

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 10. maja 2005¹

V zadevi C-400/99,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 230 ES, vložene 18. oktobra 1999,

Italijanska republika, ki jo je najprej zastopal U. Leanza, nato I. Braguglia, zastopnika, skupaj s P. G. Ferrijem in z M. Fiorillijem, avvocati dello Stato, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopajo E. De Persio, D. Triantafyllou in V. Di Bucci, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka,

¹ — Jezik postopka: italijanščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans in A. Rosas, predsednika senatov, J.-P. Puissechet (poročevalec) in R. Schintgen, sodnika, N. Colneric, sodnica, S. von Bahr in N. Cunha Rodrigues, sodnika,

generalna pravobranilka: C. Stix-Hackl,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi
10. junija 2004

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Republika Italija s tožbo predlaga razglasitev ničnosti odločbe Komisije Evropskih skupnosti, vročene z dopisom SG(99) D/6463 z dne 6. avgusta 1999, objavljene v Uradnem listu Evropske unije z dne 23. oktobra 1999 (UL C 306, str. 2) o uvedbi postopka na podlagi člena 88(2) ES, ki se nanaša na državno pomoč C-64/99 (prej NN 68/99) – Italija – dodeljeno podjetjem Gruppo Tirrenia di Navigazione (v nadaljevanju: izpodbijana odločba), v delu, v katerem je odločeno o začasnem odlogu zadevne pomoči.

Dejansko stanje in postopek

- 2 Potem ko je Komisija prejela pritožbe, v skladu s katerimi so italijanski organi dodelili neodobrene državne pomoči za notranje storitve prevoza, ki so jih opravljala podjetja Gruppo Tirrenia di Navigazione (v nadaljevanju: skupina Tirrenia), so službe Komisije z dopisom z dne 12. marca 1999 od italijanskih organov zahtevale informacije o tej zadevi.
- 3 Ta zahteva za podatke se je nanašala predvsem na obveznosti izvajanja javnih služb, ki so jih imela podjetja skupine Tirrenia, in na pogoje določitve dodatnih stroškov, nastalih zaradi teh obveznosti, ter njihovega nadomestila.
- 4 Po različnih izmenjavah podatkov z italijanskimi organi je Komisija ocenila, da obstajajo resni dvomi o združljivosti ukrepov, ki bi lahko predstavljali državne pomoči v korist podjetij skupine Tirrenia, s skupnim trgov. Glede domnevnih pomoči je z izpodbijano odločbo uvedla tudi postopek na podlagi člena 88(2) ES. V tem okviru je Komisija zadevne ukrepe obravnavala kot nove pomoči oziroma kot spremembe obstoječih pomoči v smislu člena 88(3) ES (v nadaljevanju: nove pomoči) in ne kot obstoječe pomoči v smislu člena 88(1) ES (v nadaljevanju: obstoječe pomoči). To odločbo je vročila italijanskim organom.
- 5 V delu navedene odločbe, naslovljene „Sklepi“, je Komisija predvsem navedla, da si pridržuje pravico od italijanskih organov zahtevati, naj začasno odložijo plačilo vsake pomoči, ki presega neto dodatek za stroške, povezane z opravljanjem storitev splošnega gospodarskega pomena. Italijanske organe je nato pozvala, naj v desetih delovnih dneh potrdijo začasni odlog tega plačila, ter pojasnila, da bi lahko, če preveč izplačane pomoči ne bi bile začasno odložene, in če določen znesek ne bi bil

upravičen, na italijanske organe naslovila odredbo v tem smislu. Komisija je pojasnila, da je začasni odlog potreben zaradi omejitve vpliva na izkrivljanja konkurence, da pa ne vpliva na začasni odlog storitev, ki jih je dovoljeno še naprej zagotavljati na način, skladen s pravom Skupnosti. Pozornost italijanskih organov je usmerila predvsem na odločilni učinek člena 88(3) ES in dopis, poslan državam članicam 22. februarja 1995, v katerem je navedla, da je od upravičenca mogoče izterjati vse nezakonito odobrene pomoči.

- 6 Italijanska republika je 18. oktobra 1999 vložila to tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe, in sicer „v delu, v katerem je odločeno o začasnem odlogu pomoči, [ki so bile] razglašene za nezakonite“.
- 7 Tirrenia di Navigazione SpA, Adriatica di Navigazione SpA, Caremar SpA, Toremar SpA, Siremar SpA in Saremar SpA, družbe skupine Tirrenia, so 19. oktobra 1999 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti vložile tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe v celoti, vpisano pod številko T-246/99.
- 8 V ločeni vlogi, vloženi v sodnem tajništvu Sodišča 25. novembra 1999, je Komisija na podlagi člen 91(1) Poslovnika Sodišču predlagala, naj postopek ustavi oziroma ugotovi ugovoru nedopustnosti, ne da bi o zadevi odločalo o temelju.
- 9 Z vmesno sodbijo z dne 9. oktobra 2001 v zadevi Italija proti Komisiji (C-400/99, Recueil, str. I-7303, v nadaljevanju: vmesna sodba) je Sodišče ta predlog zavrnilo in postopek se je nadaljeval z odločanjem o temelju. V tej sodbi je Sodišče v bistvenem odločilo, da je tožba dopustna, z obrazložitvijo, da je Komisija zadevne ukrepe

opredelila kot nove pomoči, ki se niso izvajale zakonito, medtem ko italijanska vlada za nekatere od njih zatrjuje, da gre za zakonito izplačane obstoječe pomoči, in za ostale, da ne vsebujejo elementov pomoči, kar naj bi kazalo na to, da teh ukrepov v nasprotju s tem, kar izhaja iz izpodbijane odločbe, ni treba začasno odložiti. Glede na okoliščine je Sodišče štelo, da ima navedena odločba samostojne pravne učinke in da je zato akt, ki se lahko izpodbija. Sodišče za podrobnosti analize, ki ga je pripeljala do tega zaključka, napotuje na vmesno sodbo.

- 10 S sklepom z dne 25. marca 2003 je drugi (razširjeni) senat Sodišča prve stopnje na podlagi člena 54, tretja alineja, Statuta Sodišča, prekinil postopek, ki je pri tem sodišču potekal v zadevi T-246/99, do razglasitve sodbe Sodišča v tej zadevi.
- 11 Med tem je Komisija končala postopek, ki ga je uvedla z izpodbijano odločbo glede ukrepov, dodeljenih enemu od podjetij skupine Tirrenia, to je ladjarski družbi Tirrenia di Navigazione SpA, v okviru ureditve, kot je izhajala iz pogodbe, sklenjene z italijansko državo leta 1991, o obveznostih izvajanja javnih služb tega podjetja (Odločba z dne 21. junija 2001 o državnih pomočeh, ki jih je Italija izplačala ladjarski družbi Tirrenia di Navigazione (UL L 318, str. 9, v nadaljevanju: odločba z dne 21. junija 2001)). Komisija je kot združljiva s skupnim trgom razglasila financiranja, plačana v tem okviru iz naslova nadomestil za izvajanje javnih služb od 1. januarja 1990 do 31. decembra 2004, in pod enakimi pogoji odobrila financiranja od 1. januarja 2001 do 31. decembra 2004. Kljub temu pa je s to odločbo ohranila opredelitev novih pomoči, s katerimi je označila te ukrepe, sprejete že v izpodbijani odločbi, ki jo Italijanska republika izpodbija v tej tožbi.
- 12 Z drugo odločbo, sprejeto po končanem pisnem postopku v obravnavani zadevi, je Komisija končala postopek, ki ga je uvedla z izpodbijano odločbo v zvezi z drugimi podjetji skupine Tirrenia (Odločba Komisije 2005/163/ES z dne 16. marca 2004 o

državnih pomočeh, ki jih je Italija izplačala ladjarskim družbam Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar in Toremar (Gruppo Tirrenia), UL 2005, L 53, str. 29). Komisija je kot združljiva s skupnim trgov v bistvenem delu razglasila financiranja, odobrena tem podjetjem iz naslova nadomestil za izvajanje javnih služb od 1. januarja 1992, in postavila določene pogoje za njihovo nadaljnje izplačevanje od leta 2004. Kljub temu je kot nezdružljiva s skupnim trgov razglasila financiranja, odobrena podjetju Adriatica za pomorsko zvezo od januarja 1992 do julija 1994, in od 1. septembra 2004 odpravila financiranja, odobrena podjetju Caremar za hitro povezavo prevoza potnikov. V tej drugi končni odločbi je Komisija prav tako ohranila opredelitev novih pomoči, sprejeto že v izpodbijani odločbi.

Predlogi strank

13 Italijanska republika predlaga:

- razglasitev ničnosti dopisa Komisije z dne 6. avgusta 1999 „v delu, v katerem je odločeno o začasnem odlogu pomoči, ki so bile razglašene za nezakonite“;
- naj se Komisiji naloži plačilo stroškov.

14 Komisija predlaga:

- naj Sodišče razglasi, da je tožba postala nesmiselna v delu, v katerem se izpodbijana odločba nanaša na pomoči družbi Tirrenia di Navigazione;

- naj se v preostalem delu tožba zavrne;

- naj se tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Predlog za ustavitev postopka

- ¹⁵ Komisija v dupliki zatrjuje, da je postala tožba, kolikor se nanaša na pomoči družbi Tirrenia di Navigazione SpA, brezpredmetna. Ker odločba z dne 21. junija 2001 ni bila izpodbijana pred potekom roka za vložitev tožbe, naj bi bilo dokončno dokazano, da so bili ti ukrepi, sprejeti v korist tega podjetja, čeprav združljivi s skupnim trgom, nezakonite pomoči, to je nove pomoči, ki so se izvajale brez predhodne odobritve, ki jo zahteva člen 88(3) ES. Glede teh je izpodbijana odločba izgubila vse samostojne pravne učinke in italijanska vlada naj ne bi imela več interesa, da zanjo doseže razglasitev ničnosti.
- ¹⁶ Trditev Komisije je treba zavrniti.
- ¹⁷ Gotovo je Komisija v odločbi z dne 21. junija 2001, s katero je delno zaključila postopek, ki ga je uvedla z izpodbijano odločbo, potrdila svojo predhodno presojo, v skladu s katero so subvencije, izplačane družbi Tirrenia di Navigazione SpA iz naslova njenih obveznosti izvajanja javnih služb, bile nove pomoči, kot jih določa člen 88(3) ES, in ta odločba, ki se ni izpodbijala v rokih za vložitev tožbe, je postala dokončna. Kljub temu se tožba, vložena zoper izpodbijano odločbo, v bistvu nanaša na presojo tega, da glede ukrepov, katerih začasni odlog je Komisija zahtevala v tej odločbi, ni bilo treba začasno odločiti v pričakovanju odločbe oziroma odločb, s

katerimi se je končal postopek, uveden z izpodbijano odločbo. To vprašanje pa ni bilo predmet končne odločbe v postopku, kot izhaja iz člena 88(2), prva alineja, ES, ter iz členov 7, od (2) do (5), in 14 Uredbe Sveta (ES) 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [88] Pogodbe ES (UL L 83, str. 1, v nadaljevanju: uredba o „postopku z državnimi pomočmi“).

- 18 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je tožba v celoti ohranila predmet.

Temelj

- 19 Italijanska vlada v bistvenem navaja štiri ničnostne razloge. Prvič, zatrjuje, da izpodbijana odločba ni v zadostni meri obrazložena. Drugič, Komisija naj italijanskim organom ne bi dala možnosti za predstavitev stališč pred sprejetjem izpodbijane odločbe. Tretjič, Komisija naj bi zlorabila pooblastila. Kot zadnje naj bi izpodbijana odločitev kršila člena 87(1) ES ter 88(1) in (3) ES iz različnih razlogov.

Obrazložitev

Trditve strank

- 20 Italijanska vlada Komisiji očita, da se v izpodbijanem aktu ni sklicevala na uredbu o „postopku z državnimi pomočmi“, čeprav je ta uredba že začela veljati.

- 21 Komisija odgovarja, da je pravna podlaga odločbe o uvedbi postopka na podlagi člena 88(2) ES, kot je izpodbijana odločba, neposredno Pogodba in da uredbe o „postopku z državnimi pomočmi“ ni bilo treba upoštevati.

Presoja Sodišča

- 22 V členu 253 ES je predvsem določeno, naj Komisija sprejete odločbe obrazloži. Namen obveznosti obrazložitve posamične odločbe, ki ima negativne posledice, je ta, da lahko Sodišče izvaja nadzor nad zakonitostjo odločbe in da zadevni osebi posreduje zadostno informacijo o tem, ali je odločba dobro utemeljena oziroma ali je v njej morda podana kršitev, ki dopušča izpodbijanje (glej predvsem sodbo z dne 26. novembra 1981 v zadevi Michel proti Parlamentu, 195/80, Recueil, str. 2861, točka 22).
- 23 V obravnavanem primeru bi to, da uredba o „postopku z državnimi pomočmi“ oziroma nekatere njene določbe v izpodbijani odločbi niso navedene, v okoliščinah primera lahko pomenilo pomanjkljivo obrazložitev le, če bi Komisija uporabila določbe te uredbe, ki ne bi neposredno izhajale iz Pogodbe. Glede na to je treba ugotoviti, da je zadevna uredba v precejšnji meri podrobna uzakonitev razlage postopkovnih določb Pogodbe o državnih pomočeh, ki jo je podalo Sodišče skupnosti pred sprejetjem te uredbe.
- 24 V obravnavanem primeru izpodbijana odločba ne udejanja nobene od postopkovnih določb v zvezi z nadzorom državnih pomoči, ki ne izhaja neposredno iz Pogodbe. Komisija je s to odločbo italijanskim organom naložila, naj podajo svoja stališča o v njej zajetih ukrepih v skladu s členom 88(2) ES, in to obveznost izrazila tako, da je zadnje začasno opredelila kot nove pomoči, ter tako posredno odločila o njihovem začasnem odlogu v obsegu, natančneje opredeljenem v navedeni odločbi (glej sodbi

z dne 30. junija 1992 v zadevi Španija proti Komisiji, C-312/90, Recueil, str. I-4117, točka 17, in v zadevi Italija proti Komisiji, C-47/91, Recueil, str. I-4145, točka 25, ter vmesno sodbo, točka 56). Noben postopek oziroma pravni učinek, ki izhaja iz te odločbe, ni utemeljen na novi določbi uredbe o „postopku z državnimi pomočmi“.

- 25 Tožbeni razlog, ki izhaja iz nezadostne obrazložitve izpodbijane odločbe, je treba tako zavrnil.

Tožbeni razlog: italijanski organi niso imeli možnosti predstaviti svojih stališč

Trditve strank

- 26 Italijanska vlada zatrjuje, da bi ji morala Komisija omogočiti, da predstavi svoja stališča, preden je sprejela izpodbijano odločbo, ki je določala začasni odlog določenih izplačil. Meni, da je to, da tega koraka ni, še posebej resno, saj gre za dve vrsti ukrepov, ki jih izpodbijana odločba zadeva, to je ukrepov, ki spremljajo industrijski projekt skupine Tirrenia za obdobje 1999–2002, in davčnih ukrepov v zvezi s preskrbo z gorivom in mazivnim oljem, ki italijanskim organom, preden so bili zajeti z izpodbijano odločbo, naj ne bi bili nikoli omenjeni.
- 27 Komisija opozarja, da ta odločba ne vsebuje odredbe o začasnem odlogu obravnavanih ukrepov. Določbe člena 11(1) uredbe o „postopku z državnimi pomočmi“, na katere se v tožbi sklicuje italijanska vlada in ki nalagajo pridobivanje informacij od zadevne države članice pred sprejetjem take uredbe, se tako po njenem mnenju naj ne bi uporabljale. Nasprotno, izpodbijana odločba se nanaša natančno na poziv k oblikovanju stališč o morebitni uredbi o poznejšem začasnem odlogu.

- 28 Komisija dodaja, da pri novih pomočeh, o katerih ni bila obveščena, vendar se izvajajo („nezakonite“ pomoči, zajete v poglavju III uredbe o „postopku z državnimi pomočmi“), ni treba, da odločba o uvedbi postopka, določena v členu 88(2) ES, sledi izmenjavi dopisov z zadevno državo članico. Pravzaprav naj bi člen 10(2) te uredbe Komisiji nedvomno dopuščal, da predhodno zahteva podatke od navedene države, hkrati pa je k temu naj ne bi zavezoval. Člen 13(1) navedene uredbe naj bi dopuščal uvedbo navedenega postopka, ne da bi nalagal najmanjšo predhodno obveznost.

Presoja Sodišča

- 29 Upošteva je pravne posledice odločbe o uvedbi postopka na podlagi člena 88(2) ES, s tem da začasno opredeli zajete ukrepe kot nove pomoči, medtem ko je mogoče, da se zadevna država članica s tako opredelitvijo ne bi strinjala (glej vmesno sodbo, točka 59 in 60), mora Komisija zadevne ukrepe predhodno obravnavati z zadevno državo članico, zato da bi imela ta v okoliščinah posameznega primera Komisiji priložnost sporočiti, da navedeni ukrepi po njenem mnenju ne pomenijo pomoči oziroma da gre za obstoječe pomoči.
- 30 Člena 10 in 13 uredbe o „postopku z državnimi pomočmi“, na katera se sklicuje Komisija, sta skladna s to zahtevo. Tako v členu 10, ki zajema položaj, v katerem ima Komisija informacije, ki se nanašajo na domnevno nezakonito pomoč, ne glede na njihov izvor, izraz „če je potrebno“, ki je uporabljen v odstavku 2 in s katerim se začenja stavek „[če je potrebno, Komisija] zahteva podatke od zadevne države članice“, omejuje na primere, v katerih je Komisija zadevni ukrep na primeren način že obravnavala s to državo članico, na primer, če je bila sama tista, ki je Komisijo obvestila o obstoju navedenega ukrepa. To ne pomeni, da je lahko Komisija

oproščena obravnavanja ukrepa z zadevno državo članico, preden glede nje začne postopek iz člena 88(2) ES. Prav tako člen 13, ki določa, da se pregled morebitne nezakonite pomoči konča z odločbo o uvedbi navedenega postopka, Komisije ne oprošča, da navedenega ukrepa pred sprejetjem take odločbe ne bi obravnavala z zadevno državo članico.

- 31 V obravnavanem primeru Komisija z italijanskimi organi ni obravnavala davčne ureditve, do katere je bila upravičena skupina Tirrenia zaradi oskrbe svojih plovil z gorivom in mazivnim oljem, preden je sprejela izpodbijano odločbo, ki je določala najmanj delna začasna zamrznitev te ureditve. Če bi Komisija to storila, bi imeli italijanski organi takoj priložnost zatrjevati elemente, s katerimi bi dokazali, da je ni bilo treba začasno zamrzniti kot nezakonito pomoč. Glede na to je treba opozoriti, da se je Komisija v odločbi o delnem zaključku postopka z dne 21. junija 2001 glede družbe Tirrenia di Navigazione seznanila s tem, da so italijanski organi to ureditev razširili na vsa plovila, ki so mirovala v pristanišču zaradi vzdrževalnih del, vključno od odločbe z dne 2. marca 1996, torej pred izpodbijano odločbo.

- 32 Nasprotno pa za industrijski načrt skupine Tirrenia za obdobje od leta 1999 do leta 2002 iz spisa izhaja, da je v zahtevi za podatke, izraženi v pismu z dne 12. marca 1999, Komisija obravnavala mehanizem večletnih gospodarskih načrtov, ki jih mora skupina Tirrenia predstaviti italijanskim organom. Tako bi lahko italijanski organi, če bi bil nov načrt oziroma ukrepi, ki bi dopolnili prejšnji načrt, v pripravi, in bi jih nato skupina predstavila v fazi predhodne preučitve ukrepov, zajetih v navedenem dopisu, pričakovali, da bi bili ta novi načrt oziroma njegova dopolnila vključeni v morebitno odločbo o uvedbi postopka na podlagi člena 88(2) ES. Lahko bi bili sami obvestili Komisijo, tako da bi v okoliščinah primera uveljavljali elemente, s katerimi bi se bilo mogoče izogniti njihovi vključitvi v tako odločbo kot domnevno novih pomoči.

- 33 Glede subvencij, izplačanih skupini Tirrenia iz naslova njenih obveznosti izvajanja javnih služb, iz spisa izhaja, da so te ukrepe obravnavale službe Komisije in italijanski organi v Komisijinem zahtevku za podatke z dne 12. marca 1999, v odgovoru, ki so ga podali italijanski organi, in na dvostranskem sestanku, vse to pa pred sprejetjem izpodbijane odločbe. Glede tega italijanska vlada tudi ne more trditi, da pred sprejetjem izpodbijane odločbe ni mogla predstaviti ustreznih elementov.
- 34 Izpodbijano odločbo je torej treba razglasiti za nično v delu, v katerem se nanaša na začasni odlog davčne ureditve, ki se je uporabljal za skupino Tirrenia za oskrbo njenih plovil z gorivom in mazivnim oljem.
- 35 Na tej stopnji te sodbe se analiza, ki sledi, nanaša le na subvencije, izplačane podjetjem skupine Tirrenia iz naslova obveznosti zagotavljanja javnih storitev, za katere italijanska vlada trdi, da so, če zajemajo elemente pomoči, v vsakem primeru obstoječe pomoči, in na industrijski načrt skupine Tirrenia za obdobje 1999–2002.

Zloraba pooblastil

Trditve strank

- 36 Italijanska vlada meni, da obrazložitev izpodbijane odločbe Komisije o uvedbi postopka na podlagi člena 88(2) ES, ki obravnavane ukrepe opredeljuje kot

nezakonite pomoči in zajema njihov začasni odlog, ni taka, da bi upravičevala to opredelitev. Edina obrazložitev, ki se nanaša na začasni odlog, naj bi bila povezana s škodo, ki naj bi jo izvajanje teh ukrepov povzročilo konkurenčnim podjetjem družbe Tirrenia, manjka pa dokaz, da gre za pomoči v smislu člena 87(1) ES in nove pomoči. Komisija naj bi bila tako sprejela odločbo o začasnem odlogu samo iz previdnosti, če bi bili zajeti ukrepi dejansko nezakonite nove pomoči, ta odločba pa ni nikakor utemeljena na zadostni presoji, ki bi omogočala tak zaključek.

- 37 Komisija v zvezi s tem poudarja, da izpodbijana odločba ne zajema ukrepa o začasnem odlogu, ki bi zahteval dokaz o obstoju nezakonitih pomoči. Izraža le dvome o obstoju pomoči, njihovi nezakoniti naravi in njihovi nezdružljivosti s skupnim trgov. Opredelitve o morebitni škodi, ki bi jo lahko zadevni ukrepi povzročili konkurentom skupine Tirrenia, naj bi bili povezane le z možnostjo določenega naknadnega ukrepa, o katerem pa naj bi bili italijanski organi pozvani, naj se izrečejo.

Presoja Sodišča

- 38 Pojem zlorabe oblasti se nanaša na primer, v katerem je neki upravni organ svoja pooblastila uporabil v namen, drugačen od tistega, za katerega so bila nanj prenesena (glej predvsem sodbo z dne 4. februarja 1982 v zadevi Buyl in drugi proti Komisiji, 817/79, Recueil, str. 245, točka 28). Posamezna odločba ni obremenjena z zlorabo pooblastila, razen če je mogoče na podlagi objektivnih kazalnikov, ki so upoštevni in skladni, sklepati, da je bila sprejeta s tem namenom (glej predvsem sodbo z dne 5. maja 1966 v združenih zadevah Gutmann, 18/65 in 35/65, Recueil, str. 149, 170).

39 V obravnavanem primeru pa ne gre za tak primer. Tako kot je Sodišče presodilo v vmesni sodbi, začasni odlog ukrepa, ki se izvaja in ga je Komisija v odločbi o uvedbi postopka na podlagi člena 88(2) ES opredelila kot nove pomoči, izhaja neposredno iz te opredelitve in iz določb člena 88(3) ES, zadnji stavek. Zato bi bilo mogoče zlorabo pooblastil dokazati le, če bi Komisija kot nove pomoči namerno opredelila ukrepe, o katerih ni mogla dvomiti, da so obstoječe pomoči, za katere velja ureditev nadzora iz člena 88(1) ES oziroma da se za ukrepe ne bi uporabljala člena 87 ES in 88 ES, to je če bi bilo dokazano, da je hotela Komisija namenoma doseči začasni odlog ukrepov, o katerih ni mogla dvomiti, da bi jih bilo mogoče zakonito izvajati najmanj do konca postopka.

40 Sicer pa na dan sprejetja izpodbijane odločbe in upošteva je informacije, ki jih je imela na voljo Komisija, ni nedvomno izhajalo, ali so subvencije, izplačane skupini Tirrenia, ki so presegale neto dodatek stroškov, povezanih z opravljanjem storitev splošnega gospodarskega pomena, ki so bile predmet začasnega odloga, ki izhaja iz navedene odločbe, obstoječe pomoči v zgoraj navedenem smislu ali ukrepi, ki ne vsebujejo elementov pomoči.

41 Tožbeni razlog, ki izhaja iz zlorabe pomoči, zato ni utemeljen.

Kršitev členov 87(1) ES ter 88(1) in (3) ES

Trditve strank

- 42 Italijanska vlada poudarja, da je Komisija v izpodbijani odločbi navedla, da se na tej stopnji ni mogoče izreči o obstoju elementov pomoči. Taka stopnja negotovosti naj ne bi dopuščala uvedbe postopka, ki vključuje začasni odlog zadevnih ukrepov. Glede na to se Italijanska vlada sklicuje na sodbo Sodišča z dne 5. oktobra 1994 v zadevi Italija proti Komisiji (C-47/91, Recueil, str. I-4635), v kateri je šlo za vprašanje skladnosti posameznih pomoči z odločbo o odobritvi, v kateri je Sodišče presodilo:

„33 [...] ker [člen 88(3) ES] Komisijo pooblašča le za odreditev začasnega odloga izplačil novih pomoči, ne zadošča, da bi ta imela le običajne dvome o skladnosti posameznih pomoči z odločbo o odobritvi [posamezne] ureditve pomoči.

- 34 Če Komisija dvomi o skladnosti posameznih pomoči z odločbo o odobritvi [posamezne] ureditve pomoči, mora zadevno državo članico pozvati, naj ji v roku, ki ga določi, predloži vse listine, informacije in podatke, ki so potrebni za to, da se izreče o skladnosti sporne pomoči z odločbo o odobritvi ureditve pomoči.“

- 43 Poleg tega bi morala po mnenju italijanske vlade Komisija v izpodbijani odločbi priznati, da so pomoči, potrebne za kritje dodatnih stroškov izvajanja javnih služb, izplačane na podlagi pogodb o izvajanju javnih služb, ki so obstajale, preden je začela veljati Uredba Sveta (EGS) št. 3577/92 z dne 7. decembra 1992 o uporabi načela prostega pretoka storitev v pomorskem prometu med državami članicami (pomorska kabotaža) (UL L 364, str. 7), odobrene na podlagi člena 4(3) te uredbe, ki določa, da „obstoječe pogodbe o gospodarski javni službi lahko veljajo do dneva izteka ustrezne pogodbe“.
- 44 V zvezi s tem italijanska vlada navaja, da je bilo vse, kar je bilo izplačano podjetjem skupine Tirrenia kot plačilo za izvajanje javnih služb, določeno s pogodbami o izvajanju javnih služb, sklenjenih 30. julija 1991 med ministrstvom za promet in navedenimi podjetji, da je Komisija prejela obvestila o teh pogodbah od leta 1991 ter da so ji bili posredovani nekateri podatki o tem predmetu med letoma 1991 in 1997. V repliki poudarja, da so se morebitne pomoči začele izvajati pred uvedbo prostega pretoka z Uredbo št. 3577/92, s tem da so bistveni elementi obveznosti izvajanja javnih služb in tem pripadajoča plačila obstajali še pred Rimsko pogodbo, ter da naj bi Komisija, ki je v vsakem primeru prejela obvestilo o navedenih pogodbah, izrecno ali implicitno odobrila navedene pomoči. Zato so izplačila, izvedena v korist podjetij skupine Tirrenia, tudi če bi jih bilo treba opredeliti kot državne pomoči v smislu člena 87(1) ES, v vsakem primeru obstoječe pomoči.
- 45 Sicer pa je po mnenju italijanske vlade Komisija spregledala elemente, o katerih je dobila obvestila med leti 1991 in 1997, zato da bi presodila, ali ima pred seboj obstoječe pomoči ali nove pomoči. Komisija pa naj bi se že v začetku brez utemeljitve odločila, da gre za drugi primer.
- 46 Komisija pojasnjuje, da je dejstvo, da se izrazi negotovost o obstoju elementov pomoči v ukrepih, ki jih presoja, običajno v okviru odločbe o uvedbi postopka na

podlagi člena 88(2) ES. Navaja, da pa o tem, da imajo zadevni ukrepi naravo novih ukrepov, v izpodbijani odločbi nasprotno ni izrazila nobenega dvoma, saj italijanski organi v izmenjavi dopisov pred sprejetjem te odločbe niso z ničimer zatrjevali, da gre za obstoječe pomoči. Zato položaj naj ne bi bil primerljiv s položajem, v katerem je Sodišče izdalo zgoraj navedeno sodbo Italija proti Komisiji.

Presoja Sodišča

⁴⁷ Ustaljena sodna praksa Sodišča je, da mora Komisija, kadar presoja ukrepe pomoči glede na člen 87 ES, da bi ugotovila, ali so združljive s skupnim trgov, uvesti postopek na podlagi člena 88(2) ES, če po predhodni preučitvi ne more ovreči vseh težav, ki onemogočajo sklep o združljivosti teh ukrepov s skupnim trgov (sodba z dne 20. marca 1984 v zadevi Nemčija proti Komisiji, 84/82, Recueil, str. 1451, točka 13). Enaka načela se morajo seveda uporabljati, kadar ima Komisija še vedno dvome o opredelitvi ukrepa, ki ga presoja, za pomoč v smislu člena 87(1) ES. Zato Komisiji ni mogoče očitati, da je uvedla navedeni postopek, tudi če je v odločbi, sprejeti v ta namen, izrazila dvome o naravi pomoči v smislu člena 87(1) ES, na katero se ukrepi nanašajo.

⁴⁸ Kljub temu pa mora Komisija, upošteva je pravne posledice uvedbe postopka na podlagi člena 88(2) ES, glede ukrepov, ki se obravnavajo kot nove pomoči, če zadevna država članica zatrjuje, da ti ukrepi niso pomoči v smislu člena 87(1) ES, v zadostni meri presoditi vprašanje na podlagi informacij, ki jih je na tej stopnji dobila od navedene države, tudi če ta presoja ne bo dokončna. V okviru načela lojalnega sodelovanja držav članic in institucij, kot izhaja iz člena 10 ES, in da se ne bi zavlačeval postopek, mora država članica, ki meni, da pri obravnavanih ukrepih ne

gre za pomoči, Komisiji kar najhitreje, takoj ko ta začne odločati o teh ukrepih, predložiti podatke, ki utemeljujejo to stališče. Če ti podatki omogočajo, da se ovržejo dvomi, da so pri obravnavanih ukrepih podani elementi pomoči, Komisija ne more uvesti postopka na podlagi člena 88(2) ES. Nasprotno pa mora Komisija, če ti podatki ne omogočajo ovrženja dvomov o obstoju pomoči in če so hkrati podani dvomi o njihovi združljivosti s skupnim trgov, navedeni postopek uvesti.

49 V obravnavanem primeru iz spisa izhaja, da so italijanski organi na prvo zahtevo za podatke Komisije zatrjevali, da subvencije, ki izhajajo iz pogodb za izvajanje javnih služb, sklenjenih s podjetji skupine Tirrenia leta 1991, niso državne pomoči. Kolikor na tej stopnji ni bilo mogoče preveriti primernosti subvencij za presežne stroške, ki so izhajali iz obveznosti izvajanja javnih služb, je Komisija lahko legitimno ohranila dvome o obstoju elementov pomoči v teh subvencijah. Poleg tega je Komisija na sum o teh subvencijah opozorila samo toliko, kolikor naj bi presegle neto dodatek k stroškom, povezanih z opravljanjem storitev splošnega gospodarskega pomena. V okviru te tožbe je italijanska vlada med drugim navedla, da ni štela za potrebno, da zavzame stališče o uporabi člena 87 ES glede svojih odnosov s skupino Tirrenia, kolikor je bila zadnja naslovnik pogodb o izvajanju javnih služb. Glede industrijskega načrta skupine Tirrenia za obdobje 1999–2002 pa italijanski organi Komisiji pred sprejetjem izpodbijane odločbe niso predložili podatkov, s katerimi bi bilo mogoče v okoliščinah primera izključiti obstoj državnih pomoči med ukrepi, ki jih je predvidel. V teh okoliščinah ta vlada Komisiji ne more očitati, da je začela postopek na podlagi člena 88(2) ES v dvomu o obstoju elementov pomoči v ukrepih, ki jih je presojala.

50 Dalje, očitek, da Komisija zadevne ukrepe neupravičeno opredelila kot nove pomoči, medtem ko naj bi ji bili znani elementi, ki bi ji dopuščali, da jih šteje za obstoječe

pomoči, se nanaša le na financiranja, ki izhajajo iz pogodb o izvajanju javnih služb, sklenjenih s podjetji skupine Tirrenia leta 1991. Na tej stopnji te sodbe se analiza nanaša le na industrijski načrt za obdobje 1999–2002. Po tem pojasnilu je treba trditev, ki jo v svojo obrambo navaja Komisija, da naj italijanski organi ne bi zatrjevali zgoraj navedenih elementov pred uvedbo postopka, delno zavriniti.

- 51 Pravzaprav iz spisa izhaja, da so italijanski organi po odgovoru na prvo zahtevo za podatke Komisije navedli, da so pogodbe o izvajanju javnih služb, sklenjene s podjetji skupine Tirrenia, zajete v členu 4(3) Uredbe št. 3577/92, s čimer so v bistvu poudarili, da so financiranja, ki izhajajo iz teh pogodb, zakonita in da ne predstavljajo novih, ampak obstoječe pomoči. Nasprotno pa preprosto sklicevanje na različne izmenjave informacij s Komisijo od leta 1991 do leta 1997 v tem odgovoru, ne da bi bila vzpostavljena kakršna koli povezava med elementi, ki so bili predloženi ob teh izmenjavah in morebitno opredelitvijo zadevnih ukrepov kot obstoječih pomoči, ni dovolj, da bi lahko italijanska vlada Komisiji očitala, da pri presoji nove oziroma obstoječe narave zadevnih ukrepov teh elementov ni upoštevala, preden je začela postopek na podlagi člena 88(2) ES.
- 52 Toženi razlog, na katerega se sklicuje italijanska vlada, se v nadaljevanju torej presoja le v delu, ki se nanaša na dejstvo, da Komisija pri izbiri obravnavanja zadevnih ukrepov kot novih, in ne kot obstoječih pomoči naj ne bi upoštevala določb člena 4(3) Uredbe št. 3577/92.
- 53 Obveznost pod določenimi pogoji uvesti postopek na podlagi člena 88(2) ES, na katero je opozorjeno v točki 47 te sodbe, ne posega v postopkovni okvir, v katerem je treba to odločbo sprejeti, to je stalni nadzor obstoječih programov pomoči, kot

izhaja iz povezanih določb odstavkov 1 in 2 člena 88 ES, oziroma nadzor novih pomoči, kot izhaja iz povezanih določb odstavkov 3 in 2 istega člena.

54 Upošteva je pravne posledice te postopkovne odločitve takrat, ko gre za ukrepe, ki se že izvajajo (glej vmesno sodbo, točke od 56 do 63), Komisija brez nadaljnega ne more izbrati drugega postopkovnega okvira, če zadevna država članica trdi, da je treba uporabiti prvega. V takem primeru mora Komisija v zadostni meri presoditi o vprašanju na podlagi informacij, ki jih je na tej stopnji dobila od navedene države, tudi če ta presoja ukrepov ne bo dokončna.

55 Tako mora, če se postavi vprašanje obstoja elementov pomoči, v okviru načela lojalnega sodelovanja držav članic in institucij, kot izhaja iz člena 10 ES, in da se ne bi zavlačeval postopek, država članica, ki meni, da gre za obstoječo pomoč, Komisiji kar najhitreje, takoj ko ta začne odločati o teh ukrepih, predložiti podatke, ki utemeljujejo to stališče. Če ti podatki v okviru predhodne ocene dopuščajo verjetnost, da gre pri obravnavanih ukrepih dejansko za obstoječe pomoči, jih mora Komisija tako obravnavati v postopkovnem okviru, določenem v odstavkih 1 in 2 člena 88 ES. Nasprotno pa mora Komisija, če podatki, ki jih predloži država članica, ne dopuščajo takega predhodnega sklepa oziroma če država članica glede tega ne predloži nobenega podatka, te ukrepe obravnavati v postopkovnem okviru, določenem v odstavkih 3 in 2 istega člena.

56 Ta primer je treba tako presojati glede na navedena načela.

57 Položaj ni povsem primerljiv s položajem, v katerem je Sodišče sprejelo zgoraj navedeno sodbo Italija proti Komisiji, na katero se sklicuje italijanska vlada. V tej sodbi je Sodišče menilo, da bi bilo v nasprotju z načeloma legitimnih pričakovanj in pravne varnosti, če bi Komisija, potem ko je enkrat odobrila določeno ureditev pomoči, ponovno presojala ukrepe za izvajanje te ureditve kot nove pomoči. Zato je Sodišče presodilo, da ko država članica zatrjuje, da so ukrepi sprejeti za izvajanje predhodno odobrene pomoči, Komisija v zvezi s temi ukrepi ne more takoj uvesti postopka na podlagi člena 88(2) ES, tako da jih šteje kot nove pomoči, kar bi lahko posredno zajelo njihov začasni odlog, ampak mora predhodno ugotoviti, ali so ti ukrepi zajeti z zadevno ureditvijo, in če so, ali izpolnjujejo pogoje, določene v odločbi o odobritvi te. Le pri negativnem sklepu po končani presoji lahko Komisija začne postopek na podlagi člena 88(2) ES, s tem da zadevne ukrepe šteje za nove pomoči. Nasprotno pa mora Komisija pri pozitivnem sklepu te ukrepe obravnavati kot obstoječe pomoči po postopku, določenem v členu 88(1) in (2) ES.

58 Kljub temu v obravnavanem primeru morebitna opredelitev zadevnih ukrepov kot obstoječih pomoči ne bi izhajala iz odločbe, za katero bi stranki soglašali, da ima za posledico odobritev določene ureditve pomoči. Pravzaprav italijanska vlada zatrjuje, da člen 4(3) Uredbe št. 3577/92 vsebuje odobritev ureditev pomoči, določenih s pogodbami o izvajanju javnih služb, ki jih zajema, vendar Komisija zatrjuje drugače. Zato ni mogoče zatrjevati, da bi morala Komisija nemudoma preveriti skladnost navedenih ukrepov glede na to uredbo Sveta, ki ji oporeka, da bi lahko bila enakovredna odločbi o odobritvi ureditve pomoči.

59 V obravnavanem primeru je bilo prvo vprašanje, na katero je bilo treba odgovoriti, da bi bilo mogoče sprejeti odločitev o postopku za obravnavanje zadevnih ukrepov kot obstoječih pomoči oziroma kot novih pomoči, prav to, ali člen 4(3) Uredbe 3577/92 vsebuje odobritev vseh pomoči, določenih s pogodbami o izvajanju javnih služb, ki jih zajema.

- 60 Komisija je to vprašanje presojala. Tako izpodbijana odločba vsebuje naslednji odlomek: „Člen 4(3) dopušča, da lahko obstoječe pogodbe o izvajanju javnih služb veljajo do dneva izteka. Te ‚starešinske klavzule‘ je treba razlagati ozko, saj pomenijo izjemo od splošnega pravila, v skladu s katerim morajo biti pogodbe [o izvajanju javnih služb] dostopne vsem zadevnim gospodarskim subjektom iz Evropske unije. Zato se lahko ta določila uporabljajo samo za pomoči, ki so potrebne za zagotavljanje ponudbe izvajanja javnih storitev. Pomoč, ki presega te meje, mora preveriti Komisija na podlagi določb o državnih pomočeh v skladu z običajnimi postopki.“ Iz tega izvlečka sledi, da je Komisija kot nove pomoči opredelila financiranja, ki presegajo stroške, ki jih povzročijo obveznosti izvajanja javnih služb. Ta analiza je poleg tega popolnoma skladna s pozivom, izraženim v izpodbijani odločbi, da se začasno odložijo financiranja, ki presegajo neto dodatek za stroške, povezane z opravljanjem storitev splošnega pomena, ne pa vsa financiranja pogodb o izvajanju javnih služb, sklenjenih s podjetji skupine Tirrenia.
- 61 Italijanska vlada Komisiji torej ne more očitati, da je že na začetku ukrepe, za katere izpodbijana odločba vsebuje začasni odlog, štela za nove pomoči v smislu člena 88(3) ES, ne da bi predhodno presodila elemente, ki so jih italijanski organi navedli v podporo svojemu stališču, v skladu s katerim bi bilo treba zadevne ukrepe obravnavati kot obstoječe pomoči.
- 62 O temelju je torej treba presoditi, ali bi morala Komisija, v nasprotju s svojim stališčem, na tej stopnji postopka na podlagi člena 4(3) Uredbe št. 3577/92 v zvezi z obravnavanimi ukrepi, ko se je treba odločiti med obravnavanjem pomoči kot obstoječih pomoči oziroma obravnavanjem kot novih pomoči, sprejeti opredelitev obstoječih pomoči.

63 Komisija oporeka temu, da bi lahko člen 4(3) Uredbe št. 3577/92 odobril državne pomoči in jih spremenil v obstoječe pomoči samo zato, ker so bile določene v pogodbi o izvajanju javnih služb, ki je obstajala, ko je začela veljati ta uredba. Zadnja, sprejeta na podlagi člena 84 Pogodbe ES (po spremembi člen 80 ES), naj bi zadevala prosti pretok storitev v pomorskem prometu, državne pomoči pa bi lahko dovolil le akt, sprejet na pravni podlagi člena 94 Pogodbe ES (po spremembi člen 89 ES). Edini namen člena 4 navedene uredbe naj bi bil, da dovoljuje začasno ohranitev določenih ovir prostega pretoka storitev, upravičenih s potrebo po ohranitvi določenih prevoznih storitev splošnega pomena. Komisija poudarja, da se za določene mednarodne povezave, ki jih zagotavljajo določena podjetja skupine Tirrenia, Uredba št. 3577/92, ki se nanaša le na pomorsko kabotažo, tako ali tako ne uporablja.

64 Trditve Komisije so le deloma pravilne. Člen 4 Uredbe št. 3577/92, ki se, ko gre za tukaj obravnavano vprašanje, nanaša na pogodbe o izvajanju javnih služb z ladjarskimi družbami, ki zagotavljajo redne povezave z in med otoki, v odstavku 3 določa, da lahko pogodbe o izvajanju javnih služb, ki obstajajo na 1. januarja 1993, veljajo do dneva izteka ustrezne pogodbe. Pogodbe te vrste pa vsebujejo finančne določbe, potrebne za to, da se zagotovijo obveznosti izvajanja javnih služb, ki jih določajo. V okviru, v katerem besedilo člena 4(3) Uredbe št. 3577/92 zajema ohranitev zadevnih pogodb, ne da bi omejevalo obseg te določbe na določene vidike navedenih pogodb, za finančne dogovore, potrebne za to, da se zagotovi izvajanje javnih služb, ki jih zajemajo, velja člen 4(3). Komisija torej nepravilno zatrjuje, da je ta omejen na to, da dovoljuje morebitne izključne oziroma posebne pravice, ki izhajajo iz teh pogodb. Poleg tega Komisija v izpodbijani pogodbi ni sprejela tako omejujočega stališča, saj je priznala, da se v mejah financiranja dodatnih stroškov obveznosti izvajanja javnih služb člen 4(3) Uredbe št. 3577/92 uporablja za mehanizme financiranja zadevnih pogodb.

- ⁶⁵ Vendar pa se nasprotno s tem, kar v bistvenem zatrjuje italijanska vlada, za morebitne pomoči, ki presegajo tisto, kar je bilo potrebno za zagotavljanje obveznosti izvajanja javnih služb, ki je predmet zadevnih pogodb, člen 4(3) Uredbe št. 3577/92 ne bi smel uporabljati, zato ker niso potrebne za uravnoteženje in torej za ohranitev takih pogodb. Na temelju te določbe jih torej ni mogoče šteti za obstoječe pomoči.
- ⁶⁶ V obravnavanem primeru so s tožbo italijanske vlade sicer zajeti le ukrepi, za katere je v izpodbijani odločbi Komisija predvidela začasni odlog, to je „vse pomoči, ki presegajo neto dodatne stroške, povezane z zagotavljanjem storitev splošnega gospodarskega pomena, v skladu z [obveznostmi izvajanja javnih služb], ki so jih italijanski organi določili v skladu z interesom splošnega pomena“. Gre za morebitne pomoči, ki niso potrebne za zagotavljanje navedenih obveznosti in jih torej ni mogoče šteti za obstoječe pomoči na podlagi člena 4(3) Uredbe št. 3577/92. V nasprotju s tem, kar zatrjuje italijanska vlada, je Komisija te pomoči lahko upravičeno obravnavala kot nove pomoči.
- ⁶⁷ Tožbeni razlog, ki izhaja iz kršitve člena 87(1) ES ter 88(1) in (3) ES, zato ni utemeljen.
- ⁶⁸ Iz zgoraj navedenega sledi, da je treba izpodbijano odločbo razglasiti za nično v delu, v katerem do vročitve odločbe o zaključku postopka glede zadevnega podjetja italijanskim organom zajema začasni odlog davčne ureditve za oskrbo z gorivom in mazivnim oljem plovil skupine Tirrenia, in da je treba tožbo v preostalem delu zavrniti.

Stroški

- ⁶⁹ V skladu s členom 69(3) Poslovnika lahko Sodišče, če vsaka stranka uspe samo deloma, ali v izjemnih okoliščinah, odloči, da se stroški delijo ali da vsaka stranka nosi svoje stroške. V obravnavanem primeru nosi vsaka stranka svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE (veliki senat)

razsodilo:

- 1. Odločba Komisije, vročena italijanskim organom z dopisom SG (99) D/6463 z dne 6. avgusta 1999 o uvedbi postopka na podlagi člena 88(2) ES, ki se nanaša na državno pomoč C-64/99 (prej NN 68/99), se razveljavi v delu, v katerem do vročitve odločbe o zaključku postopka glede zadevnega podjetja (Odločba Komisije C(2001)1684 z dne 21. junija 2001 oziroma Odločba Komisije C(2004)470 konč. z dne 16. marca 2004) italijanskim organom zajema začasni odlog davčne ureditve za oskrbo z gorivom in mazivnim oljem plovil skupine Tirrenia di Navigazione.**
- 2. V preostalem delu se tožba zavrne.**
- 3. Vsaka stranka nosi svoje stroške.**

Podpisi