

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

F. G. JACOBSE

přednesené dne 26. května 2005<sup>1</sup>

1. V projednávané věci položil španělský Tribunal Supremo Soudnímu dvoru otázku týkající se rozsahu povinnosti předběžného oznámení podle čl. 88 odst. 3 ES, společně se směrnicí Rady 90/684/EHS ze dne 21. prosince 1990 o podpoře lodního stavitelství („sedmá směrnice“)<sup>2</sup>. Tribunal Supremo požádal Soudní dvůr o vyjasnění, zda je podpora stavby či přestavby plavidel nebo remorkérů, na které se nevztahuje sedmá směrnice proto, že prostornost či výkon plavidla je nižší než prahová hodnota stanovená touto směrnicí, předmětem předběžného oznámení Komisi podle čl. 88 odst. 3 ES.

podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné se společným trhem, nestanoví-li tato smlouva jinak.“

3. Článek 87 odst. 3 uvádí: „Za slučitelné se společným trhem mohou být považovány:

**I – Ustanovení Smlouvy**

- c) podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských aktivit nebo oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem,

2. Podle čl. 87 odst. 1 ES „[p]odpory poskytované v jakékoliv formě státy nebo ze státních prostředků, které narušují nebo hrozí narušit soutěž tím, že zvýhodňují určité

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Úř. věst. L 380, s. 27.

[...]

e) jiné druhy podpor, které mohou být vymezeny rozhodnutím Rady přijatým kvalifikovanou většinou na návrh Komise.“

4. Podle čl. 88 odst. 3 ES „Komise musí být včas informována o záměrech poskytnout nebo upravit podpory, aby mohla podat své připomínky. [...] Dotyčný členský stát nemůže provést zamýšlená opatření, dokud se v tomto řízení nedospěje ke konečnému rozhodnutí.“

5. Článek 89 ES uvádí: „Rada může kvalifikovanou většinou na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem vydávat veškerá potřebná nařízení k provedení článků 87 a 88, a zejména stanovit podmínky provádění článku 88 odstavec 3, jakož i vymežit druhy podpor, které jsou vyňaty z tohoto řízení.“

## II – Směrnice

6. Sedmá směrnice je jednou ze směrnic o podpoře lodního stavitelství, datovaných

od roku 1969<sup>3</sup>. Obsahuje použitelná ustanovení práva Společenství v době rozhodné z hlediska skutečností původního řízení a byla přijata na základě čl. 92 odst. 3d a článku 113 Smlouvy o ES [nyní čl. 87 odst. 3e) a článek 133]. Stanoví, že státní podpora podnikům v oblasti lodního stavitelství pro provoz, investice, uzavření podniku a pro výzkum a vývoj může být prohlášena za slučitelnou se společným trhem, pokud jsou splněny podmínky stanovené směrnicí.

7. Podle článku 1 směrnice se „pro účely této směrnice:

a) ‚lodním stavitelstvím‘ rozumí stavba v rámci Společenství následujících námořních plavidel s kovovým trupem:

— obchodní lodi pro přepravu cestujících a nákladu nad 100 BRT [hrubá registrovaná prostornost],

3 — Pro přehled těchto opatření až do nařízení Rady (ES) č. 1540/98 ze dne 29. června 1998, stanovujícího nová pravidla pro podpory lodnímu stavitelství (Úř. věst. L 202, s. 1), viz L. Hancher, T. Ottervanger a P. J. Slot, *EC State Aids*, Londýn 1999. Od 31. prosince 2003, kdy toto nařízení pozbylo platnosti, je praxe Komise v této oblasti upravena Rámcem pro státní podpory lodnímu stavitelství (2003/C-317/06) (Úř. věst. C 317, s. 11).

- rybářská plavidla nad 100 BRT,
  - plovoucích bagrů nebo jiných námořních technických plavidel nad 100 BRT, kromě vrtných plošin,
  - remorkérů nad 365 kW;
- b) „přestavbou lodí“ rozumí přestavba v rámci Společenství námořních plavidel s kovovým trupem definovaných v bodu a), nad 1000 BRT, s tou podmínkou, že si úpravy vyžadají radikální změny v rozmístění nákladu, trupu, propulzním systému nebo prostorách pro cestující;
- c) „opravou lodí“ rozumí oprava plavidel uvedených v bodu a);
- d) „podporou“ rozumí státní podpora ve smyslu článků [87] a [88] Smlouvy, zahrnující nejen podporu poskytovanou státem samotným, ale také podporu poskytovanou regionálními nebo místními úřady a jakékoli prvky podpory zahrnuté ve finančních opatřeních přijatých členskými státy vztahujících se na podnikání v lodním stavitelství a opravách lodí, které přímo či nepřímo řídí, ale nezahrnujících opatření v rámci kapitálového rizika podle běžné podnikové praxe v tržním hospodářství. Taková podpora může být považována za slučitelnou se společným trhem za předpokladu, že splňuje kritéria odchylky obsažená v této směrnici.“  
*(neoficiální překlad)*
8. Články 2 až 10 sedmé směrnice stanoví podmínky, za jakých může být podpora poskytnutá lodnímu stavitelství a přestavbě plavidel podle článku 1 považována za slučitelnou se společným trhem.

9. Článek 11 vyžaduje, aby kromě ustanovení článků 87 a 88 ES byla podpora podnikům z oblasti lodního stavitelství, přestavby lodí a oprav lodí, spadající pod tuto směrnici, předmětem oznamovacích pravidel uvedených v odstavci 2. Tento odstavec v podstatě požaduje, aby členské státy předem Komisi oznámily veškerou podporu, která je předmětem sedmé směrnice.

11. Španělský stát napadl galicijské nařízení v prvním stupni u příslušného vnitrostátního soudu, Tribunal Superior de Justicia de Galicia, na základě toho, že je mimo jiné v rozporu s právem Společenství. Tribunal Superior de Justicia de Galicia žalobu španělského státu zamítl ve svém rozsudku ze dne 16. prosince 1996.

### III – Vnitrostátní řízení a položené otázky

10. Podle předkládacího usnesení přijala Xunta de Galicia, vláda autonomního společenství Galicie, v rámci výkonu svých pravomocí stanovených vnitrostátním ústavním právem nařízení č. 217/1994 ze dne 23. června 1994 (dále jen „galicijské nařízení“), zavádějící „nový systém podpory“ pro odvětví lodního stavitelství a přestavby lodí. Jak je uvedeno v preambuli galicijského nařízení, plán podpory se vztahuje na lodní stavitelství a přestavbu plavidel, které „z důvodu své hrubé prostornosti, v případě remorkérů jejich výkonu, nebo materiálu jejich trupu, jejich velikosti a rozměru nebo povahy stavby či přestavby“ nespádají do působnosti sedmé směrnice, tak jak byla tato provedena do španělského právního řádu. Galicijské nařízení se v zásadě týká podpory plavidlům do 100 BRT a remorkérům do 365 kW.

12. Španělský stát se proti tomuto rozsudku odvolal k Tribunal Supremo. Tvrdil mimo jiné, že plán podpory představuje státní podporu podle článku 87 ES, ale byl proveden bez předběžného oznámení v rozporu s čl. 88 odst. 3 ES. Nižší vnitrostátní soud se tedy dopustil nesprávného právního posouzení, neboť měl prohlásit, že galicijské nařízení porušilo právo Společenství, a je proto neplatné. S takovým výkladem nesouhlasil poradce Xunta de Galicia.

13. V předkládacím usnesení Tribunal Supremo uvádí, že otázka není jasná z hlediska práva Společenství, neboť podle jeho názoru jsou možné dva opačné výklady.

14. Sedmá směrnice může být vykládána jednak tak, že obecná oznamovací povinnost se netýká podpory stavbě či přestavbě plavidel, která spadají pod minimální prahové hodnoty stanovené sedmou směrnicí. Důvodem toho výkladu je podle Tribunal

Supremo to, že pokud zákonodárce Společenství uvádí, že podpora větším plavidlům spadající do působnosti sedmé směrnice je slučitelná se společným trhem, lze usuzovat, že nezmínění podpory menším plavidlům sedmou směrnicí se rovná prohlášení, že opatření tohoto typu neovlivňuje obchod mezi členskými státy, a proto nepředstavuje státní podporu pro účely čl. 87 odst. 1 ES.

dne 21. prosince 1990 o podpoře lodního stavitelství, přijetí vnitrostátní právní úpravy – takové, jaká je obsažena v nařízení Xunta de Galicia č. 217/1994 ze dne 23. června 1994 – zavádějící „nový systém podpory“ pro konkrétní odvětví lodního stavitelství a přestavby lodí, které z důvodu hrubé prostornosti, výkonu či jiných vlastností nespádají do působnosti uvedené směrnice 90/684, aniž by bylo učiněno předběžné oznámení Komisi?“

15. Kromě toho lze tvrdit, že účelem sedmé směrnice nebylo zprostit členské státy povinnosti podle čl. 88 odst. 3 ES oznámit podporu týkající se menších nebo méně výkonných plavidel, které nespádají do její působnosti.

17. Xunta de Galicia, Španělsko, Nizozemsko a Komise předložily písemná vyjádření. Nekonalo se žádné jednání.

16. Tribunal Supremo tedy žádá, aby Soudní dvůr rozhodl o následující předběžné otázce:

„Umožňují čl. 87 odst. 1 a 3 písm. c) a e)<sup>4</sup> [...] a čl. 88 odst. 3 [...] Smlouvy o ES, společně se směrnicí Rady 90/684/EHS ze

#### IV – Rozbor

18. Podle ustálené judikatury je pro kvalifikaci za státní podporu třeba, aby byly splněny všechny podmínky stanovené v čl. 87 odst. 1 ES, zejména musí existovat zásah státu nebo ze státních prostředků, zásah musí být schopen ovlivnit obchod mezi členskými státy, musí být zvýhodněn příjemce a musí být narušena soutěž nebo musí hrozit její narušení<sup>5</sup>.

4 – Tribunal Supremo ve svém seznamu odkazů citoval čl. 87 odst. 3 písm. d), přičemž z kontextu je jasné, že se chtěl odvolat na čl. 87 odst. 3 písm. e) coby relevantní ustanovení. Bude se proto odvolávat na poslední uvedené ustanovení.

5 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 24. července 2003, Altmark Trans, C-280/00, Recueil, s. I-7747, body 74 a 75 a uvedená judikatura.

19. V případě existence všech těchto prvků by měl být plán podpory v zásadě oznámen před jeho provedením na základě čl. 88 odst. 3 ES, pokud není zproštěn oznámení buď podle automatické výjimky stanovené v čl. 87 odst. 2 ES nebo v jakýchkoliv jiných relevantních ustanoveních práva Společenství.

20. Podstatou otázky vnitrostátního soudu v projednávaném případě v podstatě je, zda sedmá směrnice implicitně stanoví takovou výjimku pro „nový systém podpory“, jaký je zaveden galicijským nařízením, určený pro plavidla, která nespádají do působnosti sedmé směrnice.

21. Xunta de Galicia tvrdí, že ze skutečnosti, že podle sedmé směrnice může být určitá podpora týkající se plavidel větší velikosti a výkonu považována za slučitelnou se společným trhem, vyplývá, že podpora menším a méně výkonným plavidlům neovlivňuje obchod mezi členskými státy. Tato podpora je sedmou směrnicí, která v tomto ohledu implicitně stanoví pravidlo *de minimis*, implicitně prohlášena za slučitelnou se společným trhem.

22. S takovým výkladem z několika důvodů nesouhlasím.

23. Sedmá směrnice byla přijata mimo jiné na základě nynějšího čl. 87 odst. 3 písm. e) ES, který zmocňuje Radu určit na návrh Komise jakékoliv kategorie podpor, které mohou být prohlášeny za slučitelné se společným trhem. Protože se jedná o výjimku z obecného zákazu obsaženého v čl. 87 odst. 1 ES, musí být ustanovení sedmé směrnice vykládána striktně, a proto nelze předpokládat žádný implicitní záměr vyloučit ze zákazu celou kategorii<sup>6</sup>.

24. Jak zdůrazňuje Komise a Nizozemsko, znění sedmé směrnice v žádném případě nenaznačuje, že záměrem zákonodárce bylo vyjmout z povinnosti oznámit podporu, která nespadá do její působnosti z důvodu menší velikosti uvedených plavidel. Sedmá směrnice neobsahuje pravidlo *de minimis* ani žádné jiné ustanovení vzdáleně směřující k tomuto účelu, ani by je vzhledem k právnímu základu obsahovat nemohla, jak ukáží níže. Sedmá směrnice navíc ani nevylučuje z oznamovací povinnosti podporu spadající do její působnosti. Její čl. 11 odst. 1 stanoví, aby jakákoli podpora spadající do její

<sup>6</sup> — Viz stanovisko generálního advokáta Capotortiho v rozsudku ze dne 17. září 1980, Philip Morris v. Komise, 730/79, Recueil, s. 2671, zejména s. 2701.

působnosti byla předmětem, kromě požadavků článků 87 ES a 88 ES, též oznámení Komisi.

ního průmyslu, které jsou z důvodu jejich vlastností předmětem globální soutěže<sup>8</sup>.

25. To, že sedmá směrnice stanoví, že podpora týkající se konkrétní kategorie plavidel a remorkérů může být prohlášena za slučitelnou, představuje politickou volbu zákonodárce Společenství. Z preambule sedmé směrnice vyplývá, že v souladu se směrnicemi předchozími usiluje o posílení a zlepšení efektivity a konkurenceschopnosti evropského lodního průmyslu v kontextu globální soutěže tím, že mimo jiné vylučuje strukturální nadměrnou kapacitu loděnic v Evropském společenství<sup>7</sup>. S ohledem na toto úsilí není zjevně překvapivím, že se zákonodárce Společenství soustředil na ty kategorie plavidel v rámci evropského lod-

26. Toto ovšem neznamená, že, jak tvrdí Xunta de Galicia, stavitelé či opraváři menších plavidel a méně výkonných remorkérů nepůsobí na konkurenčním trhu v rámci celého Společenství a že obchod mezi členskými státy nemůže být ovlivněn podporou této kategorie plavidel. Podle judikatury Soudního dvora „neexistuje práh či procentní hodnota, pod nimiž by mohl být obchod mezi členskými státy považován za neovlivněný. Relativně nízká částka podpory nebo relativně malá velikost podniku přijímajícího podporu nevylučuje *prima facie* možnost, že bude ovlivněn obchod v rámci Společenství nebo že bude narušena soutěž“<sup>9</sup>. I v tom případě, kdy podpora zvýhodňuje podniky fungující na místní či regionální úrovni, které neposkytují služby či zboží mimo jejich stát původu, může být obchod v rámci Společenství i tak ovlivněn<sup>10</sup>. Dále se zdá, jak uvádí Španělsko ve svém vyjádření, že sama preambule galicijského nařízení předpokládá existenci zahra-

7 — Třetí bod odůvodnění se týká „významného zlepšení pro lodní stavitelství z hlediska světového trhu“, což se každopádně zatím neuskutečnilo v „uspokojivé rovnováze mezi nabídkou a poptávkou“ nebo v obnovení „normální tržní situace“. Čtvrtý bod odůvodnění zmiňuje „pozitivní mezinárodní trend“; pátý a šestý bod zmiňují mezinárodní úsilí v rámci OECD k dosažení mnohostranné dohody mezi nejdůležitějšími zeměmi světa z oboru lodního stavitelství o rozpracování veřejných podpůrných opatření odvětví a k zabezpečení fédné soutěže na mezinárodní úrovni cestou „vyrovnané a nestranné eliminace všech existujících překážek bránících normálním konkurenčním podmínkám“; osmý bod odůvodnění uvádí, že konkurenceschopný lodní průmysl je v životním zájmu Společenství [...]; devátý bod odůvodnění zdůvodňuje zachování podpory pro toto odvětví za účelem zajištění „dostatečné úrovně aktivity v evropských loděnicích, a tím přežití výkonného a konkurenceschopného evropského lodního průmyslu“. (neoficiální překlad) Viz též rozsudek ze dne 28. února 2002, Kvaerner Warnow Werft v. Komise, T-227/99 a T-134/00, Recueil, s. II-1205, bod 96.

8 — Totéž platí pro směrnici, která naposledy předcházela sedmé směrnici: viz preambule směrnice Rady 87/167/EHS ze dne 26. ledna 1987 o podpoře lodního stavitelství (Úř. věst. L 69, s. 55).

9 — Rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Řecko v. Komise, C-278/00, Recueil, s. I-3997, bod 69 a uvedená judikatura.

10 — Rozsudek Altmark, uvedený výše v poznámce pod čarou 5, bod 77, a tam uvedená judikatura; rozsudek ze dne 17. června 1999, Belgie v. Komise, C-75/99, Recueil, s. I-3671, bod 47.

niční konkurence uvedeným galicijským loděnicím.

27. Podle mého názoru Komise právem tvrdí, že skutečnost, že plán podpory schválený galicijským nařízením nespadá do působnosti sedmé směrnice, znamená pouze to, že tento plán podpory nemůže mít prospěch z ustanovení směrnice a že při neexistenci jakéhokoliv pravidla v opačném smyslu podléhá obecnému režimu státních podpor stanovenému Smlouvou o ES.

28. Jak dále uvádí Komise, právní základ sedmé směrnice, čl. 87 odst. 3 písm. e) ES, umožňuje Radě určit, jaké kategorie opatření již kvalifikovaných jako státní podpory mohou být prohlášeny za slučitelné se společným trhem, ale nezmocňuje zákonodárce Společenství vymezit samotný pojem státní podpory. Sedmá směrnice tudíž nemůže, jak se snaží předestřít Xunta de Galicia, implicitně (nebo samozřejmě výslovně) prohlásit podporu za slučitelnou se společným trhem na základě toho, že neovlivňuje obchod mezi členskými státy; směrnice ani nemůže na tomto základě vyjmout podporu z oznamovací povinnosti. Taková výjimka může být provedena pouze na základě článku 89 ES, který Radu zmocňuje k úpravě provádění článků 87 ES a 88 ES a zejména k určení kategorií podpor

vyňatých z povinnosti předběžného oznámení podle čl. 88 odst. 3 ES<sup>11</sup>.

29. Z tohoto důvodu docházím k závěru, že čl. 87 odst. 1 a 3 písm. c) a e) a čl. 88 odst. 3 ES, posuzovány společně se sedmou směrnicí, nevyjímají takovou vnitrostátní právní úpravu, jaká je obsažena v galicijském nařízení, z obecných ustanovení Smlouvy o ES o státních podporách, včetně oznamovací povinnosti podle čl. 88 odst. 3 ES.

30. Pokud s ohledem na výše uvedené vnitrostátní soud shledá, že podpora zavedená galicijským nařízením byla provedena v rozporu s povinností předběžného oznámení podle čl. 88 odst. 3 ES, musí v souladu s ustálenou judikaturou použít přímo účinný zákaz stanovený poslední větou čl. [88 odst. 3] ES, který se vztahuje na veškeré podpory provedené bez předběžného oznámení. Judikatura vyžaduje, aby vnitrostátní

11 — Rada tuto pravomoc podle článku 89 ES uplatnila přijetím mimo jiné nařízení Rady (ES) č. 994/98 ze dne 7. května 1998 o použití článků [87] a [88] Smlouvy o založení Evropského společenství na určité kategorie horizontální státní podpory (Úř. věst. L 142, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 312). Jeho články 1 a 2 opravňují Komisi, aby formou nařízení rozhodla, že určité kategorie podpor jsou slučitelné se společným trhem a že určité kategorie podpory nespĺňují kritéria čl. 87 odst. 1 ES, a jsou tedy vyňaty z oznamovací povinnosti stanovené v čl. 88 odst. 3 ES. Na základě toho Komise přijala nařízení (ES) č. 70/2001 ze dne 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na státní podpory malým a středním podnikům (Úř. věst. L 10, s. 33; Zvl. vyd. 08/02, s. 141) a nařízení (ES) č. 69/2001 ze dne 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na podporu *de minimis* (Úř. věst. L 10, s. 30). Podpora, která je v souladu s ustanoveními těchto nařízení nemusí být oznámena na základě čl. 88 odst. 3 ES. Tato nařízení však v rozhodné době nebyla v platnosti.

soudy vyvodily „veškeré příslušné důsledky [...] z porušení poslední věty čl. [88 odst. 3] Smlouvy, v souladu s jejich vnitrostátním právem, co se týče platnosti opatření provádějících podporu, navrácení finanční podpory poskytnuté v rozporu s tímto ustanovením a případných předběžných opatření“<sup>12</sup>.

31. Předtím, než učiním závěr, bych chtěl zmínit jednu stránku věci, která by mohla vznášet některé zajímavé otázky.

32. Podle španělského ústavního práva mají autonomní společenství výlučnou pravomoc v určitých oblastech, které spadají do působnosti práva Společenství. Protože všechna autonomní společenství jsou pro účely práva Společenství považována za útvar členského státu, je španělský stát vůči Společenství zodpovědný za zajištění dodržování práva Společenství v oblastech, které v rámci vnitrostátního právního řádu nespádají do jeho pravomocí a kde se, tak jako v projednávaném případě, jeho zájmy a zájmy autonomních společenství neshodují.

33. V oblasti ustanovení Smlouvy o ES o státních podporách je však, co se týče práva Společenství, zodpovědností španělského státu dodržet povinnost předběžného oznámení každé nové podpory spadající do působnosti ustanovení Smlouvy. Tato povinnost však může být v rozporu s vnitrostátní dělbou pravomocí, tak jak dokazuje projednávaný případ, což by mohlo vznášet zajímavé otázky práva Společenství.

34. Pokud by španělský stát požadoval, aby vnitrostátní soudy zrušily napadenou podporu z důvodu neexistence oznámení Komisi, mohlo by se zdát, že se ve vnitrostátním kontextu dovolává vlastního nesplnění povinnosti, která pro něj vyplývá ze Smlouvy, aby tak dosáhl zrušení aktu přijatého podstátním útvarem z důvodu jeho rozporu s právem Společenství.

35. Protože však tyto otázky Tribunal Supremo ve svém předkládacím usnesení nepoložil ani o nich nediskutoval žádný z účastníků probíhajícího řízení a protože se v každém případě nevztahují k odpovědi, kterou má dát vnitrostátní soud, nebudu se jimi blíže zabývat.

12 — Rozsudek ze dne 11. července 1996, SFEU, C-39/94, Recueil, s. I-3547, body 39 a 40 a uvedená judikatura.

## V – Závěry

36. S ohledem na výše uvedené mám za to, že by Soudní dvůr měl odpovědět na otázku vnitrostátního soudu takto:

- „– Článek 87 odst. 1 a 3 písm. c) a e) a čl. 88 odst. 3 ES, posuzovány společně se směrnicí Rady 90/684/EHS ze dne 21. prosince 1990 o podpoře lodního stavitelství, nevylučují z obecných ustanovení Smlouvy o ES takový plán podpory, jaký je obsažen v nařízení Xunta de Galicia č. 217/1994 ze dne 23. června 1994 zavádějící „nový systém podpory“ pro konkrétní odvětví lodního stavitelství a přestavby lodí, které z důvodu hrubé prostornosti, výkonu a jiných vlastností dotčených plavidel nespádají do působnosti této směrnice.
  
- Pokud vnitrostátní soud shledá, že předmětná podpora byla provedena v rozporu s povinností předběžného oznámení podle čl. 88 odst. 3 ES, musí z tohoto porušení v souladu s vnitrostátním právem vyvodit příslušné důsledky, co se týče platnosti opatření provádějících podporu, navrácení finanční podpory poskytnuté v rozporu s tímto ustanovením a případných předběžných opatření.“