



2023/2103

6.10.2023

**DECYZJA KOMISJI (UE) 2023/2103**

**z dnia 3 marca 2023 r.**

**w sprawie pomocy państwa nr SA.20829 (C 26/2010, ex NN 43/2010 (ex CP 71/2006)) wdrożonej przez Włochy – Program dotyczący zwolnienia z podatku komunalnego od nieruchomości stosowanego do nieruchomości użytkowanych przez podmioty niekomercyjne do określonych celów**

(notyfikowana jako dokument nr C(2023) 1287)

**(Jedynie tekst w języku włoskim jest autentyczny)**

**(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

**1. PROCEDURA**

- (1) W 2006 i 2007 r. Komisja otrzymała szereg skarg dotyczących zasadniczo następujących dwóch programów, wdrożonych przez Włochy:
  - 1) zwolnienia z podatku komunalnego od nieruchomości („podatek ICI”) stosowanego do nieruchomości użytkowanych przez podmioty niekomercyjne i przeznaczonych wyłącznie na działalność w formie pomocy społecznej, socjalnej, opieki zdrowotnej, kultury, edukacji, rekreacji, zakwaterowania, sportu, religii (art. 7 ust. 1 lit i) dekretu legislacyjnego nr 504 z dnia 30 grudnia 1992 r.);
  - 2) art. 149 ustawy o podatkach dochodowych („ustawa TUIR”) zatwierdzonej dekretem prezydenckim nr 917 z dnia 22 grudnia 1986 r., zgodnie z którym, w ich opinii, jedynie instytucjom kościelnym i amatorskim klubom sportowym przysługuje preferencyjne opodatkowanie.
- (2) Decyzją z dnia 12 października 2010 r. <sup>(1)</sup> („decyzja o wszczęciu postępowania”) Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające przewidziane w art. 108 ust. 2 Traktatu w odniesieniu do dwóch programów, o których mowa w motywie 1.
- (3) W styczniu 2012 r. Włochy zastąpiły podatek ICI podatkiem IMU (*Imposta Municipale Propria*, „IMU”) i przyjęły nowe przepisy ustanawiające wyjątek dla podmiotów niekomercyjnych prowadzących określoną działalność <sup>(2)</sup>.
- (4) Po opublikowaniu decyzji o wszczęciu postępowania Komisja otrzymała uwagi od władz włoskich i od 80 zainteresowanych stron. Uwagi skarżących i władz włoskich odnosiły się zarówno do zwolnienia na podstawie przepisów dotyczących podatku ICI, jak i do zwolnienia przewidzianego w nowych przepisach dotyczących podatku IMU.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 348 z 21.12.2010, s. 17.

<sup>(2)</sup> Ustawa nr 27 z dnia 24 marca 2012 r. uzupełniona rozporządzeniem wykonawczym przyjętym w dniu 19 listopada 2012 r.

- (5) Decyzją Komisji 2013/284/UE <sup>(3)</sup> („ostateczna decyzja”) Komisja zamknęła formalne postępowanie wyjaśniające. W swojej ostatecznej decyzji Komisja stwierdziła, że zwolnienie przyznane na podstawie przepisów dotyczących ICI podmiotom niekomercyjnym użytkującym nieruchomości w celu prowadzenia wyłącznie rodzajów działalności wymienionych w art. 7 ust. 1 lit. i) dekretu legislacyjnego nr 504/92 („środek” lub „zwolnienie z podatku ICI”) stanowi pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym, którą Włochy wdrożyły bezprawnie, naruszając art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Ponadto Komisja uznała, że w świetle szczególnych okoliczności sprawy, odzyskanie przez Włochy pomocy niezgodnej z prawem byłoby całkowicie niemożliwe. W związku z tym Komisja nie nakazała odzyskania pomocy. Komisja uznała również, że ani art. 149 ust. 4 TUIR, ani zwolnienie przewidziane w ramach nowego systemu podatku IMU, nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (6) W dniu 16 kwietnia 2013 r. P. Ferracci i Scuola Elementare Maria Montessori Srl wnieśli osobne skargi o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji. Sąd Unii Europejskiej („Sąd”) oddalił skargi w całości w wyrokach z dnia 15 września 2016 r. w sprawach T-219/13 i T-220/13 <sup>(4)</sup>.
- (7) W odwołaniu w sprawie C-622/16 P Scuola Elementare Maria Montessori Srl wniosła o uchylenie wyroku Sądu w sprawie T-220/13, oddalając jako bezzasadną skargę zmierzającą do stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji. W odwołaniach w sprawach C-623/16 P i C-624/16 P Komisja wniosła o uchylenie wyroku w sprawach T-219/13 i T-220/13 w zakresie, w jakim Sąd uznał w nich za dopuszczalne skargi wniesione w pierwszej instancji.
- (8) W wyroku z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawach połączonych od C-622/16 P do C-624/16 P („wyrok”) <sup>(5)</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał Sprawiedliwości”) uchylił wyrok Sądu w sprawie T-220/13 w zakresie, w jakim oddalono w nim skargę wniesioną przez Scuola Elementare Maria Montessori Srl zmierzającą do stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji w zakresie, w jakim Komisja nie nakazała odzyskania niezgodnej z prawem pomocy przyznanej pod postacią zwolnienia z podatku ICI. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości stwierdził częściową nieważność ostatecznej decyzji w zakresie, w jakim Komisja nie nakazała odzyskania niezgodnej z prawem pomocy przyznanej pod postacią zwolnienia z podatku ICI. Trybunał Sprawiedliwości oddalił odwołanie w sprawie C-622/16 P w pozostałym zakresie, a także oddalił odwołania w sprawach C-623/16 P i C-624/16 P.
- (9) W następstwie wydania wyroku Komisja wznowiła postępowanie w sprawie naruszenia prawa stwierdzonego przez Trybunał Sprawiedliwości. Pismem z dnia 1 lutego 2019 r. Komisja zwróciła się do władz włoskich o przedstawienie uwag na temat sposobów odzyskania pomocy określonych przez skarżących przed Sądem (wykorzystanie deklaracji dotyczących podatku IMU, nałożenie obowiązku poświadczenia własnego i przeprowadzenie kontroli na miejscu) <sup>(6)</sup> oraz o zaproponowanie alternatywnych sposobów pokonania trudności związanych z odzyskaniem pomocy.
- (10) Władze włoskie odpowiedziały pismem z dnia 26 marca 2019 r., przypominając o szeregu trudności, które ich zdaniem doprowadziłyby do całkowitej niemożności odzyskania pomocy.
- (11) Pismem z dnia 21 czerwca 2019 r. Komisja poinformowała władze włoskie, że na podstawie wstępnej analizy uznaje, iż trudności podnoszone przez władze włoskie nie powodują całkowitej niemożności odzyskania pomocy. Ponadto Komisja zwróciła się do władz włoskich o przedstawienie uwag na temat sposobów odzyskiwania pomocy z wykorzystaniem deklaracji własnych beneficjentów i powołując się na inne źródła informacji.

<sup>(3)</sup> Decyzja Komisji 2013/284/UE z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie pomocy państwa nr SA.20829 (C 26/2010, ex NN 43/2010 (ex CP 71/2006)) Program dotyczący zwolnienia z podatku komunalnego od nieruchomości stosowanego do nieruchomości użytkowanych przez podmioty niekomercyjne do określonych celów wdrożonej przez Włochy (Dz.U. L 166 z 18.6.2013, s. 24).

<sup>(4)</sup> Wyrok z dnia 15 września 2016 r. Pietro Ferracci/Komisja Europejska, T-219/13, EU:T:2016:485. Wyrok z dnia 15 września 2016 r. Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja Europejska, T-220/13, EU:T:2016:484.

<sup>(5)</sup> Wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori Srl/Komisja Europejska, Komisja Europejska/Scuola Elementare Maria Montessori Srl i Komisja Europejska/Pietro Ferracci, sprawy od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873.

<sup>(6)</sup> Zob. wyrok z dnia 15 września 2016 r. Pietro Ferracci/Komisja Europejska, T-219/13, EU:T:2016:485, pkt 107–112 i wyrok z dnia 15 września 2016 r. Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja Europejska, T-220/13, EU:T:2016:484, pkt 104–109.

- (12) Pismem z dnia 4 listopada 2019 r. Komisja ponownie zwróciła się do władz włoskich o wskazanie i zaproponowanie alternatywnych sposobów odzyskania pomocy.
- (13) W dniu 5 grudnia 2019 r. zorganizowano spotkanie techniczne Komisji i władz włoskich.
- (14) Pismem z dnia 13 lutego 2020 r. władze włoskie przedstawiły dalsze uwagi dotyczące sposobów odzyskiwania pomocy, podkreślając całkowitą niemożność odzyskania pomocy.

## 2. ZAKRES NINIEJSZEJ DECYZJI

- (15) W swoim wyroku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził nieważność ostatecznej decyzji wyłącznie w zakresie, w jakim Komisja nie nakazała odzyskania niezgodnej z prawem pomocy przyznanej pod postacią zwolnienia z podatku ICI.
- (16) Wszystkie pozostałe aspekty ostatecznej decyzji stały się ostateczne. Obejmuje to w szczególności następujące ustalenia: (i) zwolnienie z podatku ICI stanowi pomoc niezgodną z prawem i rynkiem wewnętrznym, (ii) zwolnienie z IMU i art. 149 TUIR nie stanowią pomocy, (iii) Włochy i beneficjenci pomocy nie mieli uzasadnionych oczekiwań, że pomoc jest zgodna z prawem, oraz (iv) informacje dostępne w podatkowych i katastralnych bazach danych nie są same w sobie wystarczające, aby umożliwić odzyskanie pomocy.
- (17) Celem niniejszej decyzji jest dokonanie ponownej oceny, czy należy nakazać odzyskanie pomocy przyznanej bezprawnie w ramach zwolnienia z podatku ICI. W tym względzie niniejsza decyzja stanowi uzupełnienie ostatecznej decyzji i nie ma na celu zmiany żadnych innych wniosków zawartych w tej decyzji.

## 3. OPIS ZWOLNIENIA Z PODATKU ICI

- (18) Zwolnienie z podatku ICI opisano szczegółowo w sekcji 2.1 ostatecznej decyzji. Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. i) dekretu legislacyjnego nr 504/92 nieruchomości użytkowane przez podmioty niekomercyjne wyłącznie w celu prowadzenia działalności w formie pomocy społecznej, socjalnej, opieki zdrowotnej, edukacji, zakwaterowania, kultury, rekreacji, sportu, religii były zwolnione z podatku ICI.
- (19) Zgodnie z art. 7 ust. 2a dekretu z mocą ustawy nr 203 z dnia 30 września 2005 r. <sup>(7)</sup> zwolnienie przewidziane w art. 7 ust. 1 lit. i) dekretu legislacyjnego nr 504/92, miało zastosowanie do wymienionych w tym artykule rodzajów działalności, nawet jeżeli miały one charakter komercyjny. Zgodnie z art. 39 dekretu z mocą ustawy nr 223 z dnia 4 lipca 2006 r. <sup>(8)</sup> zwolnienie to miało zastosowanie tylko pod warunkiem, że rodzaje działalności, o których mowa, nie miały charakteru wyłącznie komercyjnego.
- (20) Z dniem 1 stycznia 2012 r. podatek ICI zastąpiono podatkiem IMU.

## 4. POWODY WSZCZĘCIA FORMALNEGO POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO

- (21) Powody wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego opisane w sekcji 3 ostatecznej decyzji. Niniejsza decyzja stanowi część tej samej formalnej procedury.

## 5. UWAGI WŁADZ WŁOSKICH I ZAINTERESOWANYCH OSÓB TRZECICH DOTYCZĄCE ODZYSKANIA POMOCY

### 5.1. Uwagi otrzymane przed ostateczną decyzją

- (22) Zgodnie z art. 20 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 oraz w odpowiedzi na zaproszenie opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* <sup>(9)</sup> Komisja otrzymała uwagi od władz włoskich oraz od 80 zainteresowanych osób trzecich, które opisano w sekcji 4 ostatecznej decyzji. W niniejszej sekcji podsumowane zostaną jedynie uwagi otrzymane w związku z odzyskaniem pomocy przyznanej w ramach zwolnienia z podatku ICI.

<sup>(7)</sup> Przekształconego w ustawę nr 248 z dnia 2 grudnia 2005 r.

<sup>(8)</sup> Przekształconego w ustawę nr 248 z dnia 4 sierpnia 2006 r.

<sup>(9)</sup> Zob. przypis 1.

- (23) Dwie z 80 zainteresowanych stron („dwie zainteresowane strony” lub „skarżący”) uznały, że w każdym przypadku Komisja powinna zarządzić odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy w ramach zwolnienia z podatku ICI w okresie 2006–2012 (zob. motyw 90 ostatecznej decyzji).
- (24) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania władze włoskie twierdziły, że nie jest możliwe, aby zidentyfikować wstecznie, które nieruchomości należące do podmiotów niekomercyjnych użytkowano w celu prowadzenia działalności o charakterze nie tylko komercyjnym (w związku z czym, które podmioty czerpały korzyść ze zwolnienia z podatku ICI) (zob. motyw 93 ostatecznej decyzji). Dane katastralne nie zawierają żadnych informacji dotyczących rodzaju działalności prowadzonej w nieruchomości. Nie jest także możliwe, aby zidentyfikować na podstawie innych podatkowych baz danych, którą nieruchomość podmioty niekomercyjne użytkowały w celu prowadzenia działalności instytucjonalnej na zasadach nie tylko komercyjnych.

## 5.2. Uwagi otrzymane po wydaniu wyroku

- (25) Po wydaniu wyroku Komisja zwróciła się do władz włoskich o przedstawienie uwag na temat istnienia alternatywnych sposobów pokonania trudności związanych z odzyskaniem pomocy (zob. motywy 9–14). W szczególności Komisja odniosła się do następujących alternatywnych sposobów odzyskiwania pomocy: (i) wykorzystanie deklaracji złożonych na podstawie przepisów dotyczących podatku IMU w celu ustalenia, czy nieruchomość mogła być w przeszłości użytkowana do celów komercyjnych, (ii) stosowanie obowiązku poświadczenia własnego, (iii) przeprowadzanie kontroli na miejscu z udziałem organów kontrolnych, (iv) stosowanie deklaracji własnych beneficjentów oraz (v) powoływanie się na inne źródła informacji i dowodów.
- (26) Jeżeli chodzi o stosowanie deklaracji własnych, Komisja zauważyła, że wydaje się, iż deklaracja własna była pierwotnie stosowanym sposobem opłacania podatku ICI (w przypadku braku zwolnienia). Jeżeli chodzi o inne możliwe źródła informacji i dowodów, Komisja wymieniła na przykład dokumenty przechowywane w celu spełnienia obowiązków regulacyjnych (jak np. krajowe/regionalne/gminne zezwolenia na prowadzenie działalności, deklaracje dotyczące rozpoczęcia działalności, licencje na budowę/na roboty budowlane), dokumenty z kontroli (np. weryfikacje spełnienia wymogów licencyjnych, potwierdzenie zgodności ze szczegółowymi przepisami budowlanymi, inspekcje żywności), szczegółowy opis ich działalności zawarty w rocznych sprawozdaniach finansowych składanych przez niektóre podmioty, a także wszelkie inne informacje przechowywane na poziomie gmin lub przez osoby trzecie.
- (27) Ponadto Komisja zwróciła się do władz włoskich o wyjaśnienie, czy mogą istnieć inne alternatywne sposoby ilościowego określenia pomocy podlegającej odzyskaniu, oraz o wyjaśnienie, w jaki sposób władze włoskie zamierzają przeprowadzić kontrole *ex post* dotyczące tego, czy beneficjenci spełniali warunki korzystania ze zwolnienia z podatku ICI w okresie, w którym pobierano podatek ICI.

### 5.2.1. Uwagi ogólne

- (28) Władze włoskie uważają, że w swoim wyroku Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy można uznać za obiektywnie i całkowicie niemożliwe, jeżeli spełnione są łącznie dwie przesłanki: (i) trudności, na które powołuje się dane państwo członkowskie, są rzeczywiste i (ii) nie istnieją alternatywne sposoby odzyskania pomocy. Władze włoskie twierdzą, że te dwa warunki zostały spełnione w przedmiotowej sprawie.
- (29) Ponadto władze włoskie uważają, że informacje niezbędne do zidentyfikowania beneficjentów muszą umożliwiać ustalenie w sposób obiektywny i bezwzględny, które nieruchomości należące do podmiotów niekomercyjnych użytkowano w celu prowadzenia rodzajów działalności o charakterze (nie tylko) komercyjnym wskazanych w przepisach dotyczących zwolnienia z podatku ICI, oraz obliczenie kwoty podatku do odzyskania.
- (30) Władze włoskie wyjaśniają, że podatkiem ICI zarządzały władze lokalne, tj. około 8 000 gmin, na które kraj ten jest podzielony. Podatek był należny w ujęciu rocznym. Właściciele nieruchomości byli co do zasady zobowiązani do złożenia deklaracji, chyba że zastosowano którekolwiek ze zwolnień przewidzianych w art. 7 ust. 1 <sup>(10)</sup>. Podmioty

<sup>(10)</sup> Art. 7 ust. 1 dekretu legislacyjnego nr 504 z dnia 30 grudnia 1992 r. dotyczył m.in. nieruchomości będących w posiadaniu lokalnych lub regionalnych organów publicznych i użytkowanych wyłącznie na potrzeby działalności instytucjonalnej, budynków o specjalnym przeznaczeniu (np. dworców, mostów, cmentarzy); dóbr kultury (np. muzeów, archiwów, starych bibliotek) oraz budynków przeznaczonych wyłącznie do praktyk religijnych.

niekomercyjne prowadzące określoną działalność były objęte art. 7 ust. 1 lit. i). Podatek ICI wprowadzono w 1992 r.; według władz włoskich nieskładanie deklaracji przez podmioty zwolnione z obowiązku zapłaty tego podatku stanowiło odpowiedź na potrzebę uproszczenia procedur administracyjnych. W przypadku podatku IMU, wprowadzonego w 2012 r., przewidywano natomiast elektroniczne deklaracje, a beneficjenci tego zwolnienia musieli przedstawić deklaracje własne we wszystkich przypadkach.

- (31) Władze włoskie wyjaśniają, w jaki sposób weryfikowano spełnienie warunków zwolnienia z podatku ICI. W ustawie określono procedury wyboru, weryfikacji i oceny, do których przeprowadzania mają kompetencje władze lokalne. Władze lokalne mogły dokonywać korekty niekompletnych lub niezgodnych z prawdą deklaracji lub częściowych lub opóźnionych płatności. W takich przypadkach przystępowali oni do automatycznej oceny zaległych deklaracji lub płatności, doręczając podatnikowi wezwanie z uzasadnieniem. Termin na dokonanie tej oceny upływał w ciągu pięciu lat od dnia, w którym należało dokonać płatności. W wezwaniu z uzasadnieniem gminy mogły zwrócić się do podatników o przedstawienie lub przedłożenie dokumentów, przesłać kwestionariusze podatnikom i wystąpić do nich o zwrot wypełnionych i podpisanych dokumentów. Mogły również zwrócić się do właściwych organów publicznych o udzielenie informacji na temat poszczególnych podatników. Po przeanalizowaniu zebranych dowodów można było przeprowadzić kontrole na miejscu do celów ostatecznego badania. Władze włoskie twierdzą jednak, że kontrole miały na celu sprawdzenie przestrzegania warunków zwolnienia z podatku ICI – różniłyby się one od sprawdzenia, czy poszczególni beneficjenci rzeczywiście otrzymali pomoc państwa w świetle ostatecznej decyzji.

5.2.2. *Nie wszyscy beneficjenci zwolnienia z podatku ICI są przedsiębiorstwami lub uzyskali korzyść, która mogłaby zakłócić konkurencję*

- (32) Władze włoskie twierdzą przede wszystkim, że nie wszyscy beneficjenci zwolnienia z podatku ICI otrzymali pomoc państwa w rozumieniu art. 107 TFUE oraz że nie ma możliwości odróżnienia beneficjentów, którzy pomoc otrzymali, od tych, którzy jej nie otrzymali.
- (33) Po pierwsze, władze włoskie twierdzą, że nie wszystkich beneficjentów zwolnienia z podatku ICI należy uznać za przedsiębiorstwa, ponieważ nie wszyscy z tych beneficjentów prowadzili działalność gospodarczą. Przypominają, że w ostatecznej decyzji nie ustalono, że wszystkie rodzaje działalności objęte zwolnieniem z podatku ICI mają charakter gospodarczy. W ostatecznej decyzji ustalono jedynie, że podmioty niekomercyjne korzystające ze zwolnienia z podatku ICI były przedsiębiorstwami w zakresie, w jakim prowadzą działalność gospodarczą (zob. motyw 106 ostatecznej decyzji). Ponadto władze włoskie wskazują, że konieczne byłoby określenie nieruchomości/części nieruchomości, w których przedmiotowe podmioty prowadziły działalność gospodarczą w okresie, za który należało odzyskać pomoc.
- (34) Ponadto władze włoskie uważają, że nawet w przypadkach, gdy beneficjenci prowadzili działalność gospodarczą, korzyść przyznana w ramach zwolnienia z podatku ICI niekoniecznie musiała zakłócać konkurencję.
- (35) Ponadto władze włoskie twierdzą, że cele społeczne, którym służy zwolnienie z podatku ICI, są nieodłącznie związane z systemem podatku ICI. Podkreślają one, że podatek ICI jest głównym źródłem finansowania gmin, które są najważniejszymi podmiotami z punktu widzenia działalności społecznej objętej zwolnieniem z podatku ICI, oraz że uznane w konstytucji interwencje organizacji charytatywnych lub spółdzielni mają charakter uzupełniający w stosunku do interwencji publicznej. Celem zwolnienia z podatku ICI było ułatwienie prowadzenia działań zaspokajających potrzeby społeczne, które nie zawsze są zaspokajane przez organy publiczne i często wykraczają poza sferę działania podmiotów prywatnych.
- (36) Ponadto zdaniem władz włoskich można przyjąć, że większość beneficjentów pomocy byłaby objęta zakresem stosowania rozporządzeń *de minimis*: (i) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy w ramach zasady *de minimis* oraz (ii) rozporządzenia Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym.

- (37) Władze włoskie twierdzą, że jedynie niewielka część beneficjentów zwolnienia z podatku ICI otrzymała pomoc państwa w rozumieniu art. 107 TFUE oraz że nie można nakazać zwrotu pomocy beneficjentom, którzy nie uzyskali pomocy państwa. Władze włoskie twierdzą ponadto, że nie ma możliwości, aby na podstawie dostępnych dowodów odróżnić beneficjentów zwolnienia z podatku ICI, którzy otrzymali pomoc państwa, od tych, którzy tej pomocy nie otrzymali.

#### 5.2.3. Prawa podatników i obiektywne dowody

- (38) Władze włoskie twierdzą, że podstawę każdego skutecznego sposobu odzyskania pomocy muszą stanowić jednoznaczne i obiektywne informacje. Odzyskanie pomocy musi odbywać się z pełnym poszanowaniem zasad pewności prawa, uzasadnionych oczekiwań i prawa podatników do bycia wysłuchanym, co zostało wyraźnie uznane w Karcie praw podstawowych. Ich zdaniem nie można wykorzystać poszlak do określenia beneficjentów pomocy i kwot podlegających odzyskaniu. Władze włoskie uważają, że dokonanie wymiaru podatkowego wyłącznie na podstawie domniemań nie jest możliwe.
- (39) Ponadto nie można wymagać od podatników wykazania, że nie otrzymali pomocy. Według władz włoskich podatnicy nie dysponowaliby informacjami niezbędnymi do przeprowadzenia kontroli, w szczególności w przypadku, gdy mógł już upłynąć termin określony w obowiązku do przechowywania dokumentacji<sup>(11)</sup>. Według władz włoskich nie można stwierdzić, że podatnicy nie działali w dobrej wierze z uwagi na nieprzechowywanie odpowiedniej dokumentacji, ponieważ ostateczną decyzję stwierdzającą niemożliwość odzyskania pomocy należało uznawać za zgodną z prawem pod każdym względem do dnia 8 listopada 2018 r., kiedy to Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok.

#### 5.2.4. Podatkowe i katastralne bazy danych

- (40) Władze włoskie uważają, że Komisja przyznała już w wydanej przez siebie ostatecznej decyzji i że znalazło to potwierdzenie w wyrokach Sądu i Trybunału Sprawiedliwości, że informacje zawarte w podatkowych i katastralnych bazach danych nie mogą być wykorzystywane jako sposób odzyskiwania. Władze włoskie przypominają również zasadniczo argumenty i wyjaśnienia już przedstawione i ocenione w ostatecznej decyzji (zob. motyw 93 ostatecznej decyzji).

#### 5.2.5. Deklaracje dotyczące podatku IMU

- (41) Według władz włoskich wprowadzony w 2012 r. podatek IMU różni się od podatku ICI, w związku z czym warunki kwalifikowalności podmiotów niekomercyjnych do korzystania ze zwolnienia podatkowego nie pokrywają się<sup>(12)</sup>. Z deklaracji dotyczących podatku IMU można jedynie uzyskać informacje na temat tego, czy w danym roku prowadzono działalność o charakterze komercyjnym (od 2012 r.)<sup>(13)</sup>. Jako że jednym z warunków kwalifikowalności do zwolnienia z podatku ICI jest określenie rzeczywistej działalności prowadzonej w nieruchomości w momencie przyznania zwolnienia, przy czym faktyczne wykorzystanie nieruchomości może zmieniać się z roku na rok, informacji zawartych w deklaracjach dotyczących podatku IMU nie można ekstrapolować wstecz, aby wskazać beneficjentów zwolnienia z podatku ICI albo określić faktyczne wykorzystanie nieruchomości. Z tych powodów informacje zawarte w deklaracjach dotyczących podatku IMU mogłyby w najlepszym przypadku dostarczyć dowodów *prima facie*, które same w sobie nie byłyby odpowiednie do zapewnienia niezbędnej pewności prawa, że w latach obowiązywania bezprawnego zwolnienia z podatku ICI, tj. w latach istotnych dla odzyskania pomocy, nieruchomość była wykorzystywana na zasadach komercyjnych. Ponadto nie byłyby dostępne żadne informacje na temat beneficjentów zwolnienia z podatku ICI, którzy zaprzestali prowadzenia działalności lub zmodyfikowali swoją działalność, lub też przestali być właścicielami nieruchomości.

#### 5.2.6. Przeprowadzanie kontroli na miejscu

- (42) Zdaniem władz włoskich przeprowadzanie kontroli na miejscu może dostarczyć informacji dotyczących sytuacji obecnej, ale nie w odniesieniu do przeszłości, chyba że kontrole ograniczają się do dokumentacji przechowywanej na podstawie zobowiązań prawnych.

<sup>(11)</sup> Władze włoskie uważają, że sytuacja jest podobna do sytuacji, o której mowa w wyroku z dnia 13 listopada 2008 r., Komisja/Francja, C-214/07, EU:C:2008:619, pkt 13 i 22.

<sup>(12)</sup> Deklaracje dotyczące podatku IMU różnią się od ICI również w odniesieniu do innych aspektów. Deklaracje dotyczące podatku IMU umożliwiają identyfikację części nieruchomości wykorzystywanych do działalności komercyjnej i niekomercyjnej.

<sup>(13)</sup> Władze włoskie wyjaśniają, że art. 13 ust. 12b dekretu z mocą ustawy nr 201/2011 stanowi, że podatnicy muszą złożyć deklarację dotyczącą podatku IMU do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, w którym weszli w posiadanie nieruchomości lub nastąpiły zmiany mające znaczenie dla ustalenia podatku. Deklaracja jest również ważna w kolejnych latach, pod warunkiem że zadeklarowane informacje pozostają bez zmian.

- (43) Ponadto proces ten byłby niezwykle długi i inwazyjny, ponieważ kontrole te powinna przeprowadzić każda z niemal 8 000 gmin w granicach swoich kompetencji.
- (44) Ponadto kontrole na miejscu wymagałyby uprzedniej identyfikacji osób i informacji podlegających kontroli i nie mogłyby być wykorzystywane do identyfikacji podmiotów, które nie są już obecne na terytorium danej gminy lub nie są już podmiotami niekomercyjnymi.

#### 5.2.7. Inne źródła informacji

- (45) Władze włoskie przyznają, że rodzaje działalności kwalifikujące się do zwolnienia z podatku ICI były przedmiotem zezwoleń administracyjnych. Uważają one jednak, że na podstawie zezwolenia nie można stwierdzić, czy działalność prowadzona w charakterze komercyjnym czy niekomercyjnym. Władze dodają, że zezwolenie na prowadzenie działalności niekoniecznie jest związane z korzystaniem z danej nieruchomości. Ponadto należy określić rzeczywistą działalność wykonywaną w nieruchomości, w tym konkretny sposób jej wykonywania. W związku z tym informacji tych nie można uzyskać wyłącznie na podstawie dokumentów poświadczających przeznaczenie nieruchomości.

#### 5.2.8. Wygaśnięcie obowiązków w zakresie przechowywania dokumentacji

- (46) Władze włoskie twierdzą, że dokumentacja księgowa nie mogła również dostarczyć informacji na temat faktycznego wykorzystania nieruchomości. Ponadto większość dokumentacji nie byłaby możliwa do przesłania, jeżeli upłynęły odpowiednie okresy przechowywania (zazwyczaj 10 lat). W tym względzie władze włoskie zauważają, że Komisja przyznała w poprzednich decyzjach, iż upływ okresów przechowywania dokumentacji prowadzi do całkowitej niemożności odzyskania pomocy <sup>(14)</sup>. Ponadto władze włoskie uważają, że badanie dokumentacji księgowej zakłada uprzednią identyfikację osób podlegających kontroli i nie może być wykorzystane do identyfikacji tych osób. W każdym razie władze włoskie uważają, że odzyskanie nie może obejmować pomocy, która uległa przedawnieniu ze względu na dziesięcioletni okres przedawnienia przewidziany w art. 17 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 („rozporządzenie proceduralne”) <sup>(15)</sup>.

#### 5.2.9. Identyfikacja podmiotów religijnych

- (47) W świetle artykułów prasowych sugerujących, że beneficjentami zwolnienia z podatku ICI były głównie podmioty należące do Kościoła katolickiego, władze włoskie uważają za konieczne wyjaśnienie, że przynależność religijna nie może stanowić kryterium identyfikacji beneficjentów pomocy. Twierdzą one, że włoska konstytucja i Karta praw podstawowych Unii Europejskiej zakazują dyskryminacji ze względu na religię, a zatem nie można zidentyfikować beneficjentów ze względu na przynależność religijną. W okólniku 2/DF z dnia 26 stycznia 2009 r. spośród podmiotów, które mogą być objęte przedmiotowym zwolnieniem, wymieniono „instytucje kościelne należące do Kościoła katolickiego i innych wyznań religijnych” (zob. motywy 26–29 ostatecznej decyzji). Zdaniem władz włoskich przynależność religijna nie była jednak kryterium określania subiektywnego zakresu stosowania zwolnienia z podatku ICI. W okólniku 2/DF z dnia 26 stycznia 2009 r. wyjaśniono pojęcie podmiotów niekomercyjnych i określono kryteria, które powinna była spełnić odpowiednia działalność prowadzona przez te podmioty, aby mogła być objęta zwolnieniem z podatku ICI. Ponadto władze włoskie podkreślają, że przynależność do Kościoła katolickiego nie była warunkiem przyznania zwolnienia z podatku ICI.

<sup>(14)</sup> Decyzja Komisji z dnia 14 sierpnia 2015 r. w sprawie środków pomocy państwa SA.33083 (2012/C) (ex 2012/NN) wdrożonych przez Włochy obejmujących obniżenie podatków i składek związanych z kłękami żywiołowymi (wszystkie sektory z wyjątkiem rolnictwa) oraz SA.35083 (2012/C) (ex 2012/NN) wdrożonych przez Włochy obejmujących obniżenie podatków i składek związanych z trzęsieniem ziemi w 2009 r. w Abruzji (wszystkie sektory z wyjątkiem rolnictwa), motyw 160.

<sup>(15)</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9).

#### 5.2.10. Poświadczenia i deklaracje własne

- (48) Władze włoskie przyznają, że teoretycznie możliwe byłoby zidentyfikowanie niektórych beneficjentów pomocy w drodze nałożenia obowiązku poświadczenia własnego<sup>(16)</sup> lub deklaracji własnej. Sposoby te nie pociągałyby za sobą nadmiernych kosztów ani inwazyjności.
- (49) Metody te same w sobie nie są jednak wystarczające, aby zapewnić odzyskanie pomocy. Poświadczenie własne opiera się na przesłance, że administracja publiczna już wie lub może uzyskać wiedzę, co jest przedmiotem takiego poświadczenia. Poświadczenia własnego nie można zatem wykorzystywać w odniesieniu do faktów, które nie są znane żadnemu organowi publicznemu i których żaden taki organ nie może stwierdzić.
- (50) Deklaracja własna opiera się na przesłance, że administracja jest w stanie sprawdzić, co jest przedmiotem takiej deklaracji. Według władz włoskich żaden organ administracji we Włoszech nie byłaby w stanie sprawdzić i zweryfikować tak zadeklarowanych lub poświadczonych informacji. Prowadziłoby to zatem do powstania niepodważalnego domniemania, że treść poświadczenia własnego lub deklaracji własnej jest zgodna ze stanem faktycznym, bez możliwości zaplanowania i weryfikacji skuteczności odzyskania pomocy.
- (51) Ponadto istniałoby ryzyko zatwierdzenia *ex ante* częściowego odzyskania pomocy wyłącznie od podmiotów, które zadeklarowałyby korzystanie z pomocy. Władze włoskie nie miałyby możliwości przeprowadzenia dochodzenia w sprawie podmiotów, które w sposób zamierzony lub niezamierzony pomocy nie zadeklarowały. Zdaniem władz włoskich prowadziłoby to do niesprawiedliwości i nierównego traktowania.

#### 5.2.11. Połączenie sposobów odzyskania pomocy

- (52) Władze włoskie stwierdzają, że żaden ze sposobów ani nawet połączenie tych sposobów nie może prowadzić do „neutralnego” i w pełni możliwego do zweryfikowania odzyskania pomocy. Ich zdaniem w oparciu o połączenie sugerowanych sposobów odzyskiwania można by uzyskać pewne informacje do celów statystycznych. Informacje te nie mogłyby jednak zostać wykorzystane do odzyskania pomocy, ponieważ taka procedura musi umożliwiać identyfikację beneficjentów pomocy w sposób pewny. Nawet gdyby można było ustalić pewne informacje, byłby to jedynie wynik przypadkowego zbiegu okoliczności.
- (53) W każdym razie władze włoskie uważają, że koordynacja procedury odzyskania pomocy byłaby niezwykle trudna ze względu na liczbę gmin, których organy administracji posiadają właściwość w zakresie wykonywania nakazów zwrotu spornego opodatkowania, brak zharmonizowanych informacji i przytłaczającą liczbę potencjalnych beneficjentów. Odzyskanie pomocy byłoby zatem nieproporcjonalne w stosunku do celów określonych w postanowieniach Traktatu w dziedzinie pomocy państwa.

### 6. ISTNIENIE POMOCY NIEZGODNEJ Z PRAWEM I Z RYNKIEM WEWNĘTRZNYM

- (54) Ocenę środka opisano w motywach 96–150 ostatecznej decyzji. W motywach 96–136 ostatecznej decyzji Komisja oceniła istnienie pomocy państwa i stwierdziła, że środek spełnia wszystkie warunki określone w art. 107 ust. 1 Traktatu. W szczególności w motywach 96–108 ostatecznej decyzji Komisja stwierdziła, że nie można wykluczyć, iż niektóre działania czerpiące korzyść ze środka mają charakter gospodarczy. Komisja zauważyła ponadto, że w celu zakwalifikowania systemu jako pomocy państwa nie jest konieczne wykazanie, że każda pomoc przyznana indywidualnie w ramach tego systemu kwalifikuje się jako pomoc państwa. W motywach 137–142 ostatecznej decyzji Komisja stwierdziła, że środek należy zakwalifikować jako nową pomoc. W motywach 143–150 ostatecznej decyzji Komisja uznała, że środek jest niezgodny z rynkiem wewnętrznym.
- (55) Jak już stwierdzono w motywach 15–17, niniejsza decyzja dotyczy jedynie odzyskania tej pomocy. Wszystkie pozostałe aspekty poprzedniej ostatecznej decyzji stały się ostateczne i zmiana któregośkolwiek z tych wniosków nie jest celem niniejszej decyzji.

<sup>(16)</sup> Władze włoskie wyjaśniają, że poświadczenie własne jest narzędziem upraszczającym uregulowanym w dekrety prezydenckim nr 445 z dnia 28 grudnia 2000 r. W drodze poświadczenia własnego obywatele poświadczają, na własną odpowiedzialność, tworząc w ten sposób domniemanie, fakty i cechy, które mogą być dokumentowane i poświadczane przez organy publiczne. Jeżeli spełnione są warunki wymagane przez prawo, poświadczenie własne ma taką samą wagę, jak poświadczenie wydane przez właściwy organ.

## 7. ODZYSKANIE POMOCY

### 7.1. Ocena

- (56) Zgodnie z art. 16 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia proceduralnego, jeżeli Komisja stwierdzi, że państwo członkowskie przyznało pomoc niezgodną z prawem, nakazuje temu państwu członkowskiemu zastosowanie wszelkich niezbędnych środków w celu odzyskania pomocy <sup>(17)</sup>. W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że nakaz odzyskania niezgodnej z prawem pomocy jest logicznym i typowym następstwem stwierdzenia jej niezgodności z prawem. Głównym celem takiego zarządzenia jest wyeliminowanie zakłócenia konkurencji spowodowanego przewagą konkurencyjną powstałą na skutek przyznania niezgodnej z prawem pomocy <sup>(18)</sup>.
- (57) Zgodnie z art. 16 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia proceduralnego Komisja nie wymaga jednak windykacji pomocy, jeżeli byłoby to sprzeczne z ogólną zasadą prawa Unii, taką jak zasada, zgodnie z którą „nikt nie jest zobowiązany do rzeczy niemożliwych” <sup>(19)</sup>. Komisja nie może zatem nałożyć nakazu zwrotu pomocy, którego wykonanie jest od samego początku obiektywnie i bezwzględnie niemożliwe <sup>(20)</sup>.
- (58) Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił warunki stosowania tego wyjątku w swoim wyroku. Według Trybunału, jeżeli państwo członkowskie napotka trudności w odzyskaniu danej pomocy, powinno przedstawić te trudności Komisji do oceny i lojalnie współpracować z tą instytucją w celu ich przezwyciężenia, zwłaszcza poprzez zaproponowanie jej alternatywnych rozwiązań umożliwiających choćby częściowe odzyskanie owej pomocy <sup>(21)</sup>.
- (59) Komisja jest zobowiązana do skrupulatnego zbadania zasygnalizowanych trudności i zaproponowanych alternatywnych sposobów odzyskania pomocy. Jedynie w przypadku gdy Komisja stwierdzi, po przeprowadzeniu takiej szczegółowej analizy, że nie istnieją alternatywne sposoby odzyskania choćby części danej niezgodnej z prawem pomocy, odzyskanie to można uznać za obiektywnie i bezwzględnie niemożliwe <sup>(22)</sup>.
- (60) W przedmiotowej sprawie władze włoskie argumentowały już, że odzyskanie pomocy nie jest możliwe ze względu na brak odpowiednich informacji w bazach danych podatkowych i katastralnych (zob. motyw 24). Komisja uznała, że w tych okolicznościach nie było możliwe uzyskanie informacji niezbędnych do obliczenia kwoty podatku do odzyskania, a zatem odzyskanie byłoby niemożliwe w ujęciu obiektywnym i bezwzględnym (zob. motywy 93, 182 i 191–198 ostatecznej decyzji).
- (61) Trybunał Sprawiedliwości uznał jednak, że „przesłanka dotycząca istnienia całkowitej niemożliwości wykonania nie jest spełniona, gdy [...] państwo członkowskie ogranicza się do poinformowania Komisji o trudnościach wewnętrznych natury prawnej, politycznej lub praktycznej, które należy przypisać działaniom lub zaniechaniom samych władz krajowych i które wiążą się z wykonaniem danej decyzji, nie podejmując względem przedsiębiorstw, których odzyskiwanie dotyczy, rzeczywistych kroków zmierzających do odzyskania pomocy i nie przedstawiając Komisji alternatywnych sposobów wykonania decyzji, które mogłyby pomóc przezwyciężyć te trudności” (pkt 91 wyroku).
- (62) W swoich uwagach przedstawionych w następstwie wyroku (zob. motywy 25–53) władze włoskie przedstawiły dalsze argumenty, zgodnie z którymi odzyskanie pomocy jest całkowicie niemożliwe.
- (63) W poniższych sekcjach Komisja zbada zatem trudności i argumenty podniesione przez władze włoskie. W szczególności Komisja oceni – w drodze zbadania, czy nie istnieją alternatywne sposoby odzyskania choćby części niezgodnej z prawem pomocy – czy odzyskanie pomocy można uznać za obiektywnie i bezwzględnie niemożliwe.

<sup>(17)</sup> Wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori Srl/Komisja Europejska, Komisja Europejska/Scuola Elementare Maria Montessori Srl i Komisja Europejska/Pietro Ferracci, sprawy od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 76.

<sup>(18)</sup> *Ibidem*, pkt 77.

<sup>(19)</sup> *Ibidem*, pkt 78 i 79.

<sup>(20)</sup> *Ibidem*, pkt 82.

<sup>(21)</sup> *Ibidem*, pkt 92.

<sup>(22)</sup> *Ibidem*, pkt 92.

## 7.1.1. Uwagi ogólne

- (64) Dekretem legislacyjnym nr 504/92 wprowadzono ICI, podatek od nieruchomości nakładany przez organy lokalnej administracji. Wszystkie osoby fizyczne i prawne będące w posiadaniu nieruchomości były zobowiązane do zapłaty podatku, który obliczano na podstawie wartości katastralnej (zob. motyw 22 ostatecznej decyzji). Władze włoskie wyjaśniają, że w celu wypełnienia swoich obowiązków wynikających z ICI podatnicy byli co do zasady zobowiązani do złożenia oświadczenia, z wyjątkiem beneficjentów zwolnienia na podstawie art. 7 ust. 1 (w tym podmiotów niekomercyjnych prowadzących określoną działalność wskazaną w art. 7 ust. 1 lit. i)).
- (65) Władze lokalne dysponowały uprawnieniami w zakresie weryfikacji przestrzegania przez podatników warunków zwolnienia z podatku ICI. W ciągu pięciu lat od terminu płatności podatku władze mogły (i) wezwać podatników do przedstawienia lub przedłożenia dokumentów, (ii) przesłać podatnikom kwestionariusze dotyczące konkretnych informacji, (iii) zwrócić się do innych właściwych organów publicznych o informacje na temat poszczególnych podatników, (iv) przeanalizować zgromadzone dowody oraz (v) przeprowadzić kontrole na miejscu w celu dokonania ostatecznej oceny.
- (66) Komisja uważa, że uprawnienia przyznane władzom lokalnym w zakresie weryfikacji zgodności z warunkami zwolnienia z podatku ICI nie różnią się znacząco od sposobów odzyskiwania, w odniesieniu do których Komisja zwróciła się do władz włoskich o przedstawienie uwag. Weryfikacja zgodności z warunkami zwolnienia z podatku ICI wymagała w szczególności, aby uprawnienia przyznane władzom lokalnym umożliwiały uzyskanie informacji na temat charakteru działalności wykonywanej w obrębie nieruchomości oraz sprawdzenie, czy działalność ta nie ma wyłącznie charakteru komercyjnego. Ponieważ władze lokalne mogły skorzystać ze swoich uprawnień w okresie pięciu lat od terminu płatności podatku, jest oczywiste, że włoski ustawodawca uznał za wykonalne uzyskanie przez władze lokalne odpowiednich dowodów nawet kilka lat po rzeczonym okresie odniesienia, tj. w czasie, w którym charakter działalności mógł ulec zmianie.

## 7.1.2. Nie wszyscy beneficjenci zwolnienia z podatku ICI są przedsiębiorstwami lub uzyskali korzyść, która mogłaby zakłócić konkurencję

- (67) Władze włoskie twierdzą, że nie wszyscy beneficjenci zwolnienia z podatku ICI otrzymali pomoc państwa. W szczególności nie wszyscy beneficjenci kwalifikują się jako przedsiębiorstwa, ponieważ nie wszyscy prowadzili działalność gospodarczą, a indywidualna korzyść przyznana w ramach zwolnienia z podatku ICI nie mogła w każdym przypadku zakłócać konkurencji. Ponadto władze włoskie twierdzą, że większość beneficjentów pomocy byłaby objęta zakresem stosowania rozporządzeń w sprawie pomocy *de minimis*: (i) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy w ramach zasady *de minimis* lub (ii) rozporządzenia Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Ponadto twierdzą one, że cele, którym służy zwolnienie z podatku ICI, są nieodłącznie związane z systemem podatkowym ICI (zob. motywy 32–37).
- (68) Komisja zgadza się, że mogą zaistnieć sytuacje, w których indywidualna korzyść przyznana w ramach zwolnienia z podatku ICI nie kwalifikuje się jako pomoc państwa, ponieważ beneficjenci nie prowadzili działalności gospodarczej. W swojej ostatecznej decyzji Komisja nie stwierdziła – ponieważ nie musiała – że wszystkie rodzaje działalności objęte programem miały charakter gospodarczy. Komisja stwierdziła, że przynajmniej niektóre z tych rodzajów działalności miały charakter gospodarczy, a niektóre indywidualne zastosowania programu wiązały się z pomocą państwa (zob. motywy 96–108 ostatecznej decyzji i motyw 54 niniejszej decyzji). Wnioski zawarte w ostatecznej decyzji nie są zatem sprzeczne z możliwością, że poszczególne wnioski o zwolnienie z podatku ICI nie spełniają wszystkich warunków, aby stanowić pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Pomoc w takich sytuacjach nie powinna podlegać odzyskaniu.
- (69) Zarazem, jak wyjaśniono w orzecznictwie, określenie konkretnych sytuacji, w których zastosowanie środka wiązało się z pomocą państwa, należy do etapu odzyskiwania pomocy<sup>(23)</sup>. Władze włoskie nie wskazują żadnych szczególnych trudności związanych z odzyskaniem pomocy, poza koniecznością oceny, czy każda indywidualna sytuacja spełnia warunki uznania pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Komisja uważa, że argument ten sam w sobie nie jest wystarczający, aby stwierdzić całkowitą niemożność odzyskania pomocy.

<sup>(23)</sup> Wyrok z dnia 9 czerwca 2011 r., Comitato „Venezia vuole vivere” i in./Komisja Europejska i in., C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, C-71/09 P, EU:C:2011:368, pkt 63.

- (70) To samo dotyczy przypadków, w których beneficjent zwolnienia z podatku ICI prowadził zarówno działalność pozagospodarczą, jak i gospodarczą w obrębie tej samej nieruchomości i konieczne będzie, w ramach procedury odzyskiwania należności, określenie nieruchomości/części nieruchomości, które są wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej oraz tych, które są wykorzystywane do prowadzenia działalności pozagospodarczej.
- (71) Jeśli chodzi o możliwość, że indywidualne zastosowanie zwolnienia z podatku ICI nie może zakłócać konkurencji ani wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, Komisja oceniła już w swojej ostatecznej decyzji argumenty władz włoskich i innych zainteresowanych stron. Komisja ustaliła, że co najmniej kilka sektorów objętych zwolnieniem z podatku ICI podlegało konkurencji i handlowi wewnątrz Unii (zob. motywy 133 i 134 ostatecznej decyzji). Ponieważ Komisja nie dokonała oceny każdego indywidualnego wniosku w ramach systemu, wskazanie indywidualnych przypadków, które nie prowadzą do zakłócenia konkurencji ani nie mają wpływu na handel, nie jest *a priori* wykluczone <sup>(24)</sup>. Jednocześnie powinno być jasne, że wskazanie takich przypadków jest możliwe na etapie odzyskiwania pomocy.
- (72) Powyższe pozostaje bez uszczerbku dla uwzględnienia pomocy indywidualnej na podstawie mających zastosowanie rozporządzeń w sprawie pomocy *de minimis* <sup>(25)</sup>, jeżeli spełnione są warunki określone w tych rozporządzeniach.

#### 7.1.3. Prawa podatników i obiektywne dowody

- (73) Władze włoskie twierdzą zasadniczo, że odzyskanie pomocy nie może nastąpić, jeżeli beneficjenta pomocy i jej kwoty nie można ustalić na podstawie obiektywnych dowodów i z poszanowaniem praw podatników, takich jak prawo do bycia wysłuchanym, uznanych w Karcie praw podstawowych, bez nakładania na podatników nieproporcjonalnego ciężaru dowodu.
- (74) Komisja zgadza się, że odzyskanie pomocy musi odbywać się z poszanowaniem praw podatników, w szczególności praw zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Władze włoskie nie wykazały jednak, że odzyskanie pomocy niezgodnej z prawem prowadziłoby koniecznie do naruszenia tych praw. Komisja uważa, że argument przedstawiony przez władze włoskie jest adekwatny w kontekście oceny indywidualnych sytuacji w ramach odzyskiwania pomocy. Nie można jednak uznać bez podjęcia rzeczywistych kroków w celu odzyskania pomocy od zainteresowanych przedsiębiorstw, że ryzyko naruszenia praw podstawowych prowadzi do całkowitej niemożności odzyskania pomocy we wszystkich przypadkach.
- (75) Zgodnie z art. 16 ust. 3 rozporządzenia proceduralnego windykacja zostaje przeprowadzona zgodnie z procedurami przewidzianymi w prawie krajowym zainteresowanego państwa członkowskiego, pod warunkiem że przewidują one bezzwłoczne i skuteczne wykonanie decyzji Komisji. Komisja nie może zgodzić się z twierdzeniem, że poszlaki można *a priori* odrzucić. W celu skutecznego odzyskania pomocy władze włoskie muszą zatem wziąć pod uwagę wszystkie rodzaje dowodów dostępnych w każdym indywidualnym przypadku.
- (76) Ponadto władze włoskie przywołują zasady uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa. W szczególności władze włoskie są zdania, że podatnicy nie mogą być postawieni w sytuacji, w której spoczywa na nich ciężar udowodnienia, że nie otrzymali pomocy, w szczególności w przypadku, gdy obowiązki w zakresie przechowywania dokumentacji mogły wygasnąć. Argument ten zostanie przeanalizowany w sekcji 7.2.

#### 7.1.4. Podatkowe i katastralne bazy danych

- (77) Władze włoskie uważają, że Komisja ustaliła już i że znalazło to potwierdzenie w wyrokach Sądu i Trybunału Sprawiedliwości, że informacje zawarte w podatkowych i katastralnych bazach danych nie mogą być wykorzystywane jako sposób odzyskiwania. Komisja przyznaje, że informacje dostępne w podatkowych i katastralnych bazach danych nie są same w sobie wystarczające, aby umożliwić odzyskanie pomocy (zob. motyw 16).

<sup>(24)</sup> Zob. w tym zakresie *ibidem*, pkt 115.

<sup>(25)</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* (Dz.U. L 10 z 13.1.2001, s. 30). Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* (Dz.U. L 379 z 28.12.2006, s. 5). Rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. L 313 z 10.12.2018, s. 2).

#### 7.1.5. Deklaracje dotyczące podatku IMU

- (78) Władze włoskie twierdzą zasadniczo, że podatek IMU różni się od ICI, w związku z czym deklaracji dotyczących podatku IMU nie można wykorzystać do celów identyfikacji beneficjentów zwolnienia z podatku w przeszłości i określenia faktycznego wykorzystania nieruchomości. Wykorzystanie informacji zawartych w deklaracjach dotyczących podatku IMU mogłoby w najlepszym przypadku stanowić dowód *prima facie*.
- (79) Komisja zgadza się, że informacje zawarte w deklaracjach dotyczących podatku IMU nie byłyby same w sobie wystarczające do ustalenia faktycznego wykorzystania nieruchomości przed 2012 r., ponieważ rzeczywisty sposób wykorzystania może zmieniać się z roku na rok, a warunki kwalifikowalności do zwolnienia z podatku ICI różnią się od warunków dotyczących zwolnienia z podatku IMU. Ten sposób odzyskania nie mógłby zatem zostać wykorzystany sam w sobie do odzyskania pomocy.
- (80) Zarazem Komisja jest zdania, że deklaracje dotyczące podatku IMU mogłyby dostarczyć informacji na temat działalności prowadzonej w obrębie nieruchomościach od 2012 r. (tj. od pierwszego roku stosowania podatku IMU, zastępującego podatek ICI), a zatem mogłyby pomóc w określeniu przynajmniej orientacyjnego wykazu potencjalnych beneficjentów zwolnienia z podatku ICI. Jeżeli informacje te są spójne z innymi istotnymi elementami, mogą one pomóc w uzyskaniu materiału dowodowego.

#### 7.1.6. Przeprowadzanie kontroli na miejscu

- (81) Według władz włoskich próby odzyskania pomocy na podstawie kontroli na miejscu byłyby niezwykle czasochłonne, inwazyjne i wymagałyby uprzedniej identyfikacji podmiotów podlegających kontroli za pomocą innej metody. Ponadto ich zdaniem przeprowadzanie kontroli *na miejscu* przez organy inspekcyjne może dostarczyć informacji dotyczących sytuacji obecnej, ale nie w odniesieniu do przeszłości. Jakość informacji uzyskanych podczas kontroli na miejscu może nie pozwalać na ustalenie sposobu wykorzystania nieruchomości zgodnie z wymaganymi normami prawnymi.
- (82) Komisja przyznaje, że kontrole na miejscu mogą być uciążliwe zarówno dla organów administracji, jak i dla podatników. Jeżeli jednak są one obiektywnie i prawnie wykonalne, mogą dostarczyć informacji dotyczących faktycznego wykorzystania nieruchomości w przeszłości, w szczególności jeżeli jakość informacji uzyskanych za pomocą różnych środków nie spełnia wymogów prawnych wymaganych do odzyskania pomocy. Informacje, których mogą dostarczyć kontrole na miejscu, będą się różnić w zależności od przypadku. Chociaż zasadne jest założenie, że skuteczność kontroli na miejscu zmniejsza się wraz z czasem, jaki upłynął od zaistnienia faktów, których stwierdzenie jest wymagane, nie można uznać, że żadna z kontroli na miejscu nie mogła dostarczyć obiektywnych dowodów zgodnych z wymaganą normą prawną. Nie można na przykład wykluczyć, że niektórzy beneficjenci przechowywali dokumentację księgową nawet po upływie okresów przechowywania dokumentacji oraz że udostępniłaby tę dokumentację księgową władzom. Skuteczność kontroli na miejscu będzie zasadniczo powiązana z uprzednią identyfikacją potencjalnych beneficjentów za pomocą innych sposobów odzyskiwania lub z innymi spójnymi elementami w celu uzyskania materiału dowodowego.

#### 7.1.7. Inne źródła informacji

- (83) Władze włoskie przyznają, że rodzaje działalności kwalifikujące się do zwolnienia z podatku ICI były przedmiotem zezwoleń administracyjnych (zob. motyw 45). Wyjaśniają one jednak, że komercyjny lub niekomercyjny charakter prowadzenia działalności nie podlega obowiązkowi uzyskania zezwolenia oraz że zezwolenie na prowadzenie takiej działalności niekoniecznie jest związane z faktycznym wykorzystaniem nieruchomości.
- (84) Komisja uważa, że nawet jeśli dokumentacja tego rodzaju nie może być wystarczająca do ostatecznego ustalenia faktycznego wykorzystania nieruchomości, nie można wykluczyć, że mogłaby ona dostarczyć informacji przydatnych w przygotowaniu wykazu potencjalnych beneficjentów, które można by następnie potwierdzić w ramach innych sposobów odzyskania pomocy.

## 7.1.8. Wygaśnięcie obowiązków w zakresie przechowywania dokumentacji

- (85) Władze włoskie wyjaśniają, że dokumenty księgowe nie mogły dostarczyć informacji na temat faktycznego wykorzystania nieruchomości. Władze włoskie wyjaśniają, że w decyzji z dnia 14 sierpnia 2015 r. w sprawie środków SA.33083 i SA.35083 Komisja uznała, że upływ okresów zatrzymywania (zazwyczaj 10 lat) oznacza całkowitą niemożność odzyskania pomocy <sup>(26)</sup>. Ich zdaniem badanie dokumentacji księgowej zakłada uprzednią identyfikację podmiotów podlegających kontroli i nie może być wykorzystane do ich identyfikacji.
- (86) Komisja przyznaje, że wygaśnięcie obowiązków w zakresie przechowywania dokumentacji może spowodować trudności w uzyskiwaniu informacji od beneficjentów. Każdy przypadek należy jednak ocenić na podstawie jego cech charakterystycznych, a wygaśnięcie obowiązków w zakresie przechowywania dokumentacji nie powoduje całkowitej niemożności odzyskania pomocy w przedmiotowej sprawie.
- (87) Sytuacja oceniona przez Komisję w decyzji C(2015) 5549 final z dnia 14 sierpnia 2015 r. w sprawie środków SA.33083 i SA.35083 nie ma w każdym razie zastosowania do odzyskania pomocy w przedmiotowej sprawie. W bardzo szczególnych okolicznościach tamtych spraw, które w przeciwieństwie do omawianej sprawy dotyczyły szkód wyrządzonych przedsiębiorstwom w wyniku klęsk żywiołowych, indywidualni beneficjenci kwalifikujący się do otrzymania pomocy uznanej za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE nie mogli już dysponować dokumentami niezbędnymi do udowodnienia szkód spowodowanych przez klęskę żywiołową i wykazania, czy otrzymali już odszkodowanie za poniesioną szkodę (w całości lub w części). Ponadto omawiane klęski żywiołowe miały miejsce ponad 10 lat przed datą przyjęcia decyzji C(2015) 5549 final w dniu 14 sierpnia 2015 r. <sup>(27)</sup>.
- (88) Ponadto beneficjenci zwolnienia z podatku ICI byli świadomi lub przynajmniej powinni byli być świadomi przyjęcia decyzji o wszczęciu postępowania z 2010 r. (zob. motyw 2), w której wyrażono wątpliwość co do zgodności środka z prawem oraz z rynkiem wewnętrznym, ostatecznej decyzji z 2012 r. (zob. motyw 5), w której stwierdzono, że środek stanowi pomoc niezgodną z prawem oraz z rynkiem wewnętrznym, a także toczącego się postępowania przed Sądem, w ramach którego zakwestionowano całkowitą niemożność odzyskania pomocy niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym (zob. motywy 6–7). Podobnie beneficjenci zwolnienia z podatku ICI byli świadomi lub przynajmniej powinni byli być świadomi, że w wyroku z 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości częściowo unieważnił ostateczną decyzję w zakresie, w jakim nie nakazano w niej odzyskania pomocy (zob. motyw 8), oraz że Komisja jest zobowiązana do przeprowadzenia szczegółowej analizy przywołanych trudności i istnienia alternatywnych sposobów odzyskania pomocy (zob. motyw 59).
- (89) Przezorni beneficjenci mogli w takich okolicznościach prowadzić księgowość.
- (90) Ponadto, jak wyjaśniono w sekcji 7.1.11 niniejszej decyzji, nie można wykluczyć, że w przedmiotowej sprawie potencjalnych beneficjentów pomocy niezgodnej z prawem można by zidentyfikować za pomocą środków innych niż dokumentacja beneficjentów. Co więcej, Komisja nie może przyjąć argumentu władz włoskich, że odzyskanie pomocy mogłoby podlegać przedawnieniu (zob. motyw 46). Zgodnie z art. 17 ust. 1 i 2 rozporządzenia proceduralnego nakazana przez Komisję windykacja pomocy podlega dziesięcioletniemu okresowi przedawnienia, rozpoczynającemu bieg w dniu, w którym beneficjentowi przyznano pomoc niezgodną z prawem. Wszelkie działania podjęte przez Komisję w odniesieniu do pomocy niezgodnej z prawem przerywają bieg okresu przedawnienia, a każde takie przerwanie powoduje, że okres przedawnienia zaczyna biec od początku. W przedmiotowej sprawie Komisja wystosowała do władz włoskich wezwania do udzielenia informacji w dniach 5 maja 2006 r., 5 listopada 2007 r. i 24 listopada 2008 r. (zob. motywy 2, 8 i 12 decyzji o wszczęciu postępowania). 12 października 2010 r. Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające (zob. motyw 2), a 19 grudnia 2012 r. przyjęła ostateczną decyzję (zob. motyw 5). Ponadto zgodnie z art. 16 ust. 2 rozporządzenia proceduralnego bieg okresu przedawnienia został zawieszony w toku postępowania przed sądami Unii (zob. motywy 6–7) do dnia ogłoszenia wyroku w dniu 6 listopada 2018 r. (zob. motyw 8). Po wydaniu wyroku Komisja wystosowała kolejne wezwania do udzielenia informacji do władz włoskich w dniach 1 lutego 2019 r., 21 czerwca 2019 r. i 4 listopada 2019 r. (zob. motywy 9, 11 i 12). W związku z tym dziesięcioletni okres przedawnienia nigdy nie został przerwany działaniem Komisji ani zawieszeniem wynikającym z postępowania toczącego się przed sądami Unii.

<sup>(26)</sup> Decyzja Komisji z dnia 14 sierpnia 2015 r. w sprawie środków pomocy państwa SA.33083 (2012/C) (ex 2012/NN) wdrożonych przez Włochy obejmujących obniżenie podatków i składek związanych z klęskami żywiołowymi (wszystkie sektory z wyjątkiem rolnictwa) oraz SA.35083 (2012/C) (ex 2012/NN) wdrożonych przez Włochy obejmujących obniżenie podatków i składek związanych z trzęsieniem ziemi w 2009 r. w Abruzji (wszystkie sektory z wyjątkiem rolnictwa), C(2015) 5549 final, motyw 160.

<sup>(27)</sup> Zob. motyw 148–150 decyzji C(2015) 5549 final.

#### 7.1.9. Identyfikacja podmiotów religijnych

- (91) Według władz włoskich nie można wykorzystać przynależności religijnej beneficjentów do ich identyfikacji, ponieważ może to naruszać włoską konstytucję i Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej.
- (92) Komisja jest zdania, że nakazanie odzyskania pomocy nie stanowi naruszenia włoskiej konstytucji ani Karty praw podstawowych. Cechy, które umożliwiają identyfikację beneficjentów, zależą od zakresu zwolnienia z podatku ICI, określonego i stosowanego przez władze włoskie. Ponadto, jak wyjaśniono w motywach 68–72, odzyskanie pomocy zależy od charakteru działalności prowadzonej przez podmiot. W zakresie, w jakim działalność ta może zostać zakwalifikowana jako działalność gospodarcza, okoliczność, że jest ona prowadzona przez podmiot religijny, nie stoi na przeszkodzie stosowaniu zasad pomocy państwa <sup>(28)</sup>.

#### 7.1.10. Poświadczenia i deklaracje własne

- (93) Władze włoskie wskazują, że możliwe byłoby zidentyfikowanie niektórych beneficjentów pomocy w drodze nałożenia obowiązku poświadczenia własnego lub deklaracji własnej, i że metoda ta nie pociągałaby za sobą nadmiernych kosztów ani inwazyjności. Twierdzą one jednak, że poświadczenie własne wymaga, aby administracja publiczna już wiedziała lub mogła uzyskać wiedzę, co jest przedmiotem takiego poświadczenia; deklaracja własna wymaga z kolei możliwości sprawdzenia, co jest jej przedmiotem. W obu przypadkach w przeciwnym razie istniałoby ryzyko zatwierdzenia *ex ante* częściowego odzyskania pomocy obejmującego tylko podmioty, które zdecydowałyby się zadeklarować, że skorzystały z pomocy, co doprowadziłoby do niesprawiedliwości i nierównego traktowania.
- (94) Ponadto władze włoskie wyjaśniły już, że włoski system podatkowy opiera się na obowiązku złożenia deklaracji podatkowych przez podatników (zob. motyw 92 ostatecznej decyzji i motywy 30–31 niniejszej decyzji) oraz na obowiązku organu podatkowego (lub właściwego odpowiedzialnego organu publicznego) w zakresie przeprowadzania kontroli *ex post* tych deklaracji.
- (95) Komisja zauważa, że istnieje ryzyko, iż niektórzy podatnicy mogą nadużywać systemu, nie deklarując we własnym zakresie rzeczywistego charakteru swojej działalności w odnośnych latach. Ryzyko nadużyć jest jednak nieodłącznie związane z każdym systemem podatkowym opartym na deklaracjach własnych. W przepisach regulujących podatek ICI określono już środki mające na celu ograniczenie ryzyka nadużyć, między innymi poprzez nakładanie kar pieniężnych i zapewnienie kontroli *ex post* deklaracji własnych. Komisja uważa, że weryfikacje i kontrole wymagane do odzyskania pomocy niezgodnej z prawem nie różnią się znacząco od tych, które należało przeprowadzić w celu sprawdzenia, czy podatnicy spełnili warunki korzystania ze zwolnienia z podatku ICI. W celu zidentyfikowania co najmniej niektórych potencjalnych beneficjentów wraz z deklaracjami własnymi mogą być stosowane inne sposoby (np. deklaracje dotyczące podatku IMU), co jeszcze bardziej zmniejszy ryzyko nadużyć.
- (96) Komisja jest zdania, że fakt, iż niektórzy podatnicy mogą podjąć próbę podania nieprawidłowych informacji w deklaracjach własnych, nie oznacza zatwierdzenia częściowego odzyskania *ex ante*, które prowadziłoby do niesprawiedliwości i nierównego traktowania. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dyskryminacja ma miejsce (i) gdy porównywalne sytuacje są traktowane w odmienny sposób lub (ii) gdy sytuacje odmienne są traktowane jednakowo <sup>(29)</sup>. Beneficjent, który składa fałszywą deklarację własną, lub beneficjent, który nie jest w stanie uzyskać informacji, które mają zostać zadeklarowane, nie znajduje się w tej samej sytuacji co beneficjent, który może dostarczyć wymaganych informacji i jest skłonny to uczynić. Ponadto beneficjent, który składa fałszywą deklarację własną, ponosi ryzyko, że jego działanie zostanie wykryte podczas dodatkowych weryfikacji i kontroli *ex post* i oprócz zwrotu pomocy niezgodnej z prawem będzie podlegać karom pieniężnym.

<sup>(28)</sup> Zob. w tym zakresie wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania/Ayuntamiento de Getafe, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 41.

<sup>(29)</sup> Zob. na przykład wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r., Austria/Komisja, T-251/11, EU:T:2014:1060, pkt 124, wyrok z dnia 3 marca 2016 r., Hiszpania/Komisja, C-26/15 P, EU:C:2016:132, pkt 63 oraz wyrok z dnia 13 grudnia 1984 r., Sermeide SpA/Cassa Conguaglio Zuccheri, C-106/83, EU:C:1984:394, pkt 28.

- (97) Ponadto Komisja zauważa, że Trybunał Sprawiedliwości zaakceptował możliwość częściowego odzyskania pomocy w swoim wyroku, w którym orzekł, że odzyskanie pomocy można uznać za obiektywnie i bezwzględnie niemożliwe tylko wtedy, gdy „nie istnieją alternatywne sposoby odzyskania choćby części danej niezgodnej z prawem pomocy” <sup>(30)</sup>. Wreszcie celem odzyskania pomocy niezgodnej z prawem jest przywrócenie równych warunków działania między konkurentami. Brak nakazu odzyskania pomocy w przypadku, gdy byłoby to możliwe, choćby jedynie częściowo, prowadziłby do utrzymania sytuacji, w której niektóre przedsiębiorstwa byłyby nadmiernie uprzywilejowane w porównaniu ze swoimi konkurentami, a tym samym do większej dyskryminacji.

#### 7.1.11. Połączenie sposobów odzyskania pomocy

- (98) Władze włoskie uważają, że żaden ze sposobów ani nawet połączenie tych sposobów nie może prowadzić do odzyskania pomocy. Są one zdania, że dostępne informacje nie mogą być wykorzystane do zidentyfikowania beneficjentów pomocy z całą pewnością i nawet gdyby można było znaleźć pewne informacje, byłby to jedynie wynik przypadkowego zbiegu okoliczności.
- (99) Komisja zdaje sobie sprawę z istnienia trudności w odzyskaniu pomocy niezgodnej z prawem. Trudności, na które powołują się władze włoskie, nie są jednak wystarczające, aby wykazać całkowitą niemożność odzyskania pomocy, a przynajmniej jej części. Argumenty przedstawione przez władze włoskie nie wykluczają całkowicie możliwości przynajmniej częściowego odzyskania środków, na przykład w drodze wykorzystania informacji z deklaracji dotyczących podatku IMU lub wymagania deklaracji własnych od potencjalnych beneficjentów. Na potrzeby uzupełnienia lub zweryfikowania informacji zebranych za pomocą powyższych sposobów odzyskania pomocy dostępne mogą być potencjalnie inne metody (np. kontrole na miejscu).
- (100) Komisja uważa również, że wdrożenie częściowego odzyskania pomocy, jeżeli pełne odzyskanie nie będzie możliwe, nie prowadzi do nierównego traktowania.
- (101) Ponadto Komisja jest zdania, że chociaż odzyskanie pomocy wiąże się z pewnymi trudnościami i prawdopodobnie będzie wymagało połączenia sposobów odzyskania, nie jest ono nieproporcjonalne w stosunku do celów. Jak wyjaśnił Trybunał w wyroku z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-372/97, odzyskanie pomocy jest logiczną konsekwencją ustalenia, że dany środek stanowi pomoc niezgodną z prawem <sup>(31)</sup>. Komisja nie wykracza zatem poza swoje kompetencje, nakazując odzyskanie pomocy niezgodnej z prawem, chyba że zachodzą wyjątkowe okoliczności. Trybunał orzekł w tym względzie, że trudności wewnętrzne, z jakimi boryka się państwo członkowskie, nie stanowią wyjątkowych okoliczności, które czyniłyby odzyskanie nieproporcjonalnym <sup>(32)</sup>. Komisja uważa zatem, że trudności wewnętrzne przywołane przez władze włoskie nie sprawiają, że odzyskanie pomocy jest w przedmiotowej sprawie nieproporcjonalne.

#### 7.2. Uzasadnione oczekiwania

- (102) Z powodów wyjaśnionych już w ostatecznej decyzji (zob. motywy 183–190 ostatecznej decyzji) żadna instytucja Unii nie udzieliła Włochom i 78 zainteresowanym stronom żadnych zapewnień, które mogłyby stanowić podstawę uzasadnionych oczekiwań, że pomoc jest zgodna z prawem.
- (103) Wniosek zawarty w ostatecznej decyzji, zgodnie z którym odzyskanie pomocy było całkowicie niemożliwe (zob. motywy 191–200 ostatecznej decyzji), również nie może stanowić podstawy uzasadnionych oczekiwań, że pomoc nie zostanie odzyskana. Skarga na stwierdzenie całkowitej niemożności odzyskania pomocy została bowiem wniesiona do sądów Unii wkrótce po wydaniu ostatecznej decyzji <sup>(33)</sup>, co doprowadziło do częściowego unieważnienia tej ostatniej wyrokiem.

<sup>(30)</sup> Wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori Srl/Komisja Europejska, Komisja Europejska/Scuola Elementare Maria Montessori Srl i Komisja Europejska/Pietro Ferracci, sprawy od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 92.

<sup>(31)</sup> Wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Włochy/Belgia, C-372/97, EU:C:2004:234, pkt 103.

<sup>(32)</sup> *Ibidem*, pkt 105.

<sup>(33)</sup> Zob. w tym zakresie wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., CELF et ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, pkt 68.

### 7.3. Zakres odzyskania pomocy

- (104) Z utrwalonego orzecznictwa sądów unijnych wynika, że nałożenie na państwo członkowskie obowiązku wycofania pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym służy przywróceniu stanu pierwotnego <sup>(34)</sup>. Cel ten zostaje osiągnięty z chwilą, gdy beneficjent dokona zwrotu kwoty przyznanej jako pomoc niezgodna z prawem (wraz z odsetkami od zwracanej pomocy), tracąc tym samym korzyść, jaką odnosił względem swoich konkurentów na rynku wewnętrznym, oraz gdy następuje przywrócenie sytuacji sprzed wypłaty pomocy <sup>(35)</sup>.
- (105) Biorąc pod uwagę fakt, że zwolnienie z podatku ICI zostało wprowadzone z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu i że należy je uznać za pomoc niezgodną z prawem i rynkiem wewnętrznym, pomoc ta musi zostać odzyskana w celu przywrócenia sytuacji istniejącej na rynku wewnętrznym przed jej przyznaniem. Proces odzyskiwania obejmuje czas od dnia przekazania pomocy beneficjentowi do dnia jej skutecznego odzyskania. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki do momentu skutecznego odzyskania środków.
- (106) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja nie jest zobowiązana do identyfikacji wszystkich beneficjentów systemu pomocy i do zbadania indywidualnej sytuacji każdego z nich w swoim nakazie zwrotu pomocy <sup>(36)</sup>. Ponadto władze włoskie nie dostarczyły Komisji żadnych informacji, które pozwoliłyby jej sporządzić wykaz beneficjentów, od których należy odzyskać pomoc. Identyfikacja beneficjentów pomocy musi zatem mieć miejsce w trakcie odzyskiwania pomocy.
- (107) Zakres środka został już określony w ostatecznej decyzji. Kwota pomocy, która ma być odzyskana, odpowiada kwocie zwolnienia z podatku, z którego korzystają beneficjenci, tj. kwocie ICI, którą podmioty niekomercyjne użytkujące nieruchomości w celu prowadzenia wyłącznie rodzajów działalności wymienionych w art. 7 ust. 1 lit. i) dekretu legislacyjnego nr 504/92, w zakresie, w jakim działalność ta ma charakter gospodarczy, byłyby zobowiązane zapłacić w przypadku braku środka.
- (108) Biorąc pod uwagę, że przedmiotem oceny Komisji był program pomocy (zob. motywy 107 i 129 ostatecznej decyzji), władze włoskie są zobowiązane do wskazania beneficjentów i zbadania w każdym indywidualnym przypadku, czy indywidualne korzyści przyznane w ramach zwolnienia z podatku ICI stanowią pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W szczególności władze włoskie powinny zbadać, czy indywidualne przypadki przyznania pomocy dotyczyły działalności gospodarczej, czy mogą zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz czy spełniają wszystkie warunki pozwalające na objęcie ich obowiązującymi rozporządzeniami w sprawie pomocy *de minimis* (zob. motywy 68–72), zatwierdzonym programem pomocy lub rozporządzeniem w sprawie wyłączeń grupowych.

### 8. WNIOSEK

- (109) Pomoc państwa polegająca na zwolnieniu z zapłaty podatku komunalnego od nieruchomości przyznana podmiotom niekomercyjnym użytkującym nieruchomości w celu prowadzenia wyłącznie rodzajów działalności wymienionych w art. 7 ust. 1 lit. i) dekretu legislacyjnego nr 504/92, udzielona przez Włochy w sposób niezgodny z prawem z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, jak ustalono w ostatecznej decyzji.
- (110) Komisja stwierdza, że władze włoskie nie wykazały całkowitej niemożności odzyskania pomocy niezgodnej z prawem przyznanej w ramach zwolnienia z podatku ICI. W tych okolicznościach odzyskanie pomocy jest normalną konsekwencją stwierdzenia w ostatecznej decyzji przyznania niezgodnej z prawem pomocy państwa,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

#### Artykuł 1

Włochy odzyskują od beneficjentów pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym przyznaną w ramach środka, o którym mowa w art. 1 decyzji 2013/284/UE, tj. zwolnienia z podatku komunalnego od nieruchomości (ICI) przyznanego podmiotom niekomercyjnym użytkującym nieruchomości w celu prowadzenia wyłącznie rodzajów działalności wymienionych w art. 7 ust. 1 lit. i) dekretu legislacyjnego nr 504/92.

<sup>(34)</sup> Wyrok z dnia 21 marca 1990 r., Belgia/Komisja, C-142/87, EU:C:1990:125, pkt 66.

<sup>(35)</sup> Wyrok z dnia 17 czerwca 1999 r., Belgia/Komisja, C-75/97, EU:C:1999:311, pkt 64 i 65.

<sup>(36)</sup> Wyrok z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie Włochy/Komisja, C-310/99, EU:C:2002:143, pkt 91; wyrok z dnia 13 lutego 2014 r., Mediaset, C-69/13, ECLI:EU:C:2014:71, pkt 22.

## Artykuł 2

Pomoc indywidualna przyznana w ramach programu, o którym mowa w art. 1, nie stanowi pomocy, pod warunkiem że w momencie jej przyznania spełniała warunki ustanowione w rozporządzeniu przyjętym na podstawie art. 2 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1588 <sup>(37)</sup> lub art. 2 rozporządzenia Rady (WE) 994/98 <sup>(38)</sup> w zależności od tego, które z nich miało zastosowanie w momencie przyznania pomocy.

## Artykuł 3

Pomoc indywidualna przyznana w ramach programu, o którym mowa w art. 1 i który w momencie jego uruchomienia spełniał warunki ustanowione w rozporządzeniu przyjętym zgodnie z art. 1 rozporządzenia (UE) 2015/1588 lub art. 1 rozporządzenia (WE) 994/98 lub w innym zatwierdzonym programie pomocy, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym do poziomu maksymalnej intensywności pomocy mającej zastosowanie do tego rodzaju pomocy.

## Artykuł 4

1. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres poczynszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji beneficjentów, do dnia jej faktycznego odzyskania.
2. Odsetki nalicza się narastająco zgodnie z przepisami rozdziału V rozporządzenia (WE) nr 794/2004 oraz rozporządzenia (WE) nr 271/2008 zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 794/2004.

## Artykuł 5

1. Odzyskanie pomocy przyznanej na podstawie programu, o którym mowa w art. 1, odbywa się w sposób bezwzględny i skuteczny.
2. Włochy zapewniają wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

## Artykuł 6

1. W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Włochy przekazują następujące informacje:
  - a) wykaz beneficjentów, którzy otrzymali pomoc w ramach programu, o którym mowa w art. 1, oraz łączną kwotę pomocy otrzymanej przez każdego z powyższych beneficjentów w ramach programu;
  - b) łączną kwotę (kwota główna i odsetki od zwracanej pomocy), do odzyskania od każdego beneficjenta;
  - c) szczegółowy opis środków już zastosowanych oraz środków planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji;
  - d) dokumenty potwierdzające, że beneficjentom nakazano zwrot pomocy.
2. Do momentu całkowitego odzyskania pomocy przyznanej w ramach programu, o którym mowa w art. 1, Włochy na bieżąco informują Komisję o kolejnych środkach podejmowanych na szczeblu krajowym w celu wykonania niniejszej decyzji. Na wniosek Komisji Włochy bezzwłocznie przedstawiają informacje o środkach już podjętych oraz środkach planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. Dostarczają również szczegółowe informacje o kwocie pomocy oraz odsetkach już odzyskanych od beneficjentów.

<sup>(37)</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 1).

<sup>(38)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.U. L 142 z 14.5.1998, s. 1).

*Artykuł 7*

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Włoskiej.

Komisja może ujawnić tożsamość beneficjentów pomocy państwa niezgodnej z rynkiem wewnętrznym oraz opublikować kwoty pomocy i odsetek od zwracanej pomocy odzyskane w zastosowaniu niniejszej decyzji, nie naruszając przepisów art. 30 rozporządzenia (UE) 2015/1589.

Sporządzono w Brukseli dnia 3 marca 2023 r.

*W imieniu Komisji*  
Margrethe VESTAGER  
*Członek Komisji*

---