

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (drugi razširjeni senat)

z dne 27. septembra 2001 *

V zadevi T-30/03 RENV,

3F, nekdanji Specialarbejderforbundet i Danmark (SID), s sedežem v Københavnu (Danska), ki sta ga sprva zastopala P. Bentley, QC, in A. Worsøe, odvetnik, nato P. Bentley in P. Torbøl, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata H. van Vliet in N. Khan, zastopnika,

tožena stranka,

* Jezik postopka: angleščina.

ob intervenciji

Kraljevine Danske, ki jo zastopata V. Pasternak Jørgensen in C. Vang, zastopnika,

intervenientka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti Odločbe Komisije C(2002) 4370 konč. z dne 13. novembra 2002 o nenasprotovanju danskim davčnim ukrepom, ki se uporabljajo za mornarje, zaposlene na krovu ladij, ki so vpisane v danski mednarodni register,

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi razširjeni senat),

v sestavi N.J. Forwood, predsednik, F. Dehousse (poročevalec), sodnik,
I. Wiszniewska-Białicka, sodnica, M. Prek in J. Schwarcz, sodnika,

sodni tajnik: N. Rosner, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 19. januarja 2011

II - 6656

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Kraljevina Danska je 1. julija 1988 sprejela zakon št. 408 (*Lovtidende* 1997 A, str. 27329), ki je začel veljati 23. avgusta 1988 in s katerim je bil uveden danski mednarodni ladijski register (v nadaljevanju: register DIS). Ta je bil dodan navadnemu danskemu ladijskemu registru (v nadaljevanju: register DAS). Register DIS je namenjen preprečevanju nezakonitega opuščanja uporabe danskih pomorskih zastav in plovba pod zastavami tretjih držav. Lastniki ladij, ki so vpisane v register DIS, imajo pravico na njih zaposliti mornarje iz tretjih držav pod plačilnimi pogoji, ki veljajo v matični državi teh mornarjev.
- 2 Kraljevina Danska je istega dne sprejela zakone št. 361, 362, 363 in 364, ki so začeli veljati 1. januarja 1989 in s katerimi je bilo uvedenih več davčnih ukrepov v zvezi z mornarji, zaposlenimi na krovu ladij, ki so vpisane v register DIS (*Lovtidende* 1988 A, str. 36130, 36230, 36330 in 36430). Ti so bili zlasti oproščeni plačila danske dohodnine, medtem ko so bili mornarji, zaposleni na ladjah, vpisanih v register DAS, zavezani k plačilu tega davka.
- 3 Tožeča stranka, 3F, nekdanji Specialarbejderforbundet i Danmark (SID), je 28. avgusta 1998 zoper Kraljevino Dansko pri Komisiji Evropskih skupnosti vložila pritožbo glede zadevnih davčnih ukrepov. Trdila je, da davčna pravila, ki se uporabljajo za

mornarje, zaposlene na krovu ladij, ki so vpisane v register DIS, pomenijo državno pomoč v smislu člena 88 ES in da zadevni sistem pomoči ni združljiv s skupnim trgovom, ker ne omogoča davčne oprostitve samo za mornarje Skupnosti – torej tiste, ki so davčni rezidenti države članice – ampak za vse mornarje – vključno s tistimi, ki niso mornarji Skupnosti – zaradi česar je na eni strani v nasprotju z dokumentom Komisije o finančnih in davčnih ukrepih glede upravljanja ladij, registriranih v Skupnosti (dokument SEC(89) 921 konč., v nadaljevanju: smernice iz leta 1989), na drugi strani pa s Smernicami Skupnosti o državni pomoči za pomorski promet (UL 1997, C 205, str. 5, v nadaljevanju: smernice iz leta 1997). Tožeča stranka je trdila tudi, da konvencije o izogibanju dvojnega obdavčevanja, sklenjene na eni strani med Kraljevino Dansko in Republiko Filipini ter na drugi strani med Kraljevino Dansko in Republiko Singapurjem, prav tako pomenijo nezakonit sistem pomoči. Trdila je, da bi morala Komisija začeti postopek na podlagi člena 88(2) ES, in opozorila na postopek s tožbo zaradi nedelovanja iz člena 232 ES.

- 4 Tožeča stranka je z dopisom z dne 21. oktobra 1998 Komisijo opozorila na njeno dolžnost, da začne formalni postopek preiskave v skladu s členom 88(2) ES, in trdila, da po njenih informacijah zadevni davčni sistem ni bil priglašen.

- 5 Tožeča stranka je v dopisu z dne 6. januarja 1999 navedla tudi, da pri Sodišču ne bo vložila tožbe zaradi nedelovanja, če ji Komisija zagotovi, da bo v roku dveh ali treh mesecev sprejela odločbo, pri čemer si je pridržala pravico, da to stori pozneje.

- 6 Komisija je z dopisom z dne 4. februarja 1999 od Kraljevine Danske zahtevala informacije, in sicer zlasti glede tega, ali je bila zadevna pomoč plačana oziroma ali bo plačana.

- 7 Tožeča stranka je z dopisom z dne 18. marca 1999 na Komisijo naslovila nove pripombe v zvezi s pojmom „mornarji Skupnosti“.
- 8 Med Komisijo in Kraljevino Dansko je 19. marca 1999 potekal sestanek, na katerem je Komisija izrazila zaskrbljenost glede posebnega davčnega sistema, ki je takrat veljal za mornarje.
- 9 Kraljevina Danska je z dopisom z dne 13. aprila 1999 odgovorila na dopis Komisije z dne 4. februarja 1999, pri čemer je predvsem navedla, da je bil zadevni davčni sistem uveden leta 1988. Navedla je tudi, da izvaja preiskavo glede sprememb pravil za obdavčenje plač nerezidentov. Dodala je, da bo Komisija obveščena takoj, ko bo preiskava končana in ko bo danska vlada odločila, ali bo danskemu parlamentu na naslednji seji predložen predlog zakona.
- 10 Tožeča stranka je 4. junija 1999 Komisiji sporočila odgovor danskega ministra v danskem parlamentu, v katerem je bila omenjena možnost spremembe sistema DIS.
- 11 Danska vlada je z dopisom z dne 6. decembra 1999 danskemu parlamentu predložila osnutek davčnega zakona o spremembi sistema DIS.
- 12 Tožeča stranka je z dopisom z dne 10. januarja 2000 Komisiji predložila svoje pripombe glede učinkov nespremenjenega sistema DIS.
- 13 Dansko davčno ministrstvo je z dopisom z dne 3. aprila 2000 Komisijo obvestilo o spremembah predloga davčnega zakona.

- 14 Med Komisijo in danskimi organi je 4. aprila 2000 potekal sestanek, ob koncu katerega se je izkazalo, da je potrebna dodatna preiskava glede zadnjih sprememb predloga davčnega zakona.
- 15 Kraljevina Danska je v dopisu z dne 6. aprila 2000 navedla, da spremembe predloga davčnega zakona, uvedene po razpravah s Komisijo na sestanku z dne 4. aprila 2000, ne bodo predložene danskemu parlamentu, dokler ne bo Komisija uradno izjavila, da niso v nasprotju s pravom Skupnosti, Komisijo pa je prosila, naj ji čim prej pošlje upravno pismo s tako vsebino.
- 16 Tožeča stranka je 18. aprila in 15. maja 2000 na Komisijo naslovila svoje pripombe glede sprememb predloga davčnega zakona.
- 17 Komisija je 30. novembra 2000 od Kraljevine Danske zahtevala dodatne informacije, zlasti glede davčnih vprašanj. Ta je na zahtevo odgovorila 15. januarja 2001.
- 18 Tožeča stranka je z dopisi z dne 1. februarja, 29. junija in 5. novembra 2001 Komisiji poslala pripombe.
- 19 Med Komisijo in tožečo stranko je 27. maja 2002 potekal sestanek, na katerem je tožeča stranka opozorila na možnost vložitve tožbe zaradi nedelovanja.

Izpodbijana odločba

- 20 Komisija je 13. novembra 2002 sprejela odločbo C(2002) 4370 konč. (v nadaljevanju: izpodbijana odločba), s katero je odločila, da ne bo nasprotovala davčnim ukrepom, uvedenim po 1. januarju 1989 za mornarje, zaposlene na krovu ladij, registriranih na Danskem v registru DAS in registru DIS, ob upoštevanju, da so, čeprav pomenijo državno pomoč, v skladu s členom 87(3)(c) ES združljivi s skupnim trgom.
- 21 Komisija je najprej ugotovila, da gre za nezakonito državno pomoč, ker ta ni bila priglašena. Preučila je primer mornarjev, ki prebivajo v državi, v kateri se plačuje dohodnina, za katere davčna oprostitve pomeni ugodnost. Nato je preučila primer mornarjev nerezidentov, ki so zlasti predmet pritožbe tožeče stranke. Ugotovila je obstoj ugodnosti tudi za mornarje nerezidente. Menila je, da gre za državna sredstva, da bi lahko bila prizadeta trgovina med državami članicami in da je izpolnjeno merilo selektivnosti. Komisija je zato ugotovila obstoj nezakonite državne pomoči v smislu člena 87 ES, ne glede na vprašanje, ali se z ugodnejšim davčnim sistemom razlikuje med zaposlenimi, ki so rezidenti, in tistimi, ki to niso.
- 22 Prav tako je menila, da je treba davčne ukrepe presoditi ob upoštevanju člena 87(3)(c) ES ter ob upoštevanju smernic iz leta 1989 za obdobje od 1. januarja 1989 do 31. decembra 1997 na eni strani in smernic iz leta 1997 za obdobje od 1. januarja 1988 dalje na drugi strani.
- 23 Nato je presodila, da je sistem, ki se je uporabljal pred 1. januarjem 1998 in ki se uporablja po navedenem datumu, združljiv s skupnim trgom.

- 24 Tako je odgovorila na vprašanje iz pritožbe, ali se lahko oprostitev državljanov držav, ki niso članice Evropske unije, od plačila dohodnine šteje za združljivo s smernicami iz leta 1997. V zvezi s tem je poudarila, da so mornarji Skupnosti za namene obdavčitve pomorščakov v navedenih smernicah opredeljeni kot zaposleni, ki so „zavezani k plačilu davščin in/ali prispevkov socialne varnosti v državi članici“, brez drugih specifikacij glede lokacije njihovega davčnega domicila. Navedla je, da opredelitev mornarjev Skupnosti iz točke 3.2 smernic iz leta 1997 ne vsebuje nobenega pogoja glede državljanstva ali prebivališča, in dodala, da je pojem „mornarji Skupnosti“ za namene obdavčitve mornarjev torej opredeljen širše.
- 25 Dodala je še, da je namen splošnih davčnih olajšav ali oprostitev tudi na splošno zmanjšati davčno breme ladjarjev Skupnosti, da z zmanjšanjem stroškov delovne sile Kraljevina Danska spodbuja uporabo varnostnih predpisov in delovnih standardov Skupnosti na krovu ladij, ki bi sicer zaradi ugodnosti plule pod zastavo tretjih držav, kjer se ti standardi večinoma ne upoštevajo, in da ohranitev ladij pod zastavo Skupnosti pripomore tudi k ohranjanju delovnih mest na kopnem v pomorskem sektorju, kar je tudi eden od ciljev smernic iz leta 1997. Komisija je zato zavrnila trditev tožeče stranke in ugotovila, da je to, da lahko zadevne davčne ugodnosti pridobijo tudi rezidenti držav, ki niso članice Evropske unije, skladno s smernicami iz leta 1997.
- 26 Navedla je tudi, da je glede pomoči za zmanjšanje stroškov posadke v smernicah iz leta 1989 zgolj navedeno, da „se lahko pomoči na področju socialne varnosti in dohodnine pomorščakov, katerih namen je brez zmanjšanja socialne varnosti mornarjev zmanjšati stroške ladjarskih družb zaradi upravljanja ladij, registriranih v državi članici, štejejo za združljive s skupnim trgovom“. Menila je, da zadevni davčni ukrepi te pogoje izpolnjujejo in so zato skladni s smernicami iz leta 1989.

- 27 Komisija je poleg tega zahtevala, da Kraljevina Danska vsako leto predloži poročilo, ki omogoča presojo učinkov sistema na konkurenčnost danske flote, in navedla, da zadevni davčni sistem na trgovino med državami članicami ne vpliva toliko, da bi bil v nasprotju s skupnim interesom v sektorju pomorskega prevoza, saj prispeva h glavnim ciljem smernic Skupnosti.
- 28 Nazadnje je Kraljevino Dansko pozvala, naj jo obvesti o spremembah preučene sistema, in jo opomnila, da se lahko odloči sprejeti ustrezne ukrepe, če bi to zahteval razvoj skupnega trga.

Postopek pred Splošnim sodiščem in Sodiščem

- 29 Tožeča stranka je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 30. januarja 2003 vložila tožbo, s katero je predlagala razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe in naložitev plačila stroškov postopka Komisiji.
- 30 Komisija je z ločenim aktom, vloženim v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 17. marca 2003, uveljavljala ugovor nedopustnosti na podlagi člena 114 Poslovnika Splošnega sodišča ter Splošnemu sodišču predlagala, naj tožbo zavrže kot očitno nedopustno in tožeči stranki naloži plačilo stroškov.
- 31 Tožeča stranka je v pisnih stališčih glede ugovora nedopustnosti, vloženih 16. maja 2003, predlagala njegovo zavrnitev in naložitev plačila stroškov Komisiji.

- 32 Splošno sodišče je s sklepom z dne 23. aprila 2007 v zadevi SID proti Komisiji (T-30/03, neobjavljen v ZOdl.) tožbo zavrglo kot nedopustno. Tožeči stranki je naložilo plačilo lastnih stroškov in stroškov Komisije. Prav tako je vsaki strani naložilo plačilo lastnih stroškov, nastalih zaradi intervencij.
- 33 Tožeča stranka je 9. julija 2007 v sodno tajništvo Sodišča na podlagi člena 56 Statuta Sodišča vložila pritožbo zoper zgoraj v točki 32 navedeni sklep SID proti Komisiji, s katero je Sodišču predlagala, naj navedeni sklep razveljavi, njeno tožbo, vloženo pri Splošnem sodišču, razglasi za dopustno in Komisiji naloži plačilo stroškov pritožbe.
- 34 Sodišče je s sodbo z dne 9. julija 2009 v zadevi 3F proti Komisiji (C-319/07 P, ZOdl., str. I-5963) zgoraj v točki 32 navedeni sklep SID proti Komisiji razveljavilo v delu, v katerem z njim ni bilo odgovorjeno na trditve tožeče stranke, prvič, glede njenega konkurenčnega položaja v razmerju do drugih sindikatov pri pogajanjih za sklenitev kolektivnih pogodb za mornarje, in drugič, glede socialnih vidikov davčnih ukrepov za mornarje, zaposlene na krovu ladij, vpisanih v register DIS. Sodišče je zavrnilo ugovor nedopustnosti, ki ga je Komisija vložila pri Splošnem sodišču. Nazadnje je zadevo vrnilo Splošnemu sodišču, da to odloči o predlogih tožeče stranke za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe, in pridržalo odločitev o stroških.
- 35 Zadeva je bila dodeljena prvemu razširjenemu senatu Splošnega sodišča.
- 36 Tožeča stranka je 21. septembra 2009 na zahtevo Splošnega sodišča predložila pisna stališča.
- 37 Komisija je v skladu s členom 119(2) Poslovnika 25. novembra 2009 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila odgovor na tožbo. Tožeča stranka je 18. januarja 2010 vložila repliko. Komisija je 16. marca 2010 vložila dupliko.

- 38 Kraljevina Danska je 15. januarja 2010 vložila intervencijsko vlogo. Tožeča stranka je 27. maja 2010 predložila pripombe glede te intervencijske vloge.
- 39 Po umiku predloga za intervencijo je bila Kraljevina Norveška s sklepom predsednika Splošnega sodišča (prvi razširjeni senat) z dne 8. aprila 2010 izbrisana iz registra Splošnega sodišča kot intervenientka. V skladu s členom 87(4) in (5) Poslovnika je bilo Kraljevini Norveški naloženo plačilo lastnih stroškov in vsaki stranki je bilo naloženo, da nosi svoje stroške v zvezi z intervencijo Kraljevine Norveške.
- 40 Ker so se sestave senatov Splošnega sodišča spremenile, je bil sodnik poročevalec razporejen v drugi senat, predložena zadeva pa je bila dodeljena drugemu razširjenemu senatu.
- 41 Stranke so na obravnavi 19. januarja 2011 podale ustne navedbe in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča.

Predlogi strank po vrnitvi zadeve Splošnemu sodišču

- 42 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano odločbo razglasi za nično v delu, v katerem je bilo odločeno o nenasprotovanju davčnim ukrepom, ki se od 1. januarja 1989 uporabljajo za pomorščake na krovu ladij, registriranih na Danskem tako v registru DAS kot v registru DIS;

- Komisiji naloži plačilo stroškov.

43 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

- tožbo zavrne;
- tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

- 44 Tožeča stranka se v utemeljitev tožbe sklicuje na tri razloge za razglasitev ničnosti. Prvi se nanaša na kršitev člena 88(2) ES in načela dobrega upravljanja, ker Komisija ni začela formalnega postopka preiskave. Drugi tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 87(3)(c) ES, kot se razlaga ob upoštevanju smernic iz leta 1989 in iz leta 1997, ter na kršitev načela varstva zaupanja v pravo. Tretji tožbeni razlog se nanaša na obstoj očitne napake pri presoji.
- 45 Tožeča stranka je v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča na obravnavi navedla, da umika drugi in tretji tožbeni razlog, če bo Splošno sodišče dejstva, opisana v okviru teh dveh tožbenih razlogov, upoštevalo v okviru preučitve prvega tožbenega razloga, kot je bilo vpisano v zapisnik obravnave.
- 46 Splošno sodišče bo torej preučilo prvi tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 88(2) ES in načela dobrega upravljanja.

Trditve strank

- 47 Tožeča stranka trdi, do so se v obravnavani zadevi pojavile resne težave. V zvezi s tem poudarja, da je Komisija potrebovala štiri leta, da je sprejela izpodbijano odločbo, kar dokazuje obstoj resnih težav. Dodaja, da je danska vlada vložila predlog zakona za spremembo sistema DIS, kar je položaj še bolj zapletlo. Komisija bi zato po njenem mnenju morala uvesti formalni postopek preiskave na podlagi člena 88(2) ES in načela dobrega upravljanja.
- 48 V repliki na trditve Komisije, da je postopek predhodne preučitve trajal tako dolgo zaradi številnih pripomb, ki ji jih je poslala tožeča stranka, ta trdi, da je s pripombami želela zagotoviti, da bo Komisija odločila o vprašanju, ki zadeva tožečo stranko, in sicer pojmu „mornarji Skupnosti“, in da bo pri tem upoštevala spremembe sistema DIS, ki jih je predvidela danska vlada. Čeprav so te spremembe povzročale zaplete, pa po mnenju tožeče stranke niso razrešile vprašanja in zaradi njih ni prenehala obveznost Komisije, da odloči o pojmu „mornarji Skupnosti“.
- 49 Poudarja tudi, da je bilo v tej zadevi relevantno vprašanje to, ali obstajajo resne težave, in ne to, ali je bila zadeva nujna oziroma ali je postopek predhodne preučitve trajal razumno dolgo.
- 50 Tožeča stranka dodaja, da poskuša Komisija odgovor na vprašanje glede pojma „mornarji Skupnosti“, postavljeno v obravnavani zadevi, predstaviti kot očiten, medtem ko ni tak. Poudarja, da pred sprejetjem izpodbijane odločbe Komisija glede tega ni dala nobenega jasnega odgovora. Poleg tega trdi, da je šlo za vprašanje, ki je bilo vsaj implicitno postavljeno v dveh drugih zadevah v zvezi s francoskim in švedskim sistemom

davčne oprostitve, ki ju je navedla Komisija, kar naj bi potrdilo potrebo po uvedbi formalnega postopka preiskave. Poleg tega to, da sta bili odločbi Komisije glede teh drugih sistemov izdani hitreje, kaže na obstoj resnih težav v obravnavani zadevi.

- 51 Nazadnje tožeča stranka meni, da ustrezno merilo ni, ali je Komisija imela dvome ob izdaji izpodbijane odločbe, ampak to, ali se je po izteku razumnega roka srečala z resnimi težavami.
- 52 Komisija in Kraljevina Danska, intervenientka na njeni strani, izpodbijata argumentacijo tožeče stranke.

Presoja Splošnega sodišča

- 53 Opozoriti je treba, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso postopek iz člena 88(2) ES nujen, kadar ima Komisija resne težave pri presoji, ali je pomoč združljiva s skupnim trgov. Komisija se torej sme omejiti na postopek predhodne preučitve iz člena 88(3) ES in sprejeti ugodno odločbo o pomoči le, če se lahko po prvi preučitvi prepriča, da je ta pomoč združljiva s skupnim trgov. Če pa se Komisija na podlagi te prve preučitve prepriča o nasprotnem ali če s to preučitvijo ni mogla premagati težav, ki so se pokazale pri presoji združljivosti te pomoči s skupnim trgov, je dolžna zbrati vsa potrebna mnenja in s tem namenom začeti postopek iz člena 88(2) ES (sodbe Sodišča z dne 15. junija 1993 v zadevi *Matra proti Komisiji*, C-225/91, Recueil, str. I-3203, točka 33; z dne 2. aprila 1998 v zadevi *Komisija proti Sytraval in Brink's France*, C-367/95 P, Recueil, str. I-1719, točka 39; z dne 17. julija 2008 v zadevi *Athinaiki Techniki proti Komisiji*, C-521/06 P, ZOdl., str. I-5829, točka 34, in z dne 2. aprila 2009 v zadevi

Bouygues in Bouygues Télécom proti Komisiji, C-431/07 P, ZOdl., str. I-2665, točka 61, ter sodba Splošnega sodišča z dne 9. septembra 2010 v zadevi British Aggregates in drugi proti Komisiji, T-359/04, ZOdl., str. II-4227, točka 55).

- 54 Čeprav Komisija nima diskrecijske pravice pri odločanju, ali bo začela formalni postopek preiskave, če ugotovi, da take težave obstajajo, ima vseeno neko polje proste presoje pri raziskavi in preučevanju okoliščin v obravnavani zadevi, da bi ugotovila, ali pomenijo resne težave. Komisija lahko med drugim v skladu s ciljem člena 88(3) ES in svojo dolžnostjo dobrega upravljanja začne dialog z državo, ki je ukrep priglasila, ali tretjimi osebami, da bi med predhodnim postopkom rešila težave, na katere bi lahko naletela (sodbi Splošnega sodišča z dne 15. marca 2001 v zadevi Prayon-Rupel proti Komisiji, T-73/98, Recueil, str. II-867, točka 45, in z dne 3. marca 2010 v zadevi Bundesverband deutscher Banken proti Komisiji, T-36/06, ZOdl., str. II-537, točka 126). Vendar se za to možnost predpostavlja, da lahko Komisija svoje stališče prilagodi glede na rezultate dialoga, ne da bi bilo treba vnaprej šteti, da ta prilagoditev pomeni obstoj resnih težav (sodba Splošnega sodišča z dne 12. decembra 2006 v zadevi Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid in Federación Catalana de Estaciones de Servicio proti Komisiji, T-95/03, ZOdl., str. II-4739, točka 139).
- 55 Spomniti je treba tudi, da so resne težave v skladu s sodno prakso objektivni pojem. Obstoj takih težav je treba iskati v okoliščinah sprejetja izpodbijanega akta in tudi v njegovi vsebini, in sicer objektivno, ob primerjanju obrazložitve odločbe s podatki, ki so bili Komisiji na voljo, ko je odločala o združljivosti spornih pomoči s skupnim trgom. Iz tega izhaja, da nadzor nad zakonitostjo, ki ga izvaja Splošno sodišče v zvezi z obstojem resnih težav, po naravi stvari presega preizkus očitne napake pri presoji. Tožeča stranka nosi dokazno breme glede obstoja resnih težav, ta dokaz pa lahko izvede na podlagi sklenjenega kroga indicev, ki se nanašajo, prvič, na okoliščine in

trajanje postopka predhodne preučitve, ter drugič, na vsebino izpodbijane odločbe (glej v tem smislu zgoraj v točki 54 navedeni sodbi Prayon-Rupel proti Komisiji, točka 47, in Bundesverband deutscher Banken proti Komisiji, točka 127).

- 56 V utemeljitev tožbenega razloga, da v obravnavani zadevi obstajajo resne težave, se tožeča stranka sklicuje, prvič, na trajanje postopka predhodne preučitve, in drugič, na trditve glede okoliščin tega postopka.
- 57 Na prvem mestu je v zvezi s trditvijo glede trajanja postopka predhodne preučitve treba opozoriti, da če zadevna država članica spornih državnih ukrepov ne prihlasi, Komisija v skladu s sodno prakso ni dolžna začeti predhodne preučitve teh ukrepov v določenem roku. Vendar mora institucija, če so zainteresirane tretje stranke Komisiji predložile pritožbe glede državnih ukrepov, ki niso bili priglašeni, v okviru predhodne preučitve na podlagi člena 88(3) ES začeti temeljito in nepristransko preučitev teh pritožb v interesu dobrega upravljanja temeljnih določb Pogodbe ES v zvezi z državnimi pomočmi. Iz tega je zlasti razvidno, da Komisija predhodne preučitve državnih ukrepov, glede katerih je bila vložena pritožba, ne more neomejeno podaljšati, saj je cilj te preučitve Komisiji omogočiti, da oblikuje prvo stališče o opredelitvi ukrepov, ki so ji bili predloženi v presojo, in njihovi združljivosti s skupnim trgom (sodba Splošnega sodišča z dne 10. maja 2000 v zadevi SIC proti Komisiji, T-46/97, Recueil, str. II-2125, točke 103, 105 in 107, in zgoraj v točki 54 navedena sodba Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid in Federación Catalana de Estaciones de Servicio proti Komisiji, točka 121).
- 58 Razumnost trajanja postopka predhodne preučitve je treba presojati glede na posebne okoliščine vsake zadeve in predvsem glede na njen kontekst, različne faze postopka, ki jim mora slediti Komisija, in zapletenost zadeve (sodbi Splošnega sodišča z dne 10. maja 2006 v zadevi Air One proti Komisiji, T-395/04, ZOdl., str. II-1343, točka 61, in z dne 11. julija 2007 v zadevi Asklepios Kliniken proti Komisiji, T-167/04, ZOdl., str. II-2379, točka 81).

- 59 V obravnavani zadevi je treba opozoriti, da so med prejemom pritožbe 2. septembra 1998 in izdajo izpodbijane odločbe 13. novembra 2002 pretekla več kot štiri leta. Za pojasnitev tega trajanja Komisija trdi, da je bila pritožba obsežna, da je poskušala obravnavati vse njene vidike, vključno z vprašanjem dvostranskih davčnih sporazumov, in da je ravnanje tožeče stranke, ki ji je poslala deset dopisov, prispevalo k podaljšanju postopka predhodne preučitve.
- 60 V zvezi s tem je treba navesti, da je tožeča stranka v prvotni pritožbi trdila, da je v bistvu davčna oprostitvev, določena s sistemom DIS, v nasprotju z veljavnimi določbami s področja državnih pomoči, zlasti s smernicami iz leta 1989 in leta 1997, ker so do nje upravičeni tudi mornarji, ki nimajo niti državljanstva kake države članice niti prebivališča v nobeni. Tožeča stranka je na to vprašanje opozorila tudi z vidika davčnih konvencij o izogibanju dvojnega obdavčevanja, sklenjenih med Kraljevino Dansko na eni strani ter Republiko Filipini in Republiko Singapurjem na drugi strani, in socialnega varstva, do katerega so upravičeni mornarji teh tretjih držav.
- 61 Poleg tega je iz kronologije dejstev razvidno, da je tožeča stranka po pritožbi z dne 28. avgusta 1998 večkrat poslala bistvene pripombe glede pojma „mornarji Skupnosti“ in sistema DIS (dopisi z dne 18. marca 1990, z dne 10. januarja 2000, z dne 1. februarja 2001), včasih skupaj s statističnimi podatki, kot so v dopisu z dne 10. januarja 2010. Tožeča stranka je 5. novembra 2001 poslala tudi pripombe glede odgovorov Kraljevine Danske na dodatna vprašanja Komisije.
- 62 Podobno je tožeča stranka z dopisom z dne 4. junija 1999 Komisijo opozorila na možnost spremembe sistema DIS. Izmenjava, ki je sledila, zlasti s Kraljevino Dansko, se je nanašala na te zakonodajne spremembe. Danski organi so 6. decembra 1999 Komisiji poslali osnutek zakona, 3. aprila 2000 pa še spremembe tega osnutka (glej točki od

10 do 16 zgoraj). Tožeča stranka je nato z dopisoma z dne 18. aprila in z dne 15. maja 2000 poslala pripombe na ta osnutek zakona.

- 63 V teh okoliščinah je Komisija upravičeno menila, in to tudi v okviru predhodne preučitve zadevnih ukrepov, da je treba preučiti vse dejanske in pravne elemente, na katere je bila opozorjena s prvotno pritožbo in s temi različnimi dopisi. Zato je v zvezi s tem opravila dodatno preiskavo in od Kraljevine Danske z dopisom z dne 30. novembra 2000 zahtevala dodatne informacije, tudi glede vprašanja dvostranskih davčnih konvencij.
- 64 Iz tega je razvidno, da so te spremembe dejansko prispevale k podaljšanju trajanja predhodne preučitve.
- 65 Podobno je po dopisu danskih organov z dne 15. januarja 2001, s katerim so odgovorili na zahtevo Komisije po dodatnih informacijah, tožeča stranka Komisiji poslala dopis z dne 1. februarja 2001, s katerim je opozorila zlasti na prvotni predmet svoje pritožbe, in dopis z dne 29. junija 2001, v katerem je na eni strani povzela svoje argumente in napovedala pripombe na odgovor Kraljevine Danske z dne 15. januarja 2001. Te pripombe tožeče stranke pa so bile Komisiji poslane šele 5. novembra 2001.
- 66 Nazadnje, med postopkom predhodne preučitve je Komisija 19. marca 1999, 4. aprila 2000 in 27. maja 2001 organizirala različne sestanke.
- 67 Iz tega je razvidno, da je s takimi okoliščinami mogoče v veliki meri pojasniti trajanje zadevne predhodne preučitve.

- 68 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da čeprav je mogoče trajanje predhodne preučitve kot celote šteti za daljše, kakor se normalno pričakuje za prvo preučitev, je to trajanje v veliki meri utemeljeno z okoliščinami in kontekstom postopka.
- 69 Vendar kot je tožeča stranka poudarila v repliki, zadevno vprašanje ni, ali je trajanje predhodne preučitve razumno, ampak to, ali so obstajale resne težave.
- 70 Čeprav lahko trajanje predhodne preučitve pomeni indic za obstoj resnih težav, pa samo po sebi ne zadošča za dokaz obstoja takih težav.
- 71 Zlasti zgolj tega, da so v fazi predhodne preučitve med Komisijo in zadevno državo članico potekale razprave in da je Komisija v tem okviru zahtevala dodatne informacije glede ukrepov, ki so ji bili predloženi v pregled, samega po sebi ni mogoče šteti za dokaz, da se je ta institucija pri presoji srečala z resnimi težavami (glej zgoraj v točki 57 navedeno sodbo SIC proti Komisiji, točka 89 in navedena sodna praksa).
- 72 Poleg tega lahko potek roka, tudi če je bilo znatno preseženo to, kar je po navadi potrebno za prvo preučitev, izvedeno v okviru določb člena 88(3) ES, pripelje do ugotovitve, da je Komisija naletela na resne težave v zvezi s presojo, ki zahtevajo uvedbo postopka na podlagi člena 88(2) ES, samo če je podprt z drugimi dejavniki (glej v tem smislu zgoraj v točki 54 navedeno sodbo Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid in Federación Catalana de Estaciones de Servicio proti Komisiji, točka 135 in navedena sodna praksa).

- 73 Zato je treba na drugem mestu preučiti druge trditve, ki jih je tožeča stranka navedla v utemeljitev prvega tožbenega razloga, ki se v bistvu nanašajo na okoliščine postopka predhodne preučitve.
- 74 Tožeča stranka trdi, prvič, da pomenijo spremembe sistema DIS, ki jih je prinesel osnutek zakona, ki ga je poslala Kraljevina Danska, zaplet v spisu, čeprav v izpodbijalni odločbi glede njih ni bilo nič odločeno.
- 75 Navesti je treba, da je bila z zakonodajnimi spremembami sistema DIS, uvedenimi med postopkom predhodne preučitve, razširjena posebna davčna oprostitvev, določena z zadevnim sistemom DIS, na vse nerezidente, ki so navadno zavezani k plačilu dohodnine, pri čemer so bili obdavčitve dohodka oproščeni vsi nerezidenti, ki delajo na krovu danskih ladij in letal v mednarodnem prometu.
- 76 Te zakonodajne spremembe, ki so takrat pomenile nov dejavnik, so bile del dialoga med Komisijo in danskimi organi. Kot take so bile razlog za zamudo v okviru predhodne preučitve pritožbe, kakor je bilo prej ugotovljeno (glej točke od 62 do 67 zgoraj), zlasti ker je bil osnutek zakona, ki ga je Kraljevina Danska 6. decembra 1999 poslala Komisiji, pozneje spremenjen, o čemer je bila Komisija obveščena 3. aprila 2000.
- 77 Vendar tožeča stranka ni dokazala, v čem naj bi te zakonodajne spremembe pomenile indic za obstoj resnih težav pri presoji zadevnih ukrepov v obravnavani zadevi, zlasti kar zadeva pojem „mornarji Skupnosti“, čeprav v zvezi s tem nosi dokazno breme (glej točko 55 zgoraj).

- 78 Navesti je treba, da čeprav Komisija nima diskrecijske pravice pri odločanju, ali bo začela formalni postopek preiskave, če ugotovi, da take težave obstajajo, ima vseeno neko polje proste presoje pri preiskavi in preučevanju okoliščin v obravnavani zadevi, da bi ugotovila, ali pomenijo resne težave (glej zgoraj v točki 54 navedeno sodno prakso).
- 79 Potem ko je Komisija izvedela, da se pripravljajo zakonodajne spremembe sistema DIS, je v obravnavani zadevi izvedla dodatno preiskavo. Na sestanku z danskimi organi 4. aprila 2000 je od Kraljevine Danske zahtevala dodatne informacije glede zadnjih sprememb zakonodajnega predloga. Tožeča stranka ji je tudi sama poslala pripombe glede sprememb navedenega zakonodajnega predloga.
- 80 Tako ravnanje Komisije spada pod njeno diskrecijo v zvezi z ugotavljanjem, ali te spremembe povzročajo resne težave, ne da bi to samo po sebi omogočalo ugotovitev, da je Komisija v obravnavani zadevi naletela na take težave.
- 81 Poleg tega tožeča stranka v repliki navaja, da čeprav so te spremembe povzročale zaplete, niso razrešile postavljenega vprašanja in zaradi njih ni prenehala obveznost Komisije, da opredeli pojem „mornarji Skupnosti“. Vendar tožeča stranka ni dokazala, da bi Komisija glede na vsebino pripravljanih zakonodajnih sprememb morala dvomiti o združljivosti zadevnih davčnih ukrepov v obravnavani zadevi.
- 82 Iz tega izhaja, da tožeča stranka nikakor ni dokazala, da zakonodajne spremembe sistema DIS, ki ob sprejetju izpodbijane odločbe še niso veljale, kažejo na obstoj resnih težav pri presoji združljivosti sistema DIS s skupnim trgom.

- 83 Drugič, tožeča stranka trdi, da Komisija pred sprejetjem izpodbijane odločbe ni dala nobenega jasnega odgovora glede pojma „mornarji Skupnosti“.
- 84 Vendar taka ugotovitev ne pomeni nujno, da ta pojem predstavlja resne težave. Predhodna faza preučitve ni kontradiktorna z vidika pritožnika (zgoraj v točki 53 navedena sodba Komisija proti Sytraval in Brink's France, točki 58 in 59) in Komisija pred sprejetjem izpodbijane odločbe tožeči stranki ni bila dolžna izraziti svojega stališča v zvezi s tem.
- 85 Zato samo nesprejetje formalnega stališča pred sprejetjem izpodbijane odločbe ne pomeni, da je Komisija naletela na resne težave.
- 86 Tretjič, tožeča stranka trdi, da se je v odločbah, na kateri se sklicuje Komisija, in sicer glede francoskega in švedskega davčnega sistema, vsaj implicitno zastavljalo isto vprašanje, kar naj bi potrjevalo potrebo po uvedbi formalnega postopka preiskave.
- 87 Toda to, da se je isto vprašanje zastavljalo v drugih zadevah, samo po sebi ne utemeljuje uvedbe formalnega postopka preiskave. Isto vprašanje se lahko namreč zastavlja v več spisih, ne da bi povzročalo resne težave, toliko bolj, kot poudarja tožeča stranka, ker sta francoski in švedski sistem drugačna od zadevnega danskega sistema.
- 88 Poleg tega je treba zavriniti trditev, da to, da je bila predhodna preučitev teh dveh drugih sistemov hitrejša, potrjuje obstoj resnih težav v obravnavani zadevi. Okoliščine postopka predhodne preučitve v obravnavani zadevi se namreč zelo razlikujejo

od okoliščin francoskega in švedskega primera. Na eni strani sta bila ta sistema pri-glašena. Na drugi strani je šlo v bistvu za obnovo že veljavnega švedskega sistema in podaljšanje francoskega sistema.

- 89 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da nobeden od dejavnikov, na katere se sklicuje tožeča stranka, ne omogoča ugotovitve, da je Komisija ob koncu postopka predhodne preučitve v obravnavani zadevi naletela na resne težave, ki bi zahtevale uvedbo formalnega postopka preiskave.
- 90 Na zadnjem mestu, tožeča stranka je v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča na obravnavi navedla, da umika drugi in tretji tožbeni razlog, če bo Splošno sodišče dejstva, opisana v okviru teh dveh tožbenih razlogov, upoštevalo pri preučitvi prvega tožbenega razloga (glej točko 45 zgoraj).
- 91 Tožeča stranka je v repliki navedla, da trditve Komisije glede drugega in tretjega tožbenega razloga kažejo, da so v postopku predhodne preučitve potekale resne in kompleksne razprave glede pojma „mornarji Skupnosti“, ki so upravičeni do zadevne davčne oprostitve.
- 92 Ugotoviti je treba, da tako tožeča stranka s tem, da se ne sklicuje na nobeno dejstvo posebej, dejansko ne napotuje na dejanske elemente, ampak na pravno argumentacijo v utemeljitev drugega in tretjega tožbenega razloga. Vendar je na obravnavi ta tožbe-na razloga umaknila. Zato teh trditev v okviru te tožbe ni mogoče upoštevati.
- 93 Zaradi celovitosti presoje je treba ugotoviti, da Splošno sodišče ne ugotavlja nobenih dejavnikov, razvitih v utemeljitev drugega in tretjega tožbenega razloga, ki bi lahko dokazovali obstoj resnih težav v obravnavani zadevi.

- 94 Iz vsega navedenega izhaja, da torej tožeča stranka ni dokazala, da se je Komisija pri presoji v zvezi z opredelitvijo zadevnih ukrepov glede na pojem pomoči in ugotovitvi-jo njihove skladnosti s skupnim trgom srečala z resnimi težavami.
- 95 Iz tega je razvidno, da tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 88(2) ES in načela dobrega upravljanja, ker naj bi Komisija morala začeti formalen postopek preiskave, ni utemeljen.
- 96 Tako je treba ta tožbeni razlog in zato tožbo v celoti zavrni.

Stroški

- 97 V sodbi, izdani v pritožbenem postopku, je Sodišče pridržalo odločitev o stroških. Zato mora Splošno sodišče v skladu s členom 121 Poslovnika v tej sodbi odločiti o vseh stroških, nastalih v različnih postopkih.
- 98 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker tožeča stranka ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo lastnih stroškov in stroškov, ki jih je pred Sodiščem in Splošnim sodiščem priglasila Komisija.

- ⁹⁹ V skladu s členom 87(4), prvi pododstavek, Poslovnika, države članice, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. V obravnavani zadevi Kraljevina Danska, intervenientka v podporo Komisiji, nosi stroške, ki jih je priglasila pred Sodiščem in Splošnim sodiščem.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi razširjeni senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. 3F, nekdanji Specialarbejderforbundet i Danmark (SID), nosi svoje stroške in stroške, ki jih je zaradi postopka pred Sodiščem in Splošnim sodiščem imela Komisija.**
- 3. Kraljevina Danska nosi stroške, ki jih je imela zaradi postopka pred Sodiščem in Splošnim sodiščem.**

Forwood

Dehousse

Wiszniewska-Białecka

Prek

Szwarcz

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 27. septembra 2011.

Podpisi