

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

10. května 2005*

Ve věci C-400/99,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 230 ES, podaná dne 18. října 1999,

Italská republika, původně zastoupená U. Leanzou, poté I. M. Bragugliou, jako zmocněnci, ve spolupráci s P. G. Ferrim a M. Fiorillim, avvocati dello Stato, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Komisi Evropských společenství, zastoupené E. De Persio, jakož i D. Triantafyllouem a V. Di Bucci, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

* Jednací jazyk: italština

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans a A. Rosas, předsedové senátů, J.-P. Puissochet (zpravodaj) a R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr a J. N. Cunha Rodrigues, soudci,

generální advokátka: C. Stix-Hackl,

vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 10. června 2004,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou navrhuje Italská republika zrušení rozhodnutí Komise Evropských společenství, oznámeného dopisem SG(99) D/6463 ze dne 6. srpna 1999, zahájit řízení stanovené v čl. 88 odst. 2 ES ohledně státní podpory C 64/99 (ex NN 68/99) – Itálie – poskytnuté podnikům skupiny Gruppo Tirrenia di Navigazione (Úř. věst. C 306, s. 2, dále jen „napadené rozhodnutí“), v rozsahu, v němž toto rozhodnutí pozastavuje dotčenou podporu.

Skutkový stav a řízení

- 2 Poté, co služby Komise obdržely stížnosti, podle kterých italské orgány poskytly nedovolené státní podpory pro vnitřní přepravní služby trajektem, které byly provozovány podniky Gruppo Tirrenia di Navigazione (dále jen „skupina Tirrenia“), dotázaly se italských orgánů na tuto věc dopisem ze dne 12. března 1999.

- 3 Tato žádost o informace se týkala zvláště závazků veřejné služby uložených podnikům skupiny Tirrenia a podmínek stanovení a úhrady vícenákladů vyplývajících z těchto povinností.

- 4 Po různých výměnách korespondence s italskými orgány se Komise domnívala, že existují závažné pochybnosti o slučitelnosti opatření způsobilých představovat státní podpory ve prospěch podniků skupiny Tirrenia se společným trhem. Proto napadeným rozhodnutím zahájila s ohledem na tyto předpokládané podpory řízení stanovené v čl. 88 odst. 2 ES. V tomto rámci projednávala Komise dotčená opatření jako nové podpory nebo změny existujících podpor ve smyslu čl. 88 odst. 3 ES (dále jen „nové podpory“), a nikoliv jako existující podpory ve smyslu čl. 88 odst. 1 ES (dále jen „existující podpory“). Potom toto rozhodnutí oznámila italským orgánům.

- 5 V části tohoto rozhodnutí nazvané „Závěry“ Komise zejména uvedla, že si vyhrazuje právo požadovat od italských orgánů pozastavit platbu jakékoli podpory překračující čisté dodatečné náklady vynaložené na poskytování služeb obecného hospodářského zájmu. Potom vyzvala italské orgány, aby potvrdily do deseti pracovních dnů pozastavení této platby, a poukázala na to, že pokud by podpory vyplacené navíc nebyly pozastaveny a pozastavená částka nebyla odůvodněna, mohla by vůči

italským orgánům v tomto smyslu vydat příkaz. Komise upřesnila, že pozastavení je nutné pro omezení dopadů narušení hospodářské soutěže, ale že nezahrnuje rovněž pozastavení služeb jako takových, které mohou být nadále zajišťovány za podmínek v souladu s právem Společenství. Především upozornila italské orgány na odkladný účinek čl. 88 odst. 3 ES, jakož i na dopis zaslaný členským státům dne 22. února 1995, ve kterém uvedla, že u veškerých podpor poskytnutých protiprávně může být požadováno jejich navrácení od příjemce.

- 6 Dne 18. října 1999 podala Italská republika tuto žalobu směřující ke zrušení napadeného rozhodnutí „v části, ve které pozastavuje podpory prohlášené za protiprávní“.
- 7 Dne 19. října 1999 podaly Tirrenia di Navigazione SpA, Adriatica di Navigazione SpA, Caremar SpA, Toremar SpA, Siremar SpA a Saremar SpA, společnosti skupiny Tirrenia, kanceláři Soudu prvního stupně Evropských společenství žalobu zapsanou do rejstříku pod číslem T-246/99, směřující ke zrušení napadeného rozhodnutí v plném rozsahu.
- 8 Samostatným podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 25. listopadu 1999 Komise požádala na základě čl. 91 odst. 1 jednacího řádu Soudní dvůr, aby prohlásil, že není namístě vydat rozhodnutí ve věci, nebo vyhověl námitce nepřipustnosti bez projednání věci samé.
- 9 Rozsudkem ze dne 9. října 2001, Itálie v. Komise (C-400/99, Recueil, s. I-7303, dále jen „mezitímní rozsudek“) zamítl Soudní dvůr tuto žádost a řízení pokračovalo ve věci samé. Podstatou tohoto rozsudku bylo, že Soudní dvůr prohlásil žalobu za přípustnou z důvodu, že Komise kvalifikovala opatření v projednávaném případě

jako nové podpory, které byly uskutečněny protiprávně, zatímco italská vláda tvrdí, pokud jde o některé z nich, že se jedná o existující a legálně poskytnuté podpory, a pokud jde o ostatní z nich, že neobsahují prvky podpory, což znamená, že na rozdíl od toho, co vyplývá z napadeného rozhodnutí, tato opatření nemusí být pozastavena. S ohledem na tyto souvislosti Soudní dvůr určil, že toto rozhodnutí má autonomní právní účinky, a že představuje v důsledku toho napadnutelný akt. Pro podrobnosti rozboru, který vedl Soudní dvůr k tomuto závěru, se odkazuje na mezitímní rozsudek.

- 10 Usnesením ze dne 25. března 2003 zastavil Soud, pokud jde o něj, na základě čl. 54 třetího pododstavce Statutu Soudního dvora řízení probíhající před ním ve věci T-246/99 až do vydání rozsudku Soudního dvora v projednávané věci.
- 11 Mezitím Komise ukončila řízení zahájené napadeným rozhodnutím ohledně opatření poskytnutých jednomu z podniků skupiny Tirrenia, a to námořní společnosti Tirrenia di Navigazione SpA, v rámci režimu vyplývajícího z úmluvy uzavřené s italským státem v roce 1991 týkající se závazku veřejné služby tohoto podniku [rozhodnutí ze dne 21. června 2001 ohledně státních podpor poskytnutých Itálií námořní společnosti Tirrenia di Navigazione (Úř. věst. L 318, s. 9), dále jen „rozhodnutí ze dne 21. června 2001“]. Komise prohlásila financování poskytnuté v tomto rámci z titulu kompenzace za veřejnou službu ode dne 1. ledna 1990 do 31. prosince 2000 za slučitelné se společným trhem a za určitých podmínek povolila stejné druhy financování na období od 1. ledna 2001 do 31. prosince 2004. V tomto rozhodnutí Komise nicméně zachovala kvalifikaci těchto opatření jako nových podpor, kterou jim přisoudila již v napadeném rozhodnutí, které je zpochybňováno v této žalobě Italskou republikou.
- 12 Druhým rozhodnutím přijatým po ukončení písemné části řízení v projednávané věci Komise ukončila řízení, které bylo zahájeno napadeným rozhodnutím ohledně jiných podniků skupiny Tirrenia [rozhodnutí Komise 2005/163/ES ze dne 16. března

2004 o státních podporách poskytnutých Itálií ve prospěch námořních společností Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar a Toremar (Gruppo Tirrenia) (Úř. věst. 2005 L 53, s. 29)]. Komise prohlásila financování poskytnuté těmto podnikům z titulu kompenzace za veřejnou službu od 1. ledna 1992 za slučitelné se společným trhem a podřídila jejich další vyplacení od roku 2004 určitým podmínkám. Komise nicméně prohlásila financování poskytnuté podniku Adriatica na námořní spojení v období mezi lednem 1992 a červencem 1994 za neslučitelné se společným trhem a zrušila financování poskytnuté podniku Caremar na rychlé spojení osobní přepravy od 1. září 2004. V tomto druhém rozhodnutí o ukončení Komise rovněž setrvala na kvalifikaci veškerých výše uvedených opatření jako nových podpor, uvedené již v napadeném rozhodnutí.

Návrhy účastníků řízení

13 Italská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil dopis Komise ze dne 6. srpna 1999 „v části, ve které pozastavuje podpory prohlášené za protiprávní“;
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

14 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- určil, že žaloba se stala bezpředmětnou pro část napadeného rozhodnutí týkající se podpor ve prospěch Tirrenia di Navigazione;

- ve zbývající části žalobu zamítl;

- uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

K návrhu na nevydání rozhodnutí ve věci

- ¹⁵ Ve své duplice Komise tvrdí, že žaloba se stala bezpředmětnou co se týče podpor společnosti Tirrenia di Navigazione SpA. Jelikož rozhodnutí ze dne 21. června 2001 nebylo napadeno v rámci lhůty pro podání žaloby, je již s konečnou platností prokázáno, že ačkoliv jsou slučitelná se společným trhem, představují opatření přijatá ve prospěch tohoto podniku protiprávní podpory, a sice nové podpory uskutečněné bez předchozího schválení vyžadovaného čl. 88 odst. 3 ES. V tomto ohledu ztratilo napadené rozhodnutí veškerý samostatný právní význam a italská vláda již nemá právní zájem na zrušení tohoto rozhodnutí.
- ¹⁶ Argument Komise je třeba odmítnout.
- ¹⁷ Zajisté, v rozhodnutí ze dne 21. června 2001 částečně ukončujícím probíhající řízení zahájené napadeným rozhodnutím potvrdila Komise své předběžné posouzení, podle kterého dotace poskytnuté Tirrenia di Navigazione SpA z důvodu jejích závazků veřejné služby představují novou podporu, na kterou se vztahuje čl. 88 odst. 3 ES, a toto rozhodnutí, které nebylo napadeno ve lhůtě pro podání žaloby, se stalo konečným. Žaloba proti napadenému rozhodnutí nicméně směřuje v podstatě k tomu, aby bylo rozhodnuto, že opatření, jejichž pozastavení požadovala Komise v tomto rozhodnutí, není třeba pozastavovat, dokud nebude přijato nebo nebudou přijata rozhodnutí ukončující řízení zahájené napadeným rozhodnutím. Taková

otázka přitom není předmětem rozhodnutí o ukončení řízení, jak vyplývá z čl. 88 odst. 2 prvního pododstavce ES, jakož i z čl. 7 odst. 2 až 5 a článku 14 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [88 ES] (Úř. věst. L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339, dále jen „nařízení o řízení o státních podporách“).

- 18 Z předchozího vyplývá, že žaloba se v žádném ohledu nestala bezpředmětnou.

K věci samé

- 19 Italská vláda vznáší v podstatě čtyři žalobní důvody pro zrušení. Zaprvé tvrdí, že napadené rozhodnutí je stíženo nedostatkem odůvodnění. Zadruhé Komise neposkytla italským orgánům příležitost předložit své připomínky před přijetím napadeného rozhodnutí. Zatřetí se dopustila zneužití pravomoci. Nakonec napadené rozhodnutí z různých důvodů porušuje čl. 87 odst. 1 ES a čl. 88 odst. 1 a 3 ES.

K odůvodnění

Argumenty účastníků řízení

- 20 Italská vláda vytýká Komisi, že v napadeném aktu opomenula odkázat na nařízení o řízení o státních podporách, i když toto nařízení již vstoupilo v platnost.

- 21 Komise odpovídá, že právní základ rozhodnutí o zahájení řízení upraveného v čl. 88 odst. 2 ES, jako je napadené rozhodnutí, je obsažen přímo ve Smlouvě o ES, a že nařízení o řízení o státních podporách tedy nemuselo být uvedeno.

Závěry Soudního dvora

- 22 Článek 253 ES stanoví zejména, že rozhodnutí přijatá Komisí musí obsahovat odůvodnění. Povinnost uvést odůvodnění v rozhodnutí, kterým je jeho adresát zkrácen na svých právech, má za cíl umožnit Soudnímu dvoru vykonávat svou kontrolu legality rozhodnutí a poskytnout dotčené osobě dostatečnou informaci k posouzení, zda je rozhodnutí opodstatněné, či zda je stíženo vadou umožňující zpochybnit jeho legalitu (viz zejména rozsudek ze dne 26. listopadu 1981, Michel v. Parlament, 195/80, Recueil, s. 2861, bod 22).
- 23 V projednávaném případě může neuvedení odkazu na nařízení o řízení o státních podporách nebo určitá jeho ustanovení v napadeném rozhodnutí případně představovat nedostatek odůvodnění pouze tehdy, pokud Komise uplatnila ustanovení tohoto nařízení, která nevyplývají přímo ze Smlouvy. V tomto ohledu je namístě poznamenat, že toto nařízení je v dosti značné míře podrobnou kodifikací výkladu procesních ustanovení Smlouvy týkajících se státních podpor provedeného soudy Společenství před přijetím tohoto nařízení.
- 24 Za daných okolností napadené rozhodnutí neprovádí žádné procesní ustanovení týkající se kontroly státních podpor, které by nevyplývalo přímo ze Smlouvy. Tímto rozhodnutím Komise vyzvala italské orgány k předložení jejich připomínek k opatřením, která jsou v něm uvedena, na základě čl. 88 odst. 2 ES a formulovala tuto výzvu tak, že předběžně kvalifikovala posledně uvedená opatření jako nové podpory, což s sebou neslo jejich pozastavení v rozsahu upřesněném v uvedeném rozhodnutí (viz rozsudky ze dne 30. června 1992, Španělsko v. Komise, C-312/90,

Recueil, s. I-4117, bod 17, a Itálie v. Komise, C-47/91, Recueil, s. I-4145, bod 25, jakož i mezitímní rozsudek, bod 56). Žádné řízení ani žádný právní účinek vyplývající z tohoto rozhodnutí nejsou založeny na novém ustanovení nařízení o řízení o státních podporách.

- 25 Žalobní důvod vycházející z nedostatku odůvodnění napadeného rozhodnutí tedy musí být zamítnut.

K žalobnímu důvodu vycházejícímu z toho, že italské vládě nebyla poskytnuta příležitost předložit připomínky

Argumenty účastníků řízení

- 26 Italská vláda tvrdí, že Komise jí měla poskytnout příležitost předložit své připomínky před přijetím napadeného rozhodnutí, které s sebou nese pozastavení určitých plateb. Tvrdí, že nedostatek takového postupu je zvláště závažný, co se týče dvou typů opatření, jichž se týká napadené rozhodnutí, a sice doprovodných opatření k průmyslovému projektu skupiny Tirrenia za období 1999–2002 a fiskálních opatření vztahujících se k zásobování pohonnými hmotami a motorovým olejem, které s italskými orgány nebyly projednávány nikdy předtím, než se staly předmětem napadeného rozhodnutí.
- 27 Komise připomíná, že toto rozhodnutí neobsahuje příkaz pozastavit dotčená opatření. Ustanovení čl. 11 odst. 1 nařízení o řízení o státních podporách uvedené italskou vládou v její žalobě, které ukládá před vydáním takového příkazu povinnost poskytnout dotčenému členskému státu příležitost předložit jeho připomínky, tedy podle ní nebylo třeba použít. Naproti tomu napadené rozhodnutí obsahuje právě výzvu k formulování připomínek k případnému následnému příkazu k pozastavení.

- 28 Komise dodává, že v případě nových neoznámených a uskutečněných podpor („protiprávní“ podpory stanovené v kapitole III nařízení o řízení o státních podporách) rozhodnutí zahájit řízení stanovené v čl. 88 odst. 2 ES nemusí předcházet korespondence s dotčeným členským státem. Článek 10 odst. 2 tohoto nařízení totiž sice umožňuje Komisi předem si vyžádat informace od dotyčného státu, avšak není k tomu povinná. Článek 13 odst. 1 uvedeného nařízení povoluje zahájení uvedeného řízení bez uložení jakékoliv předcházející povinnosti.

Závěry Soudního dvora

- 29 Vzhledem k právním důsledkům rozhodnutí o zahájení řízení stanoveného v čl. 88 odst. 2 ES musí Komise při předběžném posouzení sledovaných opatření jakožto nových podpor v případě, že je možné, že dotčený členský stát s takovou kvalifikací nebude souhlasit (viz mezitímní rozsudek, body 59 a 60), předběžně projednat dotyčná opatření s dotčeným členským státem, aby měl tento příležitost oznámit případně Komisi, že podle něho uvedená opatření nepředstavují podpory nebo že představují existující podpory.

- 30 Články 10 a 13 nařízení o řízení o státních podporách, kterých se dovolává Komise, jsou slučitelné s tímto požadavkem. Tak v článku 10, který se vztahuje na situaci, kdy Komise má k dispozici informace týkající se údajné protiprávní podpory, bez ohledu na jejich zdroj, je výraz „v případě nutnosti“, užitý v odstavci 2, který uvádí větu „[V případě nutnosti si Komise] vyžádá informace od dotyčného členského státu“, vyhrazen pro případ, kdy Komise již odpovídajícím způsobem projednala dotčené opatření s uvedeným členským státem, například pokud je to on, kdo informoval Komisi o existenci tohoto opatření. Tento výraz neznamená, že Komise může

upustit od projednání opatření s dotčeným členským státem před zahájením řízení stanoveného v čl. 88 odst. 2 ES vůči němu. Rovněž článek 13, který určuje, že přezkoumání možné protiprávní podpory může být zakončeno rozhodnutím o zahájení tohoto řízení, nezprošťuje Komisi povinnosti projednat dotčené opatření s dotčným členským státem před přijetím takového rozhodnutí.

- 31 V projednávaném případě Komise neprojednala s italskými orgány daňový režim, jehož požívala skupina Tirrenia v souvislosti se zásobováním svých plavidel pohonnými hmotami a motorovým olejem před přijetím napadeného rozhodnutí, které předpokládalo přinejmenším částečné pozastavení tohoto režimu. Jestliže by to Komise učinila, mohly italské orgány bez dalšího uplatnit skutečnosti směřující k prokázání, že není třeba tento režim pozastavit jakožto protiprávní podporu. V tomto ohledu je namístě uvést, že v rozhodnutí o částečném ukončení řízení ze dne 21. června 2001 týkajícího se Tirrenia di Navigazione vzala Komise na vědomí, že italské orgány rozšířily od 2. března 1996, tedy před napadeným rozhodnutím, tento režim na všechny lodě zakotvené v přístavu, určené k údržbě.

- 32 Co se naopak týče průmyslového plánu skupiny Tirrenia na období 1999–2002, vyplývá ze spisu, že Komise se ve své žádosti o informace formulované dopisem ze dne 12. března 1999 zabývala mechanismem víceletých hospodářských plánů, které musí skupina Tirrenia předložit italským orgánům. Jestliže se tudíž nový plán nebo opatření směřující k doplnění předcházejícího plánu připravovaly a následně byly skupinou prezentovány během fáze předběžného přezkoumání opatření zmíněných v tomto dopise, mohly italské orgány očekávat, že tento nový plán nebo jeho dodatky budou zahrnuty do případného rozhodnutí o zahájení řízení stanoveného v čl. 88 odst. 2 ES. Samy o tom mohly rovněž Komisi informovat tím, že by případně předložily podklady způsobilé zabránit jejich zahrnutí do takového rozhodnutí jakožto údajné nové podpory.

- 33 Co se týče dotací vyplacených skupině Tirrenia z titulu jejího závazku veřejné služby, vyplývá ze spisu, že těmito opatřeními se zabývaly jak služby Komise, tak i italské orgány, a to v žádosti Komise o informace ze dne 12. března 1999, v odpovědi dané italskými orgány a během dvoustranné schůzky, přičemž vše předcházelo přijetí napadeného rozhodnutí. S ohledem na ně tedy italská vláda již nemůže uplatňovat, že neměla možnost předložit relevantní podklady před přijetím napadeného rozhodnutí.
- 34 Napadené rozhodnutí je tak třeba zrušit v rozsahu, ve kterém s sebou neslo pozastavení daňového režimu vztahujícímu se na skupinu Tirrenia v souvislosti se zásobováním jejich plavidel pohonnými hmotami a motorovým olejem.
- 35 V tomto stadiu tohoto rozsudku se tedy následující rozbor týká pouze dotací vyplacených podnikům skupiny Tirrenia z titulu jejich závazků veřejné služby, o kterých italská vláda tvrdí, že i když dotace obsahují prvky podpory, představují každopádně existující podpory, jakož i průmyslového plánu skupiny Tirrenia na období 1999-2002.

K zneužití pravomoci

Argumentace účastníků řízení

- 36 Italská vláda se domnívá, že napadené rozhodnutí, kterým byla dotčená opatření posouzena jako protiprávní podpory a které předpokládá jejich pozastavení,

neobsahuje odůvodnění ospravedlňující takové posouzení. Jediné odůvodnění týkající se pozastavení se vztahuje k újmě, kterou by pokračování v provádění dotčených opatření způsobilo soutěžitelům Tirrenia, ale neprokazuje, že se jedná o podpory ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES a o nové podpory. Komise tedy přijala pouze rozhodnutí o preventivním pozastavení pro případ, že by sledovaná opatření byla skutečně novými protiprávními podporami, ovšem toto rozhodnutí není nikterak založeno na dostatečném zkoumání dovolujícím dospět k takovému závěru.

- 37 Komise v tomto ohledu zdůrazňuje, že napadené rozhodnutí neobsahuje příkaz k pozastavení, který by vyžadoval prokázání existence protiprávních podpor. Vyjadřuje pouze pochybnosti o existenci podpor, o jejich protiprávním charakteru a o jejich slučitelnosti se společným trhem. Úvahy týkající se případných škod, které by dotčená opatření mohla způsobit soutěžitelům skupiny Tirrenia, pouze souvisí s možností pozdějšího příkazu pozastavení, ke kterému byly italské orgány vyzvány předložit své připomínky.

Závěry Soudního dvora

- 38 Pojem zneužití pravomoci označuje skutečnost, že správní orgán využil své pravomoci s jiným cílem než s tím, s ohledem na který mu byly svěřeny (viz zejména rozsudek ze dne 4. února 1982, Buyl a další v. Komise, 817/79, Recueil, s. 245, bod 28). Rozhodnutí je stiženo zneužitím pravomoci pouze tehdy, pokud je na základě objektivních, relevantních a shodujících se indicií zjevné, že bylo přijato k takovému účelu (viz zejména rozsudek ze dne 5. května 1966, Gutmann, 18/65 a 35/65, Recueil, s. 149, 170).

39 V projednávaném případě tomu tak není. Jak Soudní dvůr vyslovil v mezitímním rozsudku, pozastavení vykonávaných opatření, které Komise kvalifikuje jako nové podpory v rozhodnutí o zahájení řízení stanoveného v čl. 88 odst. 2 ES, vyplývá přímo z této kvalifikace ve spojení s ustanoveními čl. 88 odst. 3 poslední věty ES. Zneužití pravomoci tudíž mohlo být dáno pouze tehdy, jestliže by se prokázalo, že Komise úmyslně posoudila jako nové podpory opatření, u kterých bylo nepochybné, že se jedná o existující podpory, podléhající režimu kontroly stanovenému v čl. 88 odst. 1 ES, nebo o opatření, která dokonce ani nepatří do oblasti působnosti článků 87 ES a 88 ES, to znamená, jestliže by bylo prokázáno, že Komise chtěla úmyslně v krátké lhůtě dosáhnout pozastavení opatření, o kterých nemohla pochybovat, že mohou být ještě legálně prováděny přinejmenším do ukončení řízení.

40 K datu přijetí napadeného rozhodnutí a s ohledem na informace, kterými disponovala Komise, však nebylo nepochybně zřejmé, že dotace poskytnuté skupině Tirrenia, které přesahovaly čisté dodatečné náklady vynaložené na poskytování služeb obecného hospodářského zájmu a které byly předmětem pozastavení vyplývajícího z tohoto rozhodnutí, představovaly buď existující podpory ve smyslu výše uvedeného, nebo opatření neobsahující prvky podpor.

41 Žalobní důvod vycházející ze zneužití pravomoci není v důsledku toho opodstatněný.

K porušení čl. 87 odst. 1 ES a čl. 88 odst. 1 a 3 ES

Argumentace účastníků řízení

- 42 Italská vláda zdůrazňuje, že Komise v napadeném rozhodnutí uvádí, že se není možné v tomto stadiu vyslovit k existenci prvků podpory. Takový stupeň nejistoty neumožňuje zahájit řízení, jehož důsledkem je pozastavení dotčených opatření. V tomto ohledu italská vláda odkazuje na rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 1994, *Itálie v. Komise* (C-47/91, Recueil, s. I-4635), ve kterém Soudní dvůr, co se týče otázky slučitelnosti jednotlivých podpor s rozhodnutím o schválení režimu podpor, rozhodl:

„33 [...] vzhledem k tomu, že [čl. 88 odst. 3 ES] opravňuje Komisi nařídít pouze pozastavení poskytování nových podpor, nestačí, aby měla pouhé pochybnosti o slučitelnosti jednotlivých podpor se svým rozhodnutím o schválení režimu podpor.“

- 34 Jestliže má Komise pochybnosti o slučitelnosti jednotlivých podpor se svým rozhodnutím o schválení režimu podpor, přísluší jí přikázat dotčenému členskému státu, aby jí dodal ve lhůtě, kterou stanoví, všechny dokumenty, informace a údaje nutné pro vyslovení se ke slučitelnosti sporné podpory s jejím rozhodnutím o schválení režimu podpor.“

- 43 Kromě toho podle italské vlády Komise v napadeném rozhodnutí připustila, že podpory nutné na pokrytí vícenákladů na veřejné služby, vynaložené z titulu zakázek na veřejné služby existujících před nabytím účinnosti nařízení Rady (EHS) č. 3577/92 ze dne 7. prosince 1992 o uplatňování zásady volného pohybu služeb v námořní dopravě v členských státech (námořní kabotáž) (Úř. věst. L 364, s. 7; Zvl. vyd. 06/02, s. 10) jsou povoleny z důvodu čl. 4 odst. 3 tohoto nařízení, které stanoví: „Stávající zakázky na veřejné služby mohou zůstat v platnosti do uplynutí doby, na kterou byly uzavřeny“.
- 44 V tomto ohledu uvádí italská vláda, že vše, co bylo poskytnuto podnikům skupiny Tirrenia jako protihodnota jejich úkolů ve veřejné službě, je stanoveno v zakázce na veřejné služby zadané dne 30. července 1991 ministerstvem dopravy ve prospěch uvedených podniků, že Komise obdržela oznámení o těchto zakázkách již v roce 1991 a že určité související podklady jí byly předány mezi roky 1991 a 1997. Ve své replice zdůrazňuje, že případné podpory byly tedy uskutečněny před liberalizací zavedenou nařízením č. 3577/92, přičemž podstatné náležitosti závazků veřejné služby a příslušných kompenzací pocházejí ještě z období před přijetím Římské smlouvy, a že v každém případě Komise vzhledem k tomu, že obdržela oznámení o uvedených zakázkách, uvedené podpory výslovně či konkludentně schválila. V důsledku toho pokud uskutečněné platby ve prospěch podniků skupiny Tirrenia měly být posouzeny jako státní podpory ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES, představují v každém případě existující podpory.
- 45 Podle italské vlády však Komise ignorovala podklady, které jí byly oznámeny mezi lety 1991 a 1997, pro určení, zda se jedná o existující podpory, či nové podpory. Komise se hned bez odůvodnění rozhodla přiklonit se ke druhému předpokladu.
- 46 Komise vysvětluje, že skutečnost, že vyjádřila nejistotu o existenci prvků podpor ve zkoumaných opatřeních, je v rámci rozhodnutí o zahájení řízení stanoveného v čl. 88

odst. 2 ES obvyklá. Tvrdí, že v napadeném rozhodnutí naproti tomu nevyjádřila žádnou pochybnost, co se týče nového charakteru dotčených opatření, protože v jejich korespondenci předcházející přijetí tohoto rozhodnutí italské orgány nijak netvrdily, že se jedná o existující podpory. V důsledku toho nebyla situace srovnatelná s tou, která vedla k výše uvedenému rozsudku Itálie v. Komise.

Závěry Soudního dvora

47 Jak Soudní dvůr ustáleným způsobem rozhoduje, pokud Komise zkoumá podpůrná opatření s ohledem na článek 87 ES pro určení, zda jsou slučitelná se společným trhem, je povinna zahájit řízení stanovené v čl. 88 odst. 2 ES, jestliže po fázi předběžného přezkoumání nemůže vyloučit všechny pochybnosti o slučitelnosti těchto opatření se společným trhem (rozsudek ze dne 20. března 1984, Německo v. Komise, 84/82, Recueil, s. 1451, bod 13). Stejně zásady se musí přirozeně uplatnit, jestliže má Komise nadále pochybnosti o samotné kvalifikaci zkoumaného opatření jakožto podpory ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES. Nelze tedy vytýkat Komisi zahájení uvedeného řízení i tehdy, pokud vyjádřila v rozhodnutí přijatém za tímto účelem pochybnosti o tom, zda opatření, která jsou jeho předmětem, mají charakter podpor ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES.

48 S ohledem na právní důsledky zahájení řízení stanoveného v čl. 88 odst. 2 ES, co se týče opatření posuzovaných jakožto nové podpory, musí Komise nicméně v případě, kdy dotčený členský stát tvrdí, že opatření nepředstavují podpory ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES, provést dostatečné zkoumání otázky na základě informací, které jí byly poskytnuty v tomto stadiu uvedeným státem, a to i pokud toto zkoumání nevyústí v konečné posouzení. V rámci zásady loajální spolupráce mezi členskými státy a orgány Společenství, která vyplývá z článku 10 ES, a také proto, aby se řízení nezdržovalo, přísluší členskému státu, který se domnívá, že dotčená opatření

nepředstavují podporu, aby co nejdříve od okamžiku, kdy se na něj Komise obrátí v souvislosti s těmito opatřeními, poskytl Komisi podklady odůvodňující toto stanovisko. Pokud tyto podklady umožňují odstranit pochybnosti ve smyslu absence prvků podpory ve zkoumaných opatřeních, Komise nemůže zahájit řízení stanovené v čl. 88 odst. 2 ES. Naproti tomu pokud tyto prvky neumožňují odstranit pochybnosti o existenci prvků podpory a pokud existují též pochybnosti o slučitelnosti se společným trhem, Komise musí zahájit uvedené řízení.

- 49 V projednávaném případě vyplývá ze spisu, že italské orgány v odpověď na první žádost Komise o informace tvrdily, že dotace vyplývající ze zakázek na veřejné služby zadáných podnikům skupiny Tirrenia v roce 1991 nepředstavují státní podporu. Nicméně v tomto stadiu při neexistenci možnosti ověření přiměřenosti dotací ve vztahu k vícenákladům vyplývajícím ze závazků veřejných služeb bylo legitimní, že měla Komise i nadále pochybnosti o existenci prvků podpory v těchto dotacích. Navíc Komise provedla pozastavení těchto dotací pouze v rozsahu, ve kterém přesahovaly čisté dodatečné náklady vynaložené na poskytnutí služeb obecného hospodářského zájmu. V rámci této žaloby italská vláda ostatně uvedla, že nepokládá za nutné zaujmout stanovisko k použitelnosti článku 87 ES na své vztahy ke skupině Tirrenia jakožto úspěšnému uchazeči zakázky na veřejné služby. Pokud jde o průmyslový plán skupiny Tirrenia na období 1999–2002, nepředložily italské orgány Komisi před přijetím napadeného rozhodnutí příslušné podklady, které by případně mohly vyloučit existenci státních podpor mezi opatřeními, které tento plán stanovil. Za těchto podmínek tato vláda nemůže Komisi vytýkat, že zahájila řízení stanovené v čl. 88 odst. 2 ES, když měla pochybnosti o existenci prvků podpory ve zkoumaných opatřeních.

- 50 Konečně co se týče výtky, podle které Komise neoprávněně kvalifikovala dotčená opatření jakožto nové podpory, ačkoliv jí byly známy skutečnosti umožňující

posoudit je jako podpory existující, týká se pouze financování vyplývajících ze zakázek na veřejné služby zadáných podnikům skupiny Tirrenia v roce 1991. V tomto stadiu tohoto rozsudku se tedy zkoumání již netýká průmyslového plánu na období 1999–2002. Po upřesnění tohoto je tedy třeba částečně zamítnout argument uvedený Komisí na její obranu, podle kterého italské orgány neuplatňovaly uvedené skutečnosti před zahájením řízení.

51 Ze spisu totiž vyplývá, že italské orgány, již počínajíc svou odpovědí na první žádost Komise o informace, uváděly, že zakázky na veřejné služby poskytnuté podnikům skupiny Tirrenia se řídily čl. 4 odst. 3 nařízení č. 3577/92, čímž v podstatě tvrdily, že financování vyplývající z těchto zakázek je legální, a že tedy nepředstavuje nové podpory, ale podpory existující. Naproti tomu pouhý odkaz na různou korespondenci s Komisí v letech 1991 až 1997 uvedený v této odpovědi, aniž by bylo prokázáno jakékoliv spojení mezi podklady poskytnutými v této korespondenci a případnou kvalifikací dotčených opatření jakožto existujících podpor, nepostačuje k tomu, aby italská vláda mohla vytýkat Komisi, že nezohlednila tyto podklady při posouzení nového, nebo existujícího charakteru dotčených opatření před zahájením řízení stanoveného v čl. 88 odst. 2 ES.

52 Žalobní důvod uvedený italskou vládou je tedy dále zkoumán jen v rozsahu, ve kterém se opírá o skutečnost, že Komise nezohlednila ustanovení čl. 4 odst. 3 nařízení č. 3577/92, když se rozhodla, že na dotčená opatření bude nazírat jako na nové podpory, a nikoliv jako na existující podpory.

53 Povinnost zahájit za určitých okolností řízení stanovené v čl. 88 odst. 2 ES, připomenutá v bodě 47 tohoto rozsudku, neovlivňuje procesní rámec, do kterého je třeba toto rozhodnutí zařadit, přičemž půjde buď o průběžné zkoumání režimů existujících podpor, jak vyplývá z kombinace ustanovení odstavců 1 a 2 článku 88 ES,

či o kontrolu nových podpor, jak vyplývá z kombinace ustanovení odstavců 3 a 2 téhož článku.

54 Vzhledem k právním důsledkům této procesní volby tehdy, kdy jde o opatření, která jsou již uskutečňována (viz mezitímní rozsudek, body 56 až 63), Komise nemůže automaticky zvolit druhý procesní rámec, pokud dotčený členský stát tvrdí, že je třeba uplatnit první z nich. V takovém případě musí Komise provést dostatečné zkoumání otázky na základě informací, které jí byly v tomto stadiu sděleny členským státem, a to i když toto zkoumání nevyústí v konečné posouzení zkoumaných opatření.

55 Stejně jako je třeba postupovat, pokud vyvstane otázka samotné existence prvků podpory, je i v rámci zásady loajální spolupráce mezi členskými státy a orgány, jak vyplývá z článku 10 ES, a též proto, aby se řízení nezdržovalo, úlohou členského státu, který se domnívá, že dotčená podpora je existující podporou, dodat Komisi co nejdříve od okamžiku, kdy se na něj Komise obrátí v souvislosti s dotyčným opatřením, podklady odůvodňující toto stanovisko. Pokud tyto podklady umožňují v rámci předběžného hodnocení usoudit, že je pravděpodobné, že dotčená opatření představují skutečně existující podpory, Komise se jimi musí zabývat v procesním rámci odstavců 1 a 2 článku 88 ES. Naproti tomu pokud prvky dodané členským státem neumožňují dospět k tomuto předběžnému závěru nebo pokud členský stát nedodá v tomto směru žádné podklady, musí se Komise zabývat těmito opatřeními v procesním rámci odstavců 3 a 2 téhož článku.

56 Projednávaný případ je proto třeba zkoumat s ohledem na tyto zásady.

57 Situace není zcela srovnatelná s tou, která vedla k výše uvedenému rozsudku Itálie v. Komise, kterého se dovolává italská vláda. V tomto rozsudku určil Soudní dvůr, že pokud Komise schválila režim podpor, bylo by v rozporu se zásadami legitimního očekávání a právní jistoty, aby znovu zkoumala opatření přijatá na základě tohoto režimu jakožto nové podpory. To je důvodem toho, proč Soudní dvůr rozhodl, že pokud dotýčný členský stát tvrdí, že opatření se poskytují na základě předem schváleného režimu, nemůže Komise bez dalšího ohledně těchto opatření zahájit řízení stanovené v čl. 88 odst. 2 ES a považovat je přitom za nové podpory, což by znamenalo jejich pozastavení, avšak musí předběžně určit, zda tato opatření odpovídají dotčenému režimu, či nikoliv, a v případě, že tomu tak je, určit, zda splňují podmínky určené v rozhodnutí o schválení tohoto režimu. Pouze v případě negativního závěru na konci tohoto zkoumání může tedy Komise zahájit řízení stanovené v čl. 88 odst. 2 ES, posuzujíc dotčená opatření jakožto nové podpory. Naproti tomu v případě kladného závěru musí Komise nahlížet na tato opatření jakožto na existující podpory podle řízení stanoveného v čl. 88 odst. 1 a 2 ES.

58 V projednávaném případě nicméně případná kvalifikace dotčených opatření jakožto existujících podpor nevyplývá z rozhodnutí, u kterého by se účastníci řízení shodli, že představuje schválení režimu podpory. Italská vláda totiž tvrdí, že čl. 4 odst. 3 nařízení č. 3577/92 představuje schválení režimů podpor stanovených v zakázkách na veřejné služby, které jsou v něm uvedené, avšak Komise tvrdí opak. Není tudíž možné tvrdit, že Komise měla ihned zkoumat soulad uvedených opatření z hlediska tohoto nařízení, pokud zpochybňuje, že by toto nařízení představovalo schválení režimu podpor.

59 V tomto případě je třeba při procesní volbě, zda posuzovat dotčená opatření jako existující podporu, nebo jako novou podporu, v první řadě odpovědět na otázku, zda článek 4 odst. 3 nařízení č. 3577/92 představuje schválení veškerých podpor stanovených v zakázkách na veřejné služby, které jsou v něm uvedené.

60 Komise provedla zkoumání této otázky. Napadené rozhodnutí tak obsahuje část, která zní: „Článek 4 odst. 3 umožňuje, aby stávající zakázky na veřejné služby zůstaly v platnosti až do uplynutí doby, na kterou byly uzavřeny. Tato „přechodná ustanovení“ musí být vykládána restriktivně, neboť představují výjimku z obecného pravidla, podle kterého zakázky [na veřejné služby] musí být dostupné všem dotyčným hospodářským subjektům z Evropské unie. V důsledku toho se tato ustanovení mohou vztahovat pouze na podpory nutné pro zajištění nabídky veřejných služeb. Podpora, která přesahuje tyto meze nebo u které hrozí jejich překročení, musí být zkoumána Komisí na základě ustanovení o státních podporách podle běžného řízení“. Z tohoto úryvku vyplývá, že Komise kvalifikovala jako nové podpory pouze financování, které překračuje náklady vyplývající z povinnosti poskytovat veřejné služby. Tato analýza je ostatně zcela v souladu s tím, že napadené rozhodnutí obsahuje výzvu pozastavit jen takové financování, které přesahuje čisté dodatečné náklady spojené s poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, avšak nikoliv veškeré financování zakázek na veřejné služby poskytnutých skupině Tirrenia.

61 Italská vláda tedy nemůže vytýkat Komisi, že bez dalšího považovala opatření, jejichž pozastavení vyplývá z napadeného rozhodnutí, za nové podpory ve smyslu čl. 88 odst. 3 ES, aniž by předtím zkoumala podklady předložené italskými orgány na podporu jejich stanoviska, podle kterého měla být dotčená opatření považována za existující podpory.

62 Ve věci samé je tedy nutné zkoumat otázku, zda článek 4 odst. 3 nařízení č. 3577/92 měl v rozporu se stanoviskem Komise vést Komisi k tomu, aby posoudila dotčená opatření jakožto existující podpory ve stadiu řízení, ve kterém je třeba rozhodnout, zda se jimi bude zabývat jako existující podporou, nebo jako novou podporou.

63 Komise popírá, že by článek 4 odst. 3 nařízení č. 3577/92 mohl povolit státní podpory a učinit z nich existující podpory z jediného důvodu, že byly stanoveny v existující zakázce na veřejné služby, která existovala v okamžiku nabytí platnosti tohoto nařízení. Toto nařízení, přijaté na základě článku 84 smlouvy ES (nyní po změně článek 80 ES), se podle Komise týká volného poskytování služeb v oblasti námořní přepravy a státní podpory mohl povolit pouze akt, jehož právním základem byl článek 94 ES (nyní článek 89 ES). Článek 4 uvedeného nařízení měl tedy jediný účel, a to umožnit dočasné zachování určitých překážek volného pohybu služeb odůvodněné nutností chránit určité přepravní služby obecného zájmu. Komise zdůrazňuje, že každopádně mezinárodní spojení zajišťovaná určitými podniky skupiny Tirrenia nepatří do oblasti působnosti nařízení č. 3577/92, které se týká pouze námořní kabotáže.

64 Argumentace Komise je správná pouze zčásti. Článek 4 nařízení č. 3577/92, který se v souvislosti s touto problematikou týká zakázek na veřejné služby se společnostmi lodní dopravy podílejícími se na pravidelné přepravě na ostrovy, z ostrovů a mezi ostrovy, ve svém odstavci 3 stanoví, že zakázky na veřejné služby existující ode dne 1. ledna 1993 mohou zůstat v platnosti do uplynutí doby, na kterou byly uzavřeny. Zakázky tohoto typu však přirozeně obsahují finanční ustanovení nutná pro zajištění závazků veřejné služby, které stanoví. V míře, v jaké znění článek 4 odst. 3 nařízení č. 3577/92 směřuje k zachování dotčených zakázek bez omezení rozsahu tohoto ustanovení na určité aspekty uvedených zakázek, vztahuje se na finanční ustanovení nutná pro zajištění závazků veřejné služby uvedený článek 4 odst. 3. Komise tedy nesprávně tvrdí, že tento se omezuje jen na povolení zachování případných výhradních práv nebo zvláštních práv vyplývajících z uvedených zakázek. V napadeném rozhodnutí navíc Komise nezaujala až tak restriktivní postoj, neboť tam uznala, že mechanismy financování dotčených zakázek jsou v mezích financování vícenákladů na povinnosti veřejné služby zahrnutý v čl. 4 odst. 3 nařízení č. 3577/92.

- 65 V rozporu s tím, co nicméně v podstatě tvrdí italská vláda, případné podpory, překračující to, co je nutné pro zajištění závazků veřejné služby, které jsou předmětem dotčených zakázek, nemohou spadat do rozsahu působnosti čl. 4 odst. 3 nařízení č. 3577/92 právě proto, že nejsou nezbytné pro rovnováhu, a tedy zachování těchto zakázek. Nelze je tedy na základě tohoto ustanovení považovat za existující podpory.
- 66 V projednávaném případě se však žaloba italské vlády týká pouze opatření, jejichž pozastavení Komise nastolila v napadeném rozhodnutí, a to pouze „jakékoliv podpory přesahující čisté dodatečné náklady spojené s poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, v souladu se [závazky veřejné služby] stanovenými italskými orgány v závislosti na obecném hospodářském zájmu“. Jedná se o případné podpory, které nejsou nutné pro zajištění uvedených závazků, a které tedy nemohou být považovány za existující podpory na základě čl. 4 odst. 3 nařízení č. 3577/92. Komise tedy v rozporu s tím, co tvrdí italská vláda, právem mohla nakládat s těmito případnými podporami jako s novými podporami.
- 67 Žalobní důvod vycházející z porušení čl. 87 odst. 1 ES a čl. 88 odst. 1 a 3 ES je v důsledku toho neopodstatněný.
- 68 Ze všeho, co bylo uvedeno, vyplývá, že napadené rozhodnutí je třeba zrušit v rozsahu, ve kterém z něho vyplývá pozastavení daňového režimu uplatňovaného na zásobování plavidel skupiny Tirrenia pohonnými hmotami a motorovým olejem až do okamžiku oznámení rozhodnutí o ukončení řízení týkajícího se dotyčného podniku italským orgánům, a že žalobu je třeba zamítnout ve zbývajících částech.

K nákladům řízení

- 69 Podle čl. 69 odst. 3 jednacího řádu může Soudní dvůr rozdělit náklady řízení mezi účastníky nebo rozhodnout, že každý z účastníků řízení ponese své vlastní náklady, pokud byli účastníci řízení současně neúspěšní v jednom nebo více žalobních důvodech. V projednávaném případě je namístě, aby účastníci řízení nesli vlastní náklady.

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR (velký senát)

rozhodl takto:

- 1) **Rozhodnutí Komise, oznámené italským orgánům dopisem SG (99) D/6463 ze dne 6. srpna 1999 o zahájení řízení stanoveného v čl. 88 odst. 2 ES týkajícího se státní podpory C 64/99 (ex NN 68/99) (Úř. věst. 1999, C 306, s. 2), se zrušuje v rozsahu, ve kterém z něho vyplývá pozastavení daňového režimu uplatňovaného na zásobování plavidel Gruppo Tirrenia di Navigazione pohonnými hmotami a motorovým olejem až do okamžiku oznámení rozhodnutí o ukončení řízení týkajícího se dotyčného podniku [rozhodnutí Komise K(2001) 1684, ze dne 21. června 2001, nebo rozhodnutí Komise K(2004) 470 konečné, ze dne 16. března 2004], italským orgánům.**
- 2) **Žaloba se ve zbývajících částech zamítá.**
- 3) **Každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.