ks. tuomio 13.11.2008, komissio v. Ranska, C-214/07, EU:C:2008:619, 23 ja 28 kohta).

78 Vertaa 13.11.2008 annetun tuomion komissio v. Ranska (C-214/07, EU:C:2008:619) 21 ja 50 kohtaa. Komissio katsoi, että nämä vaikeudet oli erotettava tilanteesta, jossa tuensaajia oli mahdoton yksilöidä sen vuoksi, että kirjanpitoasiakirjojen lakisääteinen säilyttämisaika on päättynyt (ks. vastaavasti komission kanta asiassa, jossa 13.11.2008 annettiin tuomio komissio v. Ranska, C-214/07, EU:C:2008:619, 13, 22 ja 48 kohta). Jos unionin tuomioistuinta kuitenkin pyydettäisiin lausumaan tästä nimenomaisesta seikasta – mitä sen ei edellä mainitussa tuomiossa komissio v. Ranska tarvinnut tehdä –, sen viimeaikaisen oikeuskäytännön perusteella on mielestäni syytä epäillä, onko tällainen erottelu tarkoituksenmukainen, sillä unionin tuomioistuin on äskettäin todennut, että ”vaikka jäsenvaltion sisäiset vaikeudet olisivat ylittämättömiäkin, jäsenvaltio ei voi tällaisiin vaikeuksiin – – vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut sille unionin oikeudessa asetettuja velvollisuuksia” (tuomio 13.9.2017, komissio v. Belgia, C-591/14, EU:C:2017:670, 44 kohta).

79 Tuomio 13.9.2017, komissio v. Belgia (C-591/14, EU:C:2017:670, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); kursivointi tässä.

122. Unionin yleinen tuomioistuin näyttää siten tehneen oikeudellisen virheen, kun se yksinomaan kiinteistö- ja verotietojen puutteellisuuteen liittyvien seikkojen perusteella totesi valituksenalaisen tuomion 87 kohdassa, että ”komissio ei ole tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan jo muodollisen tutkintamenettelyn vaiheessa ja ennen takaisinperimistä koskevan määräyksen antamista, että Italian tasavallan oli täysin mahdotonta periä takaisin riidanalaisessa päätöksessä sääntöjenvastaisiksi todettuja tukia”.

123. Kuten jo edellä muistutin, sääntöjenvastaisen tuen poistaminen perimällä se takaisin on johdonmukainen seuraus siitä, että se on todettu sääntöjenvastaiseksi.[80] Tästä päättelin, että velvollisuus määrätä sääntöjenvastaiset tuet takaisinperittäviksi on pääsääntö, josta voidaan tehdä poikkeuksia.[81] Näitä, kuten kaikkia muitakin poikkeuksia, on kuitenkin tulkittava suppeasti.

124. Näin ollen on katsottava, toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisessa tuomiossa totesi, ettei impossibilium nulla obligatio est -periaatteelle, joka on unionin oikeuden yleinen periaate, voida valtiontukien alalla antaa laajempaa ulottuvuutta kuin sääntöjenvastaisen tuen takaisinperimisen ”täydelliselle mahdottomuudelle” komission päätöksen täytäntöönpanovaiheessa.

125. Tästä seuraa, että jos unionin tuomioistuin ei ole hyväksynyt oikeudellisiin, poliittisiin tai hallinnollisiin vaikeuksiin liittyviä perusteluja tuen takaisinperimisestä tehdyn komission päätöksen täytäntöönpanon yhteydessä, niitä ei voida hyväksyä myöskään muodollisen tutkintamenettelyn päätteeksi tehtävän päätöksen yhteydessä.

c) Ensimmäistä valitusperustetta koskeva päätelmä

126. Edellä esitetyn perusteella katson, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se valituksenalaisen tuomion 87 kohdassa totesi, ettei komissio ollut tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan jo muodollisen tutkintamenettelyn vaiheessa ja ennen takaisinperimistä koskevan määräyksen antamista, että Italian tasavallan oli täysin mahdotonta periä takaisin riidanalaisessa päätöksessä sääntöjenvastaisiksi todettuja tukia, ja tukeutuessaan yksinomaan siihen, että kiinteistö- ja verotietokannoista oli mahdotonta johtaa taannehtivasti sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeen väitetyn tuen takaisinperimiseksi.

127. Scuola Elementare Maria Montessorin ensimmäisen valitusperusteensa kolmannessa ja neljännessä osassa esittämät perustelut koskevat myös sitä, miten unionin yleinen tuomioistuin sovelsi tuen takaisinperimisen täydellistä mahdottomuutta koskevaa edellytystä. Näillä perusteluilla ei siten voida vaikuttaa unionin yleisen tuomioistuimen tuomion kumoamisen laajuuteen siltä osin kuin on kyse riidanalaisen päätöksen ensimmäisestä osasta. Niitä ei tästä syystä tarvitse tutkia.

2. Toinen valitusperuste

128. Toisessa valitusperusteessaan Scuola Elementare Maria Montessori moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se valituksenalaisessa tuomiossa totesi, ettei yhtenäisestä kiinteistöverosta vapauttaminen ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea (riidanalaisen päätöksen kolmas osa), koska vapautuksen myöntämiselle asetetuilla edellytyksillä varmistetaan, ettei sitä sovelleta ”taloudelliseen toimintaan”.

80 Ks. edellä alaviitteessä 55 mainittu oikeuskäytäntö.

81 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 98 kohta.

a) Asianosaisten lausumat

129. Jotta sovellettavassa lainsäädännössä tarkoitettu toiminta voitaisiin vapauttaa yhtenäisestä kiinteistöverosta, sitä on harjoitettava ”ei-kaupallisilla tavoilla”.[82] Tämä käsite määritellään 19.11.2012 annetun ministeriön asetuksen nro 200 (jäljempänä ministeriön asetus) 1 §:n 1 momentin p kohdassa: toiminnalla ei saa tavoitella voittoa, eikä verovapautuksen saanut yhteisö saa olla kilpailutilanteessa voittoa tavoittelevien markkinatoimijoiden kanssa.

130. Scuola Elementare Maria Montessori väittää, ettei unionin kilpailuoikeudessa tunneta ei-kaupallisilla tavoilla harjoitettavan taloudellisen toiminnan käsitettä ja että ministeriön asetuksen 1 §:n 1 momentin p kohdassa mainitut edellytykset poikkeavat unionin tuomioistuimen vahvistamista edellytyksistä.

131. Lisäksi opetus- ja majoitustoiminnan kaltaiseen toimintaan sisältyy valittajan mukaan ”tyypillisesti tavaroiden ja palvelujen tarjoamista markkinoilla ja se *kilpailee luonnostaan* muiden markkinatoimijoiden harjoittaman toiminnan kanssa”.[83] Kilpailemattomuutta koskeva edellytys on siis pelkästään muodollinen.

132. Lisäksi Scuola Elementare Maria Montessori katsoo, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt tutkia perusteellisemmin ministeriön asetuksessa asetetut ”objektiiviset” edellytykset, joissa määritetään erityispiirteet, jotka kunkin toiminnan, erityisesti opetus- ja majoitustoiminnan, on täytettävä verovapautuksen saamiseksi. Jotta voitaisiin katsoa, että opetustoimintaa harjoitetaan ”ei-kaupallisilla tavoilla”, valittaja korostaa, että palvelu on ”tarjottava ilmaiseksi tai symbolisesta maksusta tai maksusta, joka kattaa ainoastaan murto-osan palvelun todellisista kustannuksista”.[84] Valittaja väittää tämän edellytyksen tarkoittavan, että ministeriön asetuksessa sallitaan se, että yksityiset rahoittavat vapautuksen saaneiden yhteisöjen tarjoamia palveluja maksamalla niistä korvauksen, joka kattaa merkittävän osan kustannuksista.[85] Jotta majoitustoimintaa voitaisiin katsoa harjoitettavan ”ei-kaupallisilla tavoilla”, myös sitä on valittajan mukaan ”tarjottava ilmaiseksi tai symbolisesta maksusta tai maksusta, joka ei kuitenkaan saa olla suurempi kuin puolet samanlaisesta kaupallisesta toiminnasta samalla alueella maksetuista keskihinnoista”.[86] Valittajan mukaan viittaus puoleen samanlaisesta kaupallisesta toiminnasta maksetuista keskihinnoista merkitsee, että ministeriön asetuksessa tunnustetaan symbolisesta maksusta tarjottavien palvelusuoritusten olevan luonteeltaan taloudellisia.[87]

133. Komissio sitä vastoin katsoo, että unionin yleisen tuomioistuimen päättely on paitsi johdonmukainen myös oikeudellisesti virheetön. Lisäksi valittajan moitteet, jotka koskevat edellytystä symbolisesta korvauksesta, jota opetus- ja majoitustoiminnan rahoittamiseksi voidaan vaatia (objektiivinen edellytys), perustuvat komission mukaan virheelliseen olettamaan.

b) Arviointi

134. Scuola Elementare Maria Montessori väittää, ettei unionin kilpailuoikeudessa tunneta Italian lainsäädännössä käytettyä ”ei-kaupallisilla tavoilla” harjoitettavan taloudellisen toiminnan käsitettä. Unionin yleisen tuomioistuimen siitä esittämä tulkinta on ristiriidassa yrityksen ja taloudellisen toiminnan käsitteiden kanssa, sellaisina kuin ne ilmenevät unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

82 Ks. kilpailua, infrastruktuurin kehittämistä ja kilpailukykyä koskevista kiireellisistä säännöksistä 24.1.2012 annetun asetuksen (decreto-legge) nro 1, joka vahvistettiin laiksi 24.3.2012 annetulla lailla nro 27, 91 a §:n 1 momentti.

83 Ks. Scuola Elementare Maria Montessorin tekemän valituksen 57 kohta (valittajan tekemä kursivointi).

84 Ministeriön asetuksen 4 §:n 3 momentin c kohta.

85 Ks. Scuola Elementare Maria Montessorin tekemän valituksen 59 kohta.

86 Ministeriön asetuksen 4 §:n 4 momentti.

87 Ks. Scuola Elementare Maria Montessorin tekemän valituksen 64 kohta.

135. En voi yhtyä tähän valituksenalaisesta tuomiosta esitettyyn tulkintaan. Sekä komissio (riidanalaisessa päätöksessä) että unionin yleinen tuomioistuin (valituksenalaisessa tuomiossa) ovat arvioineet Italian lainsäädännössä yhtenäisestä kiinteistöverosta myönnettävälle vapautukselle asetettua ennakkoedellytystä nimenomaan yrityksen ja taloudellisen toiminnan käsitteiden kannalta, sellaisina kuin ne on määritelty unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä.

136. Kyseisessä oikeuskäytännössä on yhtäältä vahvistettu, että ”unionin kilpailuoikeus ja erityisesti SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrätty kielto koskevat yritysten toimintaa” [88] ja että unionin kilpailuoikeuden yhteydessä yrityksen käsitteeseen kuuluvat ”kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta”. [89] On kuitenkin myös selvää, että ”taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla”. [90] Näin ollen ”se seikka, että tavaroita ja palveluja tarjotaan voittoa tavoittelematta, ei estä sitä, että näitä toimenpiteitä markkinoilla toteuttavaa yksikköä on pidettävä yrityksenä, koska tämä tarjonta kilpailee voittoa tavoittelevien muiden toimijoiden taholta tulevan tarjonnan kanssa”. [91]

137. Unionin yleinen tuomioistuin tutki kyseessä olevan verovapautusjärjestelyn näiden valituksenalaisen tuomion 131–133 kohdassa mainittujen määritelmien perusteella.

138. Kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi, ministeriön asetuksessa suljetaan nimenomaisesti yhtenäistä kiinteistöveroa koskevan vapautuksen soveltamisalan ulkopuolelle toiminta, joka luonteensa puolesta kilpailee voittoa tavoittelevien muiden markkinatoimijoiden toiminnan kanssa. [92] Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin saattoi valituksenalaisen tuomion 137 kohdassa oikeudellista virhettä tekemättä todeta, että ”kyseistä säännöstöä sovelletaan vain yhteisöihin, joita ei voida pitää ’yrityksinä’ unionin oikeutta sovellettaessa”.

139. Kuten komissio vastineessaan aivan oikein huomauttaa, on tosin mahdollista, ettei tätä edellytystä ole noudatettu, mutta tämä seikka ei vaikuta tutkinnan kohteena olevan järjestelmän lainmukaisuuteen vaan merkitsee ainoastaan kansallisen säännöstön rikkomista. [93]

140. Sen yleisen edellytyksen lisäksi, jonka mukaan toimintaa on harjoitettava ”ei-kaupallisilla tavoilla”, ministeriön asetuksessa säädetään, että verovapautuksen saaminen edellyttää tietyntyppistä toimintaa koskevien ”objektiivisten” erityisedellytysten noudattamista. Toisin kuin kantaja väittää, opetus- ja majoitustoimintaa koskevilla ”objektiivisilla” edellytyksillä ei voida kyseenalaistaa verovapautusjärjestelmästä esitettyä arviointia.

88 Tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 39 kohta). Ks. myös tuomio 5.3.2015, komissio ym. v. Versalis ym. (C-93/13 P ja C-123/13 P, EU:C:2015:150, 88 kohta).

89 Tuomio 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze ym. (C-222/04, EU:C:2006:8, 107 kohta); tuomio 19.12.2012, Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig-Halle v. komissio (C-288/11 P, EU:C:2012:821, 50 kohta) ja tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 41 kohta).

90 Tuomio 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze ym. (C-222/04, EU:C:2006:8, 108 kohta); tuomio 19.12.2012, Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig-Halle v. komissio (C-288/11 P, EU:C:2012:821, 50 kohta) ja tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 45 kohta).

91 Tuomio 1.7.2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, 27 kohta) ja tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 46 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze ym. (C-222/04, EU:C:2006:8, 123 kohta).

92 Muistutettakoon, että jotta sovellettavassa lainsäädännössä tarkoitettu toiminta voitaisiin vapauttaa yhtenäisestä kiinteistöverosta, sitä on asetuksen nro 1 91 a §:n 1 momentin mukaan harjoitettava ”ei-kaupallisilla tavoilla”. Jotta tämä vaatimus täyttyisi, toiminnalla ei ministeriön asetuksen 1 §:n 1 momentin p kohdan mukaan saa tavoitella voittoa eikä verovapautuksen saanut yhteisö saa olla kilpailutilanteessa voittoa tavoittelevien markkinatoimijoiden kanssa.

93 Ks. komission vastinekirjelmän 69 kohta.

141. Opetustoiminnasta Scuola Elementare Maria Montessori muistuttaa, että tätä palvelua on tarjottava ilmaiseksi tai symbolisesta maksusta, joka kattaa ainoastaan murto-osan palvelun todellisista kustannuksista. Tämän perusteella Italian lainsäädännössä sallitaan valittajan mukaan se, että *olennainen osa* palvelusta voidaan rahoittaa yksityisten maksamilla korvauksilla. [94]

142. Tämä perustelu, sellaisena kuin valittaja sen esittää, voi vaikuttaa vakuuttavalta. Se ei kuitenkaan kestä lähempää tarkastelua. Ensinnäkin on kyseenalaista, voidaanko maksulla, joka kattaa ainoastaan ”*murto-osan* palvelun todellisista kustannuksista”, rahoittaa olennainen osa tarjottavasta toiminnasta. Toiseksi on todettava, että valittaja ottaa huomioon ainoastaan osan ministeriön asetuksen 4 §:n 3 momentin c kohdasta. Se jättää ”hämmästyttävällä” tavalla huomiotta viimeisen edellytyksen, joka kyseisessä pykälässä sentään mainitaan nimenomaisesti. Vaikka nimittäin ministeriön asetuksessa sallitaankin symbolinen korvaus, sen 4 §:n 3 momentin c kohdassa lisätään, ettei veloitettava korvaus saa olla suhteutettu palvelusta aiheutuviin todellisiin kustannuksiin.

143. Jotta opetustoimintaa voitaisiin pitää palvelujen tarjoamisena, ”[opetusta] antavaa oppilaitosta [on rahoitettava] *pääosin* yksityisin varoin, jotka eivät ole peräisin palvelujen tarjoajalta itseltään”. [95] Jos siis ulkopuolinen korvaus, joka palvelusta voidaan veloittaa, ei missään tapauksessa saa olla suhteutettu siitä aiheutuviin todellisiin kustannuksiin, sillä on mielestäni mahdoton kattaa olennaista osaa toiminnan rahoituksesta.

144. Koska ministeriön asetuksessa sallitulla symbolisella maksulla ei voida kattaa olennaista osaa opetustoiminnan kustannuksista, sitä ei voida rinnastaa rahalliseen vastikkeeseen tästä suorituksesta. Kyseessä ei siten ole unionin kilpailuoikeudessa tarkoitettu korvaus. Toisin sanoen ministeriön asetuksen 4 §:n 3 momentin c kohdalla taataan, että yhteisöt, jotka opetustoimintansa perusteella ovat oikeutettuja vapautukseen yhtenäisestä kiinteistöverosta, eivät harjoita ”taloudellista toimintaa”, koska ne eivät toiminnallaan pyri tulonsaantiin. [96]

145. Ministeriön asetuksessa säädetyillä edellytyksillä taataan, ettei myöskään majoitustoiminta ole luonteeltaan taloudellista. Ensinnäkin majoitustoimintaan sovellettava vapautus rajoitetaan asetuksen 1 §:n 1 momentin j kohdassa koskemaan ei-kaupallisten yhteisöjen harjoittamaa majoitustoimintaa, joka on vain tiettyjen ryhmien käytettävissä eikä ole jatkuvaa. Samassa säännöksessä jätetään hotellit, motellit ja aamiaismajoitusliikkeet nimenomaisesti vapautuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Kyseisen asetuksen 4 §:n 4 momentissa säädetään, että majoitustoimintaa on, kuten opetustoimintaakin, sallittua tarjota enintään symbolisesta maksusta, ”joka ei kuitenkaan saa olla suurempi kuin puolet samanlaisesta kaupallisesta toiminnasta samalla alueella maksetuista keskihinnoista, ja *on otettava huomioon, ettei maksu saa olla riippuvainen palvelusta aiheutuvista todellisista kustannuksista*” [97] (tämänkin täsmennyksen valittaja on jättänyt täysin huomiotta).

146. Näin ollen katson, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä myöskään opetus- ja majoitustoimintaa koskevista ”objektiivisista edellytyksistä” esittämässään arvioinnissa.

94 Ks. valituksen 59 kohta. Samankaltaista päättelyä sovelletaan majoitustoimintaan: se, että siitä on mahdollista veloittaa symbolinen maksu, ”joka ei kuitenkaan saa olla suurempi kuin puolet samanlaisesta kaupallisesta toiminnasta maksetuista keskihinnoista”, tarkoittaa, että symbolisesta maksusta tarjottu palvelusuoritus on luonteeltaan taloudellinen (ks. valituksen 64 kohta).

95 Tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, 48 kohta); kursivointi tässä. Ks. myös vastaavasti tuomio 11.9.2007, Schwarz ja Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, 40 kohta). Toisin kuin kantaja esittää, unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 141 kohdassa mainitsema oikeuskäytäntö on käsiteltävän asian kannalta täysin merkityksellinen.

96 Oppilaitosten, joissa valtio hoitaa yhteiskunnallista, koulutuksellista ja kulttuurista tehtäväänsä, ja oppilaitosten, ”jotka rahoitetaan pääosin yksityisin, erityisesti opiskelijoilta tai heidän vanhemmiltaan saatavin varoin, – – *ja jotka tavoittelevat toiminnallaan voittoa*”, välisestä erosta ks. tuomio 7.12.1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, 17 kohta); kursivointi tässä.

97 Kursivointi tässä.

c) Toista valitusperustetta koskeva päätelmä

147. Edellä esitetyn perusteella katson, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä tutkiessaan yhtenäisestä kiinteistöverosta vapauttamista koskevan järjestelmän soveltuvuutta sisämarkkinoille. Se saattoi perustellusti todeta, ettei valittaja ollut onnistunut osoittamaan, että vapautusta voitiin soveltaa taloudelliseen toimintaan ja että komissio oli tästä syystä soveltanut virheellisesti SEUT 107 artiklan 1 kohtaa.

VII. Asioiden palauttaminen unionin yleiseen tuomioistuimeen

148. Scuola Elementare Maria Montessorin valituksensa tueksi esittämästä toisesta valitusperusteesta esittämäni analyysin perusteella katson, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä tutkiessaan kyseisen verovapautusjärjestelmän soveltuvuutta sisämarkkinoille. Jos unionin tuomioistuin yhtyy tähän näkemykseen, unionin yleisen tuomioistuimen tuomio on lopullinen siltä osin kuin se koskee riidanalaisen päätöksen kolmatta osaa.

149. Scuola Elementare Maria Montessorin valituksensa tueksi esittämän ensimmäisen valitusperusteen tutkittuani olen sitä vastoin tullut siihen tulokseen, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 87 kohdassa, ettei komissio tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan jo muodollisen tutkintamenettelyn vaiheessa ja ennen takaisinperimistä koskevan määräyksen antamista, että Italian tasavallan oli täysin mahdotonta periä takaisin riidanalaisessa päätöksessä sääntöjenvastaisiksi todettuja tukia.

150. Jos unionin tuomioistuin yhtyy arviointiini, unionin yleisen tuomioistuimen tuomio on tältä osin kumottava. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan unionin tuomioistuin voi tässä tapauksessa itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen. Käsiteltävässä asiassa tilanne on mielestäni tällainen.

151. Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 118–125 kohdassa esitetyistä perusteluista nimittäin ilmenee, että komissio teki oikeudellisen virheen todetessaan jo muodollisen tutkintamenettelyn vaiheessa ja ennen takaisinperimistä koskevan määräyksen antamista, että Italian tasavallan oli täysin mahdotonta periä takaisin riidanalaisessa päätöksessä sääntöjenvastaisiksi todettuja tukia, ja tukeutuessaan yksinomaan siihen, että kiinteistö- ja verotietokannoista oli mahdotonta johtaa taannehtivasti sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeen väitetyn tuen takaisinperimiseksi. Näin ollen myös riidanalaisen päätöksen ensimmäinen osa on kumottava siltä osin kuin komissio on siinä todennut, että Italian viranomaisten oli mahdotonta periä sääntöjenvastaisina ja sisämarkkinoille soveltumattomina pidettyjä tukia takaisin.

VIII. Oikeudenkäyntikulut

152. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla, 3 kohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan. Unionin tuomioistuin voi kuitenkin päättää, että asianosainen vastaa omien kulujensa lisäksi osasta toisen asianosaisen kuluja, jos tämä on perusteltua asiassa ilmenneiden seikkojen vuoksi.

153. Jos unionin tuomioistuin yhtyy valituksesta esittämääni arvioon, käsiteltävässä asiassa on mielestäni sovellettava tätä poikkeusta. Siltä osin kuin komission valitukset eivät ole perusteltuja, Scuola Elementare Maria Montessori häviää oikeudenkäynnin vain yhden valituksen tueksi esittämänsä valitusperusteen osalta. Lisäksi on todettava, että unionin yleisessä tuomioistuimessa riitautettu päätös on lopulta kumottava osittain.

154. Koska ensimmäinen riidanalaisen päätöksen kolmesta osasta kumotaan, katson, että komissio on velvoitettava vastaamaan unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa aiheutuneista omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan kolmasosan Scuola Elementare Maria Montessorille molemmissa oikeusasteissa aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista.

155. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 4 kohdan nojalla Italian tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

IX. Ratkaisuehdotus

156. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Unionin yleisen tuomioistuimen 15.9.2016 antama tuomio Scuola Elementare Maria Montessori vastaan komissio (T-220/13, ei julkaistu, EU:T:2016:484) kumotaan siltä osin kuin siinä todetaan, että Euroopan komissio ei tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan jo muodollisen tutkintamenettelyn vaiheessa ja ennen takaisinperimistä koskevan määräyksen antamista, että Italian tasavallan oli täysin mahdotonta periä takaisin valtiontuesta SA.20829 (C 26/2010, ex NN 43/2010 (ex CP 71/2006)), ei-kaupallisten yhteisöjen tiettyihin tarkoituksiin käyttämille kiinteistöille myönnettävää vapautusta kunnallisesta kiinteistöverosta koskeva järjestely, jonka Italia on toteuttanut, 19.12.2012 annetussa komission päätöksessä 2013/284/EU sääntöjenvastaisiksi todettuja tukia, ja tukeutuessaan yksinomaan siihen, että kiinteistö- ja verotietokannoista oli mahdotonta johtaa taannehtivasti sellaisia tietoja, jotka olivat tarpeen väitetyn tuen takaisinperimiseksi.

2) Päätöksen 2013/284 ensimmäinen osa kumotaan siltä osin kuin komissio on siinä todennut, että Italian viranomaisten oli mahdotonta periä takaisin sääntöjenvastaisina ja sisämarkkinoille soveltumattomina pidettyjä tukia.

3) Komission unionin yleisen tuomioistuimen 15.9.2016 antamasta tuomiosta Scuola Elementare Maria Montessori vastaan komissio (T-220/13, ei julkaistu, EU:T:2016:484) ja 15.9.2016 antamasta tuomiosta Ferracci vastaan komissio (T-219/13, EU:T:2016:485) tekemät valitukset hylätään.

4) Komissio velvoitetaan vastaamaan unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa aiheutuneista omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan kolmasosan Scuola Elementare Maria Montessori Srl:lle molemmissa oikeusasteissa aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista.