

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (druhá rozšírená komora)

z 27. septembra 2011*

Vo veci T-30/03 RENV,

3F, predtým Specialarbejderforbundet i Danmark (SID), so sídlom v Kodani (Dánsko), v zastúpení: pôvodne P. Bentley, QC, a A. Worsøe, advokát, neskôr P. Bentley a P. Torbøl, advokát,

žalobca,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: H. van Vliet a N. Khan, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

* Jazyk konania: angličtina.

ktorú v konaní podporuje:

Dánske kráľovstvo, v zastúpení: V. Pasternak Jørgensen a C. Vang, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastník konania,

ktorej predmetom je návrh na zrušenie rozhodnutia Komisie K(2002) 4370 v konečnom znení z 13. novembra 2002 o nevznesení námietok vo vzťahu k dánskym daňovým opatreniam uplatňujúcim sa na námorníkov, ktorí sú zamestnaní na lodiach zapísaných v dánskom medzinárodnom registri,

VŠEOBECNÝ SÚD (druhá rozšírená komora),

v zložení: predseda komory N.J. Forwood, sudcovia F. Dehousse (spravodajca), I. Wiszniewska-Białecka, M. Prek a J. Schwarcz,

tajomník: N. Rosner, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 19. januára 2011,

vyhlásil tento

Rozsudok

Okolnosti predchádzajúce sporu

- 1 Dňa 1. júla 1988 prijalo Dánske kráľovstvo zákon č. 408 (*Lovtidende* 1997 A, s. 27329), ktorý nadobudol účinnosť 23. augusta 1988, zavádzajúci dánsky medzinárodný register lodí (ďalej len „register DIS“). Tento register doplnil dánsky bežný register lodí (ďalej len „register DAS“). Cieľom registra DIS je bojovať proti prechodu od dánskych námorných vlajok k vlajkám tretích štátov. Námorní dopravcovia prevádzkujúci lode zapísané v registri DIS majú právo zamestnávať na týchto lodiach námorníkov z tretích štátov za mzdových podmienok, ktoré platia v štáte pôvodu týchto námorníkov.
- 2 V ten istý deň prijalo Dánske kráľovstvo zákony č. 361, 362, 363 a 364, ktoré nadobudli účinnosť 1. januára 1989, zavádzajúce viaceré daňové opatrenia týkajúce sa námorníkov zamestnaných na lodiach zapísaných do registra DIS (*Lovtidende* 1988 A, s. 36130, 36230, 36330 a 36430). Títo námorníci boli najmä oslobodení od dane z príjmov, zatiaľ čo námorníci v rámci registra DAS takémuto zdaneniu podliehali.
- 3 Dňa 28. augusta 1998 podal žalobca, 3F, predtým Specialarbejderforbundet i Danmark (SID), Komisii Európskych spoločenstiev sťažnosť proti Dánskemu kráľovstvu týkajúcu sa sporných daňových opatrení. Žalobca v nej tvrdil, že daňové pravidlá,

ktoré sa uplatňujú na námorníkov zamestnaných na palubách lodí zapísaných do registra DIS, predstavujú štátnu pomoc v zmysle článku 88 ES a že sporná pomoc nie je zlučiteľná so spoločným trhom, lebo umožňuje daňové výnimky nielen pre námorníkov zo Spoločenstva, t. j. pre tých, ktorí sú daňovými rezidentmi niektorého z členských štátov, ale aj pre všetkých námorníkov vrátane tých, ktorí nie sú zo Spoločenstva, čo spôsobuje, že sú v rozpore jednak s dokumentom Komisie o finančných a daňových opatreniach týkajúcich sa využívania lodí zapísaných v Spoločenstve [dokument SEC(89) 921 v konečnom znení, ďalej len „usmernenia z roku 1989“] a jednak s usmerneniami Spoločenstva k štátnej pomoci v námornej doprave (Ú. v. ES C 205, 1997, s. 5, ďalej len „usmernenia z roku 1997“). Žalobca rovnako tvrdil, že ustanovenia dohôd o dvojitém zdanení uzavreté jednak medzi Dánskym kráľovstvom a Filipínskou republikou a jednak medzi Dánskym kráľovstvom a Singapurskou republikou rovnako predstavujú protiprávnu pomoc. Navrhol, aby Komisia začala konanie stanovené v článku 88 ods. 2 ES, a spomenul konanie o žalobe na nečinnosť stanovené v článku 232 ES.

- 4 Listom z 21. októbra 1998 žalobca pripomenul Komisii jej povinnosť začať konanie vo veci formálneho zisťovania podľa článku 88 ods. 2 ES a uviedol, že sporný daňový režim nebol podľa jeho informácií predmetom oznámenia.

- 5 Listom zo 6. januára 1999 žalobca predovšetkým uviedol, že ak mu Komisia poskytne záruku, že prijme rozhodnutie v lehote dvoch alebo troch mesiacov, nepodá na Súdny dvor žalobu na nečinnosť, pričom si vyhradil možnosť urobiť tak neskôr.

- 6 Listom zo 4. februára 1999 Komisia požiadala Dánske kráľovstvo o informácie, najmä o tom, či bola sporná pomoc poskytnutá alebo či sa chystalo jej poskytnutie.

- 7 Listom z 18. marca 1999 žalobca zaslal Komisii nové pripomienky k pojmu „námorníci zo Spoločenstva“.
- 8 Dňa 19. marca 1999 sa uskutočnilo stretnutie medzi Komisiou a Dánskym kráľovstvom, na ktorom Komisia vyjadrila obavy týkajúce sa osobitného daňového režimu, ktorý sa v tom čase uplatňoval na námorníkov.
- 9 Listom z 13. apríla 1999 Dánske kráľovstvo odpovedalo na list Komisie zo 4. februára 1999, pričom uviedlo, že sporný daňový režim bol zavedený v roku 1988. Rovnako uviedlo, že skúma zmeny pravidiel zdaňovania zamestnancov, ktorí nie sú rezidentmi. Dodalo, že Komisia bude informovaná, len čo sa toto skúmanie skončí, a že dánska vláda sa rozhodne, či predloží dánskemu parlamentu na ďalšom zasadnutí návrh zákona.
- 10 Dňa 4. júna 1999 žalobca oznámil Komisii odpoveď dánskeho ministra dánskemu parlamentu, v ktorej bola uvedená možnosť zmeniť režim DIS.
- 11 Listom zo 6. decembra 1999 dánska vláda zaslala dánskemu parlamentu pracovný návrh daňového zákona o zmene režimu DIS.
- 12 Listom z 10. januára 2000 žalobca predložil Komisii svoje pripomienky k účinkom DIS, ktoré neboli zmenené.
- 13 Listom z 3. apríla 2000 dánsky minister daní informoval Komisiu o zmenách v návrhu daňového zákona.

- 14 Dňa 4. apríla 2000 sa uskutočnilo stretnutie Komisie s dánskymi orgánmi, na ktorom sa ukázala potreba ďalšieho skúmania v súvislosti s ostatnými zmenami návrhu daňového zákona.
- 15 V liste zo 6. apríla 2000 Dánske kráľovstvo uviedlo, že zmeny v návrhu daňového zákona vykonané po rokovaníach s Komisiou na stretnutí zo 4. apríla 2000 nebudú predložené dánskemu parlamentu, pokiaľ Komisia formálne neuvedie, že nie sú v rozpore s právom Spoločenstva, a požiadalo Komisiu, aby v správnom konaní čo najskôr vydala list v tomto zmysle.
- 16 Listami z 18. apríla a 15. mája 2000 žalobca zaslal Komisii svoje pripomienky k zmenám v návrhu daňového zákona.
- 17 Dňa 30. novembra 2000 Komisia požiadala Dánske kráľovstvo o doplňujúce informácie, najmä pokiaľ ide o daňové otázky. Dánske kráľovstvo na tento list odpovedalo 15. januára 2001.
- 18 Žalobca zaslal Komisii svoje pripomienky listami z 1. februára, 29. júna a 5. novembra 2001.
- 19 Dňa 27. mája 2002 sa uskutočnilo stretnutie medzi Komisiou a žalobcom, na ktorom žalobca uviedol možnosť podania žaloby na nečinnosť.

Napadnuté rozhodnutie

- 20 Dňa 13. novembra 2002 Komisia prijala na základe článku 87 ods. 3 písm. c) ES rozhodnutie K(2002) 4370 v konečnom znení (ďalej len „sporné rozhodnutie“), v zmysle ktorého rozhodla o nevznesení námietok proti daňovým opatreniam uplatňujúcim sa od 1. januára 1989 na námorníkov zamestnaných na lodiach zapísaných v Dánsku tak v registri DAS, ako aj v registri DIS, lebo sa domnievala, že predstavujú štátnu pomoc zlučiteľnú so spoločným trhom.
- 21 Komisia najprv dospela k záveru o existencii protiprávnosti pomoci, ktorá nebola oznámená. Skúmala prípad námorníkov s bydliskom v štáte, ktorý nestanovuje daň z príjmov, pre ktorých daňová výnimka predstavuje výhodu. Následne skúmala prípad námorníkov, ktorí nie sú rezidentmi, na ktorých bola osobitne zacielená sťažnosť žalobcu. Dospela k záveru o existencii výhody, a to aj pokiaľ ide o námorníkov, ktorí nie sú rezidentmi. Domnievala sa, že išlo o štátne zdroje, mohol byť ovplyvnený obchod medzi členskými štátmi a bolo splnené kritérium selektívnosti. Komisia preto konštatovala existenciu protiprávnej štátnej pomoci v zmysle článku 87 ES bez ohľadu na otázku, či zvýhodnený daňový režim rozlišuje medzi zamestnancami, ktorí sú rezidentmi, a zamestnancami, ktorí nie sú rezidentmi.
- 22 Rovnako sa domnievala, že daňové opatrenia sa musia posudzovať podľa článku 87 ods. 3 písm. c) ES a na jednej strane podľa usmernení z roku 1989, pokiaľ ide o obdobie od 1. januára 1989 do 31. decembra 1997, a na druhej strane podľa usmernení z roku 1997, pokiaľ ide o obdobie od 1. januára 1998.
- 23 Následne usúdila, že režim, ktorý sa uplatňoval tak pred 1. januárom 1998, ako aj po tomto dni, bol zlučiteľný so spoločným trhom.

24 Odpovedala tak na otázku nastolenú sťažnosťou, či možno oslobodenie štátnych príslušníkov štátov, ktoré nie sú členmi Európskej únie, od dane z príjmu považovať za zlučiteľné s usmerneniami z roku 1997. V tejto súvislosti zdôraznila, že v uvedených usmerneniach sú námorníci zo Spoločenstva definovaní na účely zdanenia pracovníkov na mori ako zamestnanci, ktorí „podliehajú zdaneniu a/alebo povinnosti platiť odvody na sociálne zabezpečenie v jednom členskom štáte“, bez ďalšieho spresnenia, pokiaľ ide o ich daňovú rezidenciu. Uviedla, že táto definícia námorníkov zo Spoločenstva stanovená v bode 3.2 usmernení z roku 1997 neuvádza nijakú podmienku týkajúcu sa štátnej príslušnosti alebo bydliska, a dodala, že pojem „námorníci zo Spoločenstva“ tak bol v uvedenom bode týkajúcom sa zdanenia námorníkov definovaný pomerne širokým spôsobom.

25 Dodala, že všeobecné zníženia alebo oslobodenia od dane majú rovnako za cieľ všeobecné zníženie daňového zaťaženia, ktoré znášajú námorní dopravcovia zo Spoločenstva, keďže Dánske kráľovstvo znížením nákladov na pracovnú silu podporuje uplatňovanie pravidiel bezpečnosti a pracovnoprávných noriem Spoločenstva na palubách lodí, ktoré by inak plávali pod vlajkou tretích štátov, v ktorých sa tieto normy najčastejšie nedodržiavajú, a že udržiavanie lodí pod vlajkou Spoločenstva rovnako prispieva k zachovaniu zamestnanosti v námornej oblasti na súši, čo je rovnako cieľom usmernení z roku 1997. Komisia preto odmietla tvrdenie žalobcu a dospela k záveru, že skutočnosť, že aj štátni príslušníci štátov, ktoré nie sú členmi Európskej únie, majú rovnako prístup k sporným daňovým výhodám, je v súlade s usmerneniami z roku 1997.

26 Pripomenula tiež, že pokiaľ ide o pomoc, ktorej cieľom je zníženie nákladov na posádku, usmernenia z roku 1989 uvádzali len to, že „pomoc poskytnutú v oblasti sociálneho zabezpečenia a dane z príjmov pracovníkov na mori s cieľom znížiť náklady znášané námornými spoločnosťami z dôvodu využívania lodí registrovaných v členskom štáte, bez toho, aby tým utrpelo sociálne zabezpečenie námorníkov, možno považovať za zlučiteľnú so spoločným trhom“. Domnievala sa, že sporné daňové opatrenia spĺňali tieto podmienky, a boli preto v súlade aj s usmerneniami z roku 1989.

- 27 Komisia navyše požiadala Dánske kráľovstvo, aby každoročne predložilo správu umožňujúcu hodnotenie účinkov režimu na konkurencieschopnosť dánskej flotily, a uviedla, že sporný daňový režim nemá vplyv na obchod medzi členskými štátmi spôsobom, ktorý by bol v rozpore so spoločným záujmom v oblasti námornej prepravy, lebo prispieval k základným cieľom usmernení Spoločenstva.
- 28 Nakoniec vyzvala Dánske kráľovstvo, aby jej oznámilo zmeny v skúmanom režime, a pripomenula, že môže rozhodnúť o prijatí vhodných opatrení, ak si to bude vyžadovať vývoj na spoločnom trhu.

Konania pred Súdom prvého stupňa a Súdny dvorom

- 29 Žalobou podanou do kancelárie Súdu prvého stupňa 30. januára 2003 požiadal žalobca o zrušenie sporného rozhodnutia a zaviazanie Komisie na náhradu trov konania.
- 30 Osobitným podaním doručeným kancelárii Súdu prvého stupňa 17. marca 2003 predložila Komisia námietku neprípustnosti podľa článku 114 Rokovacieho poriadku Súdu prvého stupňa, v ktorej mu navrhla, aby žalobu zamietol ako zjavne neprípustnú a zaviazal žalobcu na náhradu trov konania.
- 31 Vo svojich pripomienkach k námietke neprípustnosti predložených 16. mája 2003 žalobca navrhol zamietnuť túto námietku a zaviazat Komisiu na náhradu trov konania.

- 32 Uznesením z 23. apríla 2007, SID/Komisia (T-30/03, neuvverejnené v Zbierke), Súd prvého stupňa zamietol žalobu ako neprípustnú. Zaviazal žalobcu na to, aby znášal svoje vlastné trovy konania a nahradil trovy konania, ktoré vynaložila Komisia. Rovnako zaviazal každého z vedľajších účastníkov konania na znášanie svojich vlastných trov konania spojených s vedľajším účastníctvom.
- 33 Návrhom podaným do kancelárie Súdneho dvora 9. júla 2007 podal žalobca na základe článku 56 Štatútu Súdneho dvora odvolanie proti uzneseniu SID/Komisia, už citovanému v bode 32 vyššie, ktorým požiadal Súdny dvor o zrušenie uvedeného uznesenia, určenie, že jeho žaloba podaná na Všeobecný súd je prípustná, a zaviazanie Komisie na náhradu trov konania spojených s odvolaním.
- 34 Rozsudkom z 9. júla 2009, 3F/Komisia (C-319/07 P, Zb. s. I-5963), Súdny dvor zrušil uznesenie SID/Komisia, už citované v bode 32 vyššie, keďže neodpovedalo na tvrdenia žalobcu týkajúce sa jednak jeho konkurenčného postavenia vo vzťahu k iným odborovým zväzom v rámci vyjednávania kolektívnych zmlúv uplatňujúcich sa na námorníkov a jednak sociálnych aspektov vyplývajúcich z daňových opatrení týkajúcich sa námorníkov zamestnaných na palubách lodí zapísaných do registra DIS. Súdny dvor zamietol námietku neprípustnosti vznesenú Komisiou v konaní pred Súdom prvého stupňa. Nakoniec vrátil vec Súdu prvého stupňa, aby rozhodol o návrhu žalobcu na zrušenie napadnutého rozhodnutia a vyhradil rozhodnutie o náhrade trov konania pre konanie vo veci samej.
- 35 Vec bola pridelená prvej rozšírenej komore Súdu prvého stupňa.
- 36 Dňa 21. septembra 2009 žalobca na žiadosť kancelárie Súdu prvého stupňa predložil svoje písomné pripomienky.
- 37 V súlade s článkom 119 ods. 2 rokovacieho poriadku Komisia predložila 25. novembra 2009 do kancelárie Súdu prvého stupňa vyjadrenie k žalobe. Žalobca predložil repliku 18. januára 2010. Komisia predložila dupliku 16. marca 2010.

- 38 Dánske kráľovstvo podalo 15. januára 2010 návrh na vstup vedľajšieho účastníka do konania. Žalobca predložil svoje vyjadrenie k tomuto návrhu na vstup vedľajšieho účastníka 27. mája 2010.
- 39 Uznesením predsedu Všeobecného súdu (prvá rozšírená komora) z 8. apríla 2010 bolo Nórske kráľovstvo vzhľadom na späťvzatie svojho návrhu vymazané z registra Súdu prvého stupňa ako vedľajší účastník. Na základe článku 87 ods. 4 a 5 rokovacieho poriadku bolo Nórske kráľovstvo zaviazané, aby znášalo svoje vlastné trovy konania, a každý z účastníkov konania bol zaviazaný, aby znášal svoje vlastné trovy konania spojené s vedľajším účastníctvom Nórskeho kráľovstva.
- 40 Keďže sudca spravodajca bol vzhľadom na zmenu zloženia komôr Súdu prvého stupňa pridelený k druhej rozšírenej komore, táto vec bola z tohto dôvodu pridelená druhej rozšírenej komore.
- 41 Prednesy a odpovede účastníkov konania na otázky položené Všeobecným súdom boli vypočuté na pojednávaní 19. januára 2011.

Návrhy účastníkov konania predložené po vrátení veci

- 42 Žalobca navrhuje, aby Všeobecný súd:
- zrušil napadnuté rozhodnutie v rozsahu, v akom sa rozhodlo o nevznesení námietok proti daňovým opatreniam uplatňovaným od 1. januára 1989 na pracovníkov na mori na palubách lodí zapísaných v Dánsku, či už v registri DAS, alebo registri DIS,

— zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

43 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:

— zamietol žalobu,

— zaviazal žalobcu na náhradu trov konania.

Právny stav

44 Žalobca uvádza na podporu svojej žaloby tri žalobné dôvody týkajúce sa neplatnosti. Prvý žalobný dôvod je založený na porušení článku 88 ods. 2 ES a zásady riadnej správy vecí verejných z dôvodu, že Komisia nezačala konanie vo veci formálneho zisťovania. Druhý žalobný dôvod je založený na porušení článku 87 ods. 3 písm. c) ES, ako je vykladaný v súlade s usmerneniami z rokov 1989 a 1997, ako aj na porušení zásady ochrany legitímnej dôvery. Tretí žalobný dôvod je založený na existencii zjavne nesprávneho posúdenia.

45 V odpovedi na otázku Všeobecného súdu žalobca na pojednávaní uviedol, že čiastočne berie späť svoj návrh, pokiaľ ide o druhý a tretí žalobný dôvod, pričom však požiadal Všeobecný súd, aby skutkové okolnosti uvedené v rámci týchto žalobných dôvodov zohľadnil pri skúmaní prvého žalobného dôvodu, ako to bolo tiež poznamenané v zápisnici z pojednávania.

46 Všeobecný súd preto pristúpi k preskúmaniu prvého žalobného dôvodu založeného na porušení článku 88 ods. 2 ES a zásady riadnej správy vecí verejných.

Tvrdenia účastníkov konania

- 47 Žalobca tvrdí, že v prejednávanej veci sa vynárajú závažné ťažkosti. V tejto súvislosti zdôrazňuje, že Komisii trvalo štyri roky, kým vydala napadnuté rozhodnutie, čo podľa neho preukazuje existenciu závažných ťažkostí. Dodáva, že dánska vláda vypracovala návrh zákona obsahujúci zmenu režimu DIS, čo situáciu ešte skomplikovalo. Komisia bola preto podľa neho v súlade s článkom 88 ods. 2 ES a zásadou riadnej správy vecí verejných povinná začať konanie vo veci formálneho zisťovania.
- 48 V odpovedi na tvrdenia Komisie, že dĺžka predbežného preskúmania bola spôsobe-
ná množstvom pripomienok, ktoré jej predložil, žalobca uvádza, že svojimi pripo-
mienkami sa chcel ubezpečiť, že Komisia sa vyjadrí k otázke, ktorá ho znepokojuje,
t. j. k pojmu „námorníci zo Spoločenstva“, vrátane toho, že zohľadní zmeny v režime
DIS navrhované dánskou vládou. Hoci tieto zmeny priniesli komplikácie, podľa neho
nevyriešili nastolenú otázku a nezbavili Komisiu povinnosti vyjadriť sa k pojmu „ná-
morníci zo Spoločenstva“.
- 49 Rovnako zdôrazňuje, že podstatnou otázkou v prejednávanej veci je to, či existujú,
alebo neexistujú závažné ťažkosti, a nie to, či je predbežné preskúmanie naliehavé
alebo či jeho dĺžka je, alebo nie je primeraná.
- 50 Žalobca dodáva, že Komisia sa snaží prezentovať odpoveď na otázku „námorníkov zo
Spoločenstva“ nastolenú v prejednávanej veci tak, akoby bola jednoznačná, pričom to
tak nie je. Zdôrazňuje, že pred prijatím napadnutého rozhodnutia neposkytla Komi-
sia nijakú jednoznačnú odpoveď na túto otázku. Okrem toho tvrdí, že ide o otázku na-
stolenú prinajmenšom implicitne v dvoch ďalších prípadoch nastolených Komisiou,
ktoré sa týkajú francúzskeho a švédskeho režimu daňových výnimiek, čo podľa neho

potvrďovalo nevyhnutnosť začať konanie vo veci formálneho zisťovania. Skutočnosť, že rozhodnutia Komisie týkajúce sa týchto dvoch iných režimov boli vydané skôr, podľa neho navyše potvrdzuje existenciu závažných ťažkostí v prejednávanej veci.

- 51 Žalobca sa nakoniec domnieva, že spravodlivým kritériom nie je to, či mala Komisia v deň, keď prijala napadnuté rozhodnutie, pochybnosti, ale to, či po uplynutí primeranej lehoty čelila závažným ťažkostiam.
- 52 Komisia a Dánske kráľovstvo, ktoré ju v konaní podporuje, nesúhlasia s argumentáciou žalobcu.

Posúdenie Všeobecným súdom

- 53 Treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry je konanie podľa článku 88 ods. 2 ES nevyhnutné, pokiaľ sa Komisia stretne so závažnými ťažkosťami pri posúdení, či je pomoc zlučiteľná so spoločným trhom. Komisia sa tak môže pri vydaní rozhodnutia priaznivého pre pomoc obmedziť na fázu predbežného preskúmania podľa článku 88 ods. 3 ES len v prípade, ak nadobudla v rámci prvého preskúmania presvedčenie, že táto pomoc je zlučiteľná so spoločným trhom. Naopak, ak toto prvé preskúmanie vedie Komisiu k opačnému presvedčeniu alebo jej neumožňuje prekonať všetky ťažkosti spojené s posúdením zlučiteľnosti tejto pomoci so spoločným trhom, Komisia je povinná vyžiadať si všetky potrebné vyjadrenia a s tým cieľom začať konanie podľa článku 88 ods. 2 ES (rozsudky Súdneho dvora z 15. júna 1993, *Matra/Komisia*, C-225/91, Zb. s. I-3203, bod 33; z 2. apríla 1998, *Komisia/Sytraval a Brink's France*, C-367/95 P, Zb. s. I-1719, bod 39; zo 17. júla 2008, *Athinaiki Techniki/Komisia*,

C-521/06 P, Zb. s. I-5829, bod 34, a z 2. apríla 2009, Bouygues a Bouygues Télécom/Komisia, C-431/07 P, Zb. s. I-2665, bod 61; rozsudok Všeobecného súdu z 9. septembra 2010, British Aggregates a i./Komisia, T-359/04, Zb. s. II-4227, bod 55).

- 54 Hoci Komisia nemá nijakú diskrečnú právomoc, pokiaľ ide o rozhodnutie začať konanie vo veci formálneho zisťovania, ak zistí existenciu takýchto ťažkostí, disponuje predsa len určitou mierou voľnej úvahy pri vyšetrovaní a skúmaní okolností daného prípadu, aby zistila, či spôsobujú závažné ťažkosti. V súlade s účelom článku 88 ods. 3 ES a povinnosťou riadnej správy vecí verejných, ktorú má, môže Komisia najmä začať rozhovory s oznamujúcim štátom alebo tretími osobami, aby v priebehu predbežného konania prekonala prípadné ťažkosti (rozsudok Súdu prvého stupňa z 15. marca 2001, Prayon-Rupel/Komisia, T-73/98, Zb. s. II-867, bod 45, a rozsudok Všeobecného súdu z 3. marca 2010, Bundesverband deutscher Banken/Komisia, T-36/06, Zb. s. II-537, bod 126). Táto možnosť pritom predpokladá, že Komisia môže upraviť svoje stanovisko podľa výsledkov začatých rozhovorov bez toho, aby sa táto úprava *a priori* vykladala tak, že spôsobuje vznik závažných ťažkostí (rozsudok Súdu prvého stupňa z 12. decembra 2006, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid a Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Komisia, T-95/03, Zb. s. II-4739, bod 139).
- 55 Treba pripomenúť, že podľa judikatúry má pojem závažné ťažkosti objektívnu povahu. Existenciu takých ťažkostí treba hľadať tak v okolnostiach prijatia napadnutého aktu, ako aj v jeho obsahu, a to objektívnym spôsobom, porovnaním odôvodnenia rozhodnutia s informáciami, ktorými Komisia disponovala v čase, keď sa vyjadrovala k zlučiteľnosti spornej pomoci so spoločným trhom. Z toho vyplýva, že preskúmanie zákonnosti, ktoré vykonáva Všeobecný súd, pokiaľ ide o existenciu závažných ťažkostí, je zo svojej podstaty hlbšie ako skúmanie zjavne nesprávneho posúdenia. Dôkazné bremeno existencie závažných ťažkostí znáša žalobca, pričom takýto dôkaz môže predložiť prostredníctvom súboru súhlasných čiastkových dôkazov týkajúcich sa jednak okolností a dĺžky predbežného preskúmania a jednak obsahu napadnutého

rozhodnutia (pozri v tomto zmysle rozsudky Prayon-Rupel/Komisia, už citovaný v bode 54 vyššie, bod 47, a Bundesverband deutscher Banken/Komisia, už citovaný v bode 54 vyššie, bod 127).

- 56 Na podporu svojho žalobného dôvodu, podľa ktorého v prejednávanej veci existovali závažné ťažkosti, uvádza žalobca v prvom rade dĺžku predbežného preskúmania a v druhom rade tvrdenia týkajúce sa okolností uvedeného preskúmania.
- 57 Pokiaľ ide v prvom rade o tvrdenia založené na dĺžke predbežného preskúmania, treba pripomenúť, že z judikatúry vyplýva, že ak dotknutý členský štát sporné štátne opatrenia neoznámil, Komisia nie je povinná pristúpiť k predbežnému preskúmaniu týchto opatrení v stanovenej lehote. Ak však tretie dotknuté strany predložili Komisii sťažnosť týkajúcu sa štátnych opatrení, ktoré neboli oznámené, inštitúcia je povinná v rámci predbežnej fázy stanovenej v článku 88 ods. 3 ES starostlivo a nestranne preskúmať tieto sťažnosti v záujme náležitého uplatnenia základných pravidiel Zmluvy o ES týkajúcich sa štátnej pomoci. Z toho najmä vyplýva, že Komisia nemôže donekonečna predlžovať predbežné preskúmanie štátnych opatrení, ktoré sú predmetom sťažnosti, keďže toto preskúmanie má Komisii umožniť len vytvoriť si prvý názor na kvalifikáciu opatrení predložených jej na posúdenie a na ich zlučiteľnosť so spoločným trhom (rozsudky Súdu prvého stupňa z 10. mája 2000, SIC/Komisia, T-46/97, Zb. s. II-2125, body 103, 105 a 107, a Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid a Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Komisia, už citovaný v bode 54 vyššie, bod 121).
- 58 Primeranosť dĺžky predbežného preskúmania sa musí posudzovať v závislosti od okolností každého prípadu a najmä od jeho kontextu, rôznych procesných štádií, ktorými musí Komisia prejsť, a od zložitosti prípadu (rozsudky Súdu prvého stupňa z 10. mája 2006, Air One/Komisia, T-395/04, Zb. s. II-1343, bod 61, a z 11. júla 2007, Asklepios Kliniken/Komisia, T-167/04, Zb. s. II-2379, bod 81).

- 59 V danom prípade treba uviesť, že od 2. septembra 1998, keď bola prijatá sťažnosť, do 13. novembra 2002, keď bolo vydané napadnuté rozhodnutie, uplynuli vyše štyri roky. Pri vysvetľovaní dĺžky tohto obdobia Komisia tvrdí, že sťažnosť bola rozsiahla, snažila sa zaoberať všetkými jej stránkami vrátane hľadiska dvojstranných daňových zmlúv a že správanie žalobcu, ktorý jej zaslal desať listov, prispelo k predĺženiu predbežného preskúmania.
- 60 V tejto súvislosti treba uviesť, že v pôvodnej sťažnosti uviedol žalobca argumentáciu, podľa ktorej bola daňová výnimka stanovená režimom DIS v podstate v rozpore s ustanoveniami, ktoré sa uplatňujú v oblasti štátnej pomoci, a predovšetkým v rozpore s usmerneniami z rokov 1989 a 1997, lebo priznávala výhodu námorníkom, ktorí neboli štátnymi príslušníkmi nijakého členského štátu ani nemali bydlisko v nijakom členskom štáte. Žalobca uviedol túto otázku rovnako v súvislosti s dohodami o dvojito-
tom zdanení uzavretými medzi Dánskym kráľovstvom na jednej strane a Filipínskou republikou alebo Singapurskou republikou na druhej strane a v súvislosti so sociálnou ochranou v prospech námorníkov z týchto tretích štátov.
- 61 Z chronológie skutočností okrem toho vyplýva, že žalobca po tom, ako 28. augusta 1998 podal sťažnosť, niekoľkokrát zaslal rozsiahle pripomienky týkajúce sa v podstate pojmu „námorníci zo Spoločenstva“ a režimu DIS (listy z 18. marca 1999, 10. januára 2000, 1. februára 2001), občas spolu so štatistickými informáciami, ako to bolo pri liste z 10. januára 2000. Dňa 5. novembra 2001 rovnako zaslal svoje pripomienky k odpovedi Dánskeho kráľovstva na doplňujúce otázky Komisie.
- 62 Listom zo 4. júna 1999 žalobca tiež upriamil pozornosť Komisie na možnú zmenu režimu DIS. Komunikácia, ktorá nasledovala, predovšetkým s Dánskym kráľovstvom sa rovnako týkala týchto zmien právnej úpravy. Dánske orgány zaslali Komisii 6. decembra 1999 pracovný návrh zákona a následne 3. apríla 2000 zmeny tohto pracovného

návrhu (pozri body 10 až 16 vyššie). Žalobca potom listami z 18. apríla a 15. mája 2000 predložil svoje pripomienky k tomuto pracovnému návrhu.

- ⁶³ Komisia mohla v tejto súvislosti považovať za nevyhnutné preskúmať, a to aj v rámci predbežného preskúmania spornej pomoci, všetky skutkové a právne okolnosti, o ktorých sa dozvedela prostredníctvom pôvodnej sťažnosti a týchto rôznych listov. Preto v tejto súvislosti uskutočnila doplňujúce preskúmanie a listom z 30. novembra 2000 si od Dánskeho kráľovstva vyžiadala doplňujúce informácie vrátane informácií o dvojstranných daňových zmluvách.
- ⁶⁴ Z toho vyplýva, že táto komunikácia prispela k predĺženiu predbežného preskúmania.
- ⁶⁵ Rovnako žalobca po liste dánskych orgánov z 15. januára 2001, ktorým odpovedali na žiadosti o doplňujúce informácie zo strany Komisie, zaslal 1. februára 2001 Komisii list, v ktorom jej pripomenul najmä pôvodný predmet svojej sťažnosti, a 29. júna 2001 ďalší list, v ktorom v rozsahu jednej strany zhrnul svoje tvrdenia a avizoval svoje pripomienky k odpovedi Dánskeho kráľovstva z 15. januára 2001. Tieto pripomienky žalobcu však boli potom Komisii predložené až 5. novembra 2001.
- ⁶⁶ Nakoniec počas predbežného preskúmania Komisia zorganizovala 19. marca 1999, 4. apríla 2000 a 27. mája 2002 rôzne stretnutia.
- ⁶⁷ Z toho vyplýva, že takéto okolnosti môžu vo veľkej miere vysvetliť dĺžku predbežného preskúmania v prejednávanej veci.

- 68 Z toho, čo je uvedené vyššie, vyplýva, že hoci možno dĺžku predbežného preskúmania, ak sa posudzuje v celom rozsahu, považovať za dĺžku, ktorá prekračuje to, čo je zvyčajne spojené s prvým preskúmaním, táto dĺžka je z veľkej časti odôvodnená okolnosťami a kontextom konania.
- 69 Rovnako, ako to zdôrazňuje žalobca v duplike, však v prejednávanej veci nie je otázkou to, či je dĺžka predbežného preskúmania primeraná, alebo nie, ale to, či existovali závažné ťažkosti.
- 70 Hoci dĺžka predbežného preskúmania môže naznačovať existenciu závažných ťažkostí, sama osebe nepostačuje na preukázanie existencie takýchto ťažkostí.
- 71 Predovšetkým samotnú skutočnosť, že medzi Komisiou a dotknutým členským štátom sa počas predbežného preskúmania začali diskusie a že v rámci toho si mohla Komisia vyžiadať doplňujúce informácie o pomoci, ktorú mala preskúmať, nemožno samu osebe považovať za dôkaz toho, že táto inštitúcia čelila závažným ťažkostiam spojeným s posudzovaním (pozri rozsudok SIC/Komisia, už citovaný v bode 57 vyššie, bod 89 a tam citovanú judikatúru).
- 72 Uplynutie obdobia značne presahujúceho lehotu, ktorá sa bežne uplatňuje pri prvom preskúmaní v rámci ustanovení článku 88 ods. 3 ES, môže navyše viesť k uznaniu toho, že Komisia sa pri posúdení stretla so závažnými ťažkosťami vyžadujúcimi začatie konania podľa článku 88 ods. 2 ES len vtedy, ak je sprevádzané aj inými skutočnosťami (pozri v tomto zmysle rozsudok Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid a Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Komisia, už citovaný v bode 54 vyššie, bod 135 a tam citovanú judikatúru).

- 73 Treba preto v druhom rade preskúmať ostatné tvrdenia uvedené žalobcom na podporu jeho prvého žalobného dôvodu, ktoré sa v podstate týkajú okolností predbežného preskúmania.
- 74 Žalobca po prvé tvrdí, že zmeny, ktoré do režimu DIS vniesol pracovný návrh zákona zaslaný Dánskym kráľovstvom, sa javia ako skutočnosť, ktorá prípad komplikuje, hoci napadnuté rozhodnutie sa k nim nevyjadruje.
- 75 Treba uviesť, že zmeny v právnej úprave režimu DIS, ktoré boli uvedené v rámci predbežného preskúmania, spočívali v rozšírení osobitnej daňovej výnimky stanovenej sporným režimom DIS na všetkých nerezidentov, ktorí zvyčajne podliehajú dani z príjmov, a ich cieľom bolo v podstate oslobodiť od dane z príjmov všetkých nerezidentov pracujúcich na palubách dánskych námorných lodí a lietadiel v medzinárodnej doprave.
- 76 Tieto zmeny právnej úpravy, ktoré boli v čase rozhodujúcich skutočností novým prvkom, boli súčasťou rozhovorov medzi Komisiou a dánskymi orgánmi. Spôsobili tým zdržanie predbežného preskúmania na základe sťažnosti, ako to už bolo konštatované (pozri body 62 až 67 vyššie), lebo pracovný návrh zákona, ktorý Dánske kráľovstvo zaslalo Komisii 6. decembra 1999, bol následne zmenený, o čom bola informovaná 3. apríla 2000.
- 77 Žalobca však nepreukázal, v čom tieto zmeny právnej úpravy podľa neho naznačovali existenciu závažných ťažkostí spojených s posudzovaním sporných opatrení v predjednávanej veci, predovšetkým pokiaľ ide o pojem „námorníci zo Spoločenstva“, hoci v tejto súvislosti znáša dôkazné bremeno (pozri bod 55 vyššie).

- 78 Treba pripomenúť, že hoci Komisia nemá nijakú diskrečnú právomoc, pokiaľ ide o rozhodnutie začať konanie vo veci formálneho zisťovania, ak zistí existenciu takýchto ťažkostí, disponuje predsa len určitou mierou voľnej úvahy pri vyšetrowaní a skúmaní okolností daného prípadu, aby zistila, či spôsobujú závažné ťažkosti (pozri judikatúru citovanú v bode 54 vyššie).
- 79 V prejednávanej veci Komisia po tom, ako sa oboznámila s tým, že sa pripravujú zmeny právnej úpravy režimu DIS, uskutočnila doplňujúce vyšetrowanie. Dňa 4. apríla 2000 sa stretla s dánskymi orgánmi a vzhľadom na ostatné zmeny návrhu zákona si od Dánskeho kráľovstva vyžiadala doplňujúce informácie. Okrem toho jej samotný žalobca zaslal svoje pripomienky k zmenám uvedeného návrhu zákona.
- 80 Takýto postup Komisie vychádza z voľnej úvahy, ktorou disponuje, aby určila, či tieto zmeny spôsobujú závažné ťažkosti, pričom sám osebe neumožňuje dospieť k záveru, že Komisia sa v prejednávanej veci stretla s takýmito ťažkosťami.
- 81 Žalobca navyše vo svojej replike uvádza, že hoci tieto zmeny priniesli komplikácie, podľa neho nevyriešili nastolenú otázku a nezbavili Komisiu povinnosti vyjadriť sa k pojmu „námorníci zo Spoločenstva“. Nepreukázal však, že vzhľadom na obsah pripravovaných zmien právnej úpravy Komisia musela mať v prejednávanej veci pochybnosti o zlučiteľnosti sporných daňových opatrení.
- 82 Z toho vyplýva, že žalobca nijako nepreukázal, že zmeny právnej úpravy režimu DIS, ktoré v deň prijatia napadnutého rozhodnutia ešte neboli účinné, preukazovali existenciu závažných ťažkostí spojených s posudzovaním zlučiteľnosti režimu DIS so spoločným trhom.

- 83 Po druhé žalobca tvrdí, že pred prijatím napadnutého rozhodnutia neposkytla Komisia nijakú jednoznačnú odpoveď, pokiaľ ide o pojem „námorníci zo Spoločenstva“.
- 84 Takéto konštatovanie však neznamená, že tento pojem prináša závažné ťažkosti. Fáza predbežného preskúmania nemá vo vzťahu k sťažovateľovi kontradiktórnu povahu (rozsudok Komisia/Sytraval a Brink's France, už citovaný v bode 53 vyššie, body 58 a 59) a Komisia nebola pred prijatím napadnutého rozhodnutia povinná oznámiť žalobcovi svoje stanovisko v tejto súvislosti.
- 85 Samotné takéto formálne nezaujatie stanoviska pred prijatím napadnutého rozhodnutia preto neznamená, že Komisia sa stretla so závažnými ťažkosťami.
- 86 Po tretie žalobca tvrdí, že dve rozhodnutia, ktoré Komisia uviedla, týkajúce sa francúzskeho a švédskeho daňového režimu nastolujú prinajmenšom implicitne rovnakú otázku, čo podľa neho potvrdzovalo nevyhnutnosť začať konanie vo veci formálneho zisťovania.
- 87 Skutočnosť, že rovnaká otázka bola nastolená aj v iných prípadoch, však sama osebe neodôvodňuje začatie konania vo veci formálneho zisťovania. Rovnaká otázka totiž môže byť nastolená vo viacerých prípadoch bez toho, aby nevyhnutne spôsobovala závažné ťažkosti, o to viac, že, ako to zdôrazňuje žalobca, francúzsky a švédsky režim sa odlišovali od sporného dánskeho režimu.
- 88 Tvrdenie, že rýchlejší priebeh predbežného preskúmania týchto dvoch režimov potvrdzuje existenciu závažných ťažkostí v prejednávanej veci, musí byť navyše rovnako odmietnuté. Okolnosti, ktorými sa vyznačovalo predbežné preskúmanie

v prejednávanej veci, sa totiž značne odlišovali od okolností tohto francúzskeho a švédskeho prípadu. Tieto režimy boli navyše oznámené. Okrem toho išlo v zásade o obnovenie režimu, ktorý už bol vo Švédsku účinný, a predĺženie účinnosti francúzskeho režimu.

- 89 Z toho, čo bolo uvedené vyššie, vyplýva, že nijaký z dôkazov predložených žalobcom neumožňuje dospieť k záveru, že Komisia sa v prejednávanej veci pri predbežnom preskúmaní stretla so závažnými ťažkosťami, ktoré vyžadovali začatie konania vo veci formálneho zisťovania.
- 90 Nakoniec, v poslednom rade, žalobca na pojednávaní uviedol, že čiastočne berie späť svoj návrh, pokiaľ ide o druhý a tretí žalobný dôvod, pričom však požiadal Všeobecný súd, aby skutkové okolnosti uvedené v rámci týchto žalobných dôvodov zohľadnil pri skúmaní prvého žalobného dôvodu (pozri bod 45 vyššie).
- 91 V replike žalobca uviedol, že tvrdenia Komisie, pokiaľ ide o druhý a tretí žalobný dôvod, preukazujú, že počas predbežného preskúmania sa uskutočnila vážna a komplexná diskusia k pojmu „námorníci zo Spoločenstva“, ktorí môžu využívať spornú daňovú výnimku.
- 92 Treba konštatovať, že vzhľadom na to, že žalobca okrem toho neuvádza nijakú osobitnú skutkovú okolnosť, sa v skutočnosti nedovoľáva skutkových okolností, ale právnej argumentácie na podporu druhého a tretieho žalobného dôvodu. Svoj návrh, pokiaľ ide o tieto žalobné dôvody, však vzal späť. Túto argumentáciu preto v rámci tejto žaloby nemožno zohľadniť.
- 93 Subsidiárne, Všeobecný súd nenašiel nijaký dôkaz predložený na podporu druhého a tretieho žalobného dôvodu, ktorý by mohol preukázať existenciu závažných ťažkostí v prejednávanej veci.

- 94 Zo všetkého, čo je uvedené vyššie, preto vyplýva, že žalobca nepreukázal, že Komisia sa pri posudzovaní kvalifikácie sporných opatrení vzhľadom na pojem pomoci a pri zisťovaní ich zlučiteľnosti so spoločným trhom stretla so závažnými ťažkosťami.
- 95 Z toho vyplýva, že žalobný dôvod založený na porušení článku 88 ods. 2 ES a zásady riadnej správy vecí verejných z dôvodu, že Komisia bola povinná začať konanie vo veci formálneho zisťovania, nie je dôvodný.
- 96 V dôsledku toho musí byť tento žalobný dôvod zamietnutý, a preto musí byť zamietnutá aj žaloba v celom rozsahu.

O trovách

- 97 Súdny dvor vo svojom rozsudku o žalobe vyhradil rozhodnutie o náhrade trov konania pre konanie vo veci samej. V súlade s článkom 121 rokovacieho poriadku prináleží Všeobecnému súdu rozhodnúť v tomto rozsudku o všetkých trovách konania spojených s jeho rozličnými štádiami.
- 98 Podľa článku 87 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže žalobca nemal vo veci úspech, v súlade s návrhmi Komisie je potrebné zaviazat ho, aby znášal svoje vlastné trovy konania a nahradil trovy konania vynaložené Komisiou v konaní pred Súdnym dvorom a Súdom prvého stupňa aj Všeobecným súdom.

- ⁹⁹ Podľa článku 87 ods. 4 prvého pododseku rokovacieho poriadku členské štáty, ktoré vstúpili do konania, znášajú svoje trovy konania. Keďže Dánske kráľovstvo vstúpilo do konania na podporu Komisie, znáša svoje vlastné trovy konania vynaložené v konaní pred Súdnym dvorom a Súdom prvého stupňa aj Všeobecným súdom.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (druhá rozšírená komora)

rozhodol a vyhlásil:

- 1. Žaloba sa zamieta.**
- 2. 3F, predtým Specialarbejderforbundet i Danmark (SID), znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vynaložila Európska komisia v konaní pred Súdnym dvorom a Všeobecným súdom.**
- 3. Dánske kráľovstvo znáša svoje vlastné trovy konania vynaložené v konaní pred Súdnym dvorom a Všeobecným súdom.**

Forwood

Dehousse

Wiszniewska-Białecka

Prek

Szwarcz

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 27. septembra 2011.

Podpisy