KOHTUJURISTI ETTEPANEK

ELEANOR SHARPSTON

esitatud 12. juunil 2008 [1]

1. Käesolevas EÜ artikli 88 lõike 2 alusel algatatud menetluses väidab komisjon, et kuna Prantsusmaa ei saanud tagasi summasid, mille ta oli andnud raskustes olevate ettevõtjate tegevusi üle võtvatele äriühingutele, siis ei ole ta täitnud komisjoni otsust 2004/343/EÜ [2] (edaspidi „otsus") määratud tähtaja jooksul. Seega palub komisjon tuvastada, et Prantsusmaa on rikkunud otsuse artiklitest 5 ja 6, EÜ artikli 249 neljandast lõigust ning EÜ artiklist 10 tulenevaid kohustusi.

Õiguslik raamistik

Asutamislepingu sätted

2. Prantsusmaa ei vaidlusta ei asjaomase riigiabi ebaseaduslikuks tunnistanud otsust ega ka oma põhimõttelist riigiabi tagasinõudmise kohustust. Siiski leiab ta, et ta ei ole rikkunud ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi.

4. EÜ artikkel 10 sätestab:

3. Oma kaitseks väidab Prantsusmaa, et riiklikud ametiasutused on teinud kõik võimaliku asjaomase abi tagasisaamiseks ning et abi veel kiirem tagasisaamine oleks võimatu. See puudutab eeskätt olukorda, kus abi saanud äriühingud on oma tegevuse lõpetanud või varad ära müünud.

„Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada nende kohustuste täitmine, mis tulenevad käesolevast lepingust

1 – Algkeel: inglise.

2 – 16. detsembri 2003. aasta otsus raskustes olevate äriühingute ülevõtmist puudutava Prantsusmaa kehtestatud riigiabi kava kohta (ELT 2004 L 108, lk 38).

või ühenduse institutsioonide võetud meetmetest. Nad aitavad kaasa ühenduse eesmärkide saavutamisele.

Liikmesriigid hoiduvad kõigist meetmetest, mis võiksid kahjustada käesoleva lepingu eesmärkide saavutamist."

5. EÜ artikli 87 lõige 1 sätestab tingimused, mille alusel on riigiabi põhimõtteliselt ühisturuga kokkusobimatu. EÜ artikli 87 lõikes 3 on loetletud mitmed juhtumid, mille puhul riigiabi võib siiski lugeda ühisturuga kokkusobivaks.

6. Artikli 88 lõige 2 sätestab:

„Kui komisjon leiab pärast asjassepuutuvatelt isikutelt selgituste saamist, et riigi poolt või riigi ressurssidest antav abi ei sobi ühisturuga kokku […], siis otsustab komisjon, et asjassepuutuv riik peab säärase abi lõpetama või muutma seda komisjoni määratud tähtaja jooksul.

Kui asjassepuutuv riik ei täida ettenähtud tähtaja jooksul komisjoni otsust, võib komisjon või mõni teine huvitatud riik erandina artiklite 226 ja 227 sätetest anda asja otse Euroopa Kohtusse. […]"

7. EÜ artikli 249 neljas lõige sätestab:

„Otsus on tervikuna siduv nende suhtes, kellele see on adresseeritud."

Nõukogu määrus nr 659/1999

8. Nõukogu määrus (EÜ) nr 659/1999 [3] (edaspidi „määrus nr 659/1999") kehtestab õigusliku üldraamistiku riigiabi tagasinõudmiseks. Kõnealusest määrusest tuleneb põhimõte, et abisaajad on kohustatud viivitamata tagastama ühisturuga kokkusobimatu riigiabi tõhusa konkurentsi taastamiseks. [4]

3 – Nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määrus (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 93 [nüüd EÜ artikkel 88] kohaldamiseks (EÜT 1999 L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339). Käesolevas asjas kohaldatavad sätted on kehtivad ja neid ei ole muudetud.

4 – Vt eeskätt määruse nr 659/1999 põhjendus 13 ja artikkel 14.

Otsus

9. Prantsuse üldise maksuseadustiku artikkel 44f [5] sätestas kaheaastase ettevõtte tulumaksu vabastuse raskustes olevate tööstusettevõtjate tegevusi ülevõtvatele äriühingutele. Lisaks tulenes artiklist 1383 A, artiklist 1464 B ja artiklist 1464 C viimati nimetatud äriühingutele veel kaheaastane vabastus ettevõtlusmaksust ja maamaksust kohalike pädevate ametiasutuste nõusolekul.

10. Komisjon palus 12. septembri 2001. aasta kirjaga Prantsusmaalt teavet üldise maksuseadustiku artikliga 44f kehtestatud maksuvabastuse kohta. Seejärel algatas komisjon 19. augusti 2002. aasta kirjaga ametliku uurimismenetluse põhjendusel, et kõnealune maksuvabastus võib kujutada endast EÜ artikli 87 lõike 1 kohaldamisalasse kuuluvat abi.

11. Prantsuse ametiasutused vastasid 13. detsembri 2002. aasta kirjaga. Nad väitsid, et asjaomane maksukord ei ole riigiabi EÜ artikli 87 tähenduses või et kui on, siis on see põhjendatud vastavalt ühenduse suunistele raskustes olevate ettevõtjate päästmiseks ja ümberkorraldamiseks antava riigiabi kohta. [6]

12. Siiski järeldas komisjon, et asjaomased maksuvabastused kujutasid endast ebaseaduslikku riigiabi EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses. Seetõttu võttis komisjon 16. detsembril 2003 vastu otsuse.

13. Otsuse resolutiivosa on järgmine:

„*Artikkel 1*

Ilma et see piiraks artiklite 2 ja 3 kohaldamist, on üldise maksuseadustiku artiklis 44f sätestatud riigiabi kava, mis seisneb maksuvabas-

5 – Vastu võetud 23. detsembri 1988. aasta seaduse 88-1149 (*loi de finances pour 1989*) artikliga 14A, *Journal Officiel de la République Française*, 28.12.1988. Enne kehtetuks tunnistamist muudeti artiklit 44f viis korda ja lõpuks asendati sättega, mille komisjon kiitis heaks põhjendusel, et see on ühisturuga kooskõlas (vt allpool punkt 14).

6 – ELT 2004 C 244, lk 2.

tuste andmises äriühingutele, kes võtavad üle raskustes olevate ettevõtjate varad, ning mille kohaldamisega rikkus Prantsusmaa EÜ artikli 88 lõiget 3, ühisturuga kokkusobimatu. [Siin ja edaspidi on osundatud otsust tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

Artikkel 2

Artiklis 1 osutatud riigiabi kava alusel antud maksuvabastused ei ole riigiabi juhul, kui on täidetud määruses (EÜ) nr 69/2001[7] või maksuvabastuse andmise ajal kehtinud vähese tähtsusega abi eeskirjades sätestatud tingimused.

Artikkel 3

Artiklis 1 osutatud riigiabi kava alusel antud abi, mis vastab 1979. aasta teatises piirkondlike abisüsteemide kohta, 1998. aasta suunistes piirkondliku abi kohta või määruses nr 70/2001[8] sätestatud tingimustele, on ühisturuga kokkusobiv ettenähtud piirides.

Artikkel 4

Prantsusmaa tühistab artiklis 1 osutatud riigiabi kava.

Artikkel 5

Prantsusmaa võtab kõik vajalikud meetmed, et nõuda abisaajatelt tagasi artiklis 1 osutatud riigiabi kava alusel neile ebaseaduslikult antud abi, mis ei ole abi artiklite 2 ja 3 tähenduses.

7 – Komisjoni 12. jaanuari 2001. aasta määrus (EÜ) nr 69/2001, mis käsitleb EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes (EÜT 2001 L 10, lk 30; ELT eriväljaanne 08/02, lk 138).

8 – Komisjoni 12. jaanuari 2001. aasta määrus (EÜ) nr 70/2001, mis käsitleb EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamist väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele antava riigiabi suhtes (EÜT 2001 L 10, lk 33; ELT eriväljaanne 08/02, lk 141). Nimetatud määrusega kehtestatakse väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (edaspidi „VKE") riigiabi andmise konkreetne kord. Konkreetselt kehtestab kõnealune määrus mitmed kriteeriumid, millele abi peab vastama.

Abi tuleb tagasi nõuda viivitamata ja vastavalt siseriiklikus õiguses sätestatud menetlusele eeldusel, et menetlus võimaldab käesoleva otsuse kohe ja tõhusat täitmist. […]

Nimekirjas tuleb ära näidata iga äriühingu saadud abisumma […]"

Artikkel 6

Prantsusmaa teavitab komisjoni kahe kuu jooksul pärast otsuse teatavakstegemist selle täitmiseks võetud ja kavandatud meetmetest.

14. Prantsusmaa ei vaidlustanud selle otsuse õiguspärasust. Selle asemel peatas ta esmalt artikli 44f kohaldamise 4. märtsi 2004. aasta haldusjuhendiga 4 H-2-04. [9] Seejärel muutis ta kõnealust artiklit 30. detsembri 2004. aasta seaduse 2004-1485 artikliga 41. [10] Komisjon kiitis muudetud redaktsiooni heaks. [11]

Artikkel 7

Prantsusmaa […] koostab ammendava nimekirja äriühingutest, kellele anti abi artiklis 1 osutatud riigiabi kava alusel, ja toob ära neile makstud summad.

Sündmused pärast otsuse vastuvõtmist

15. 2003. aasta detsembrist kuni 2006. aasta juulini toimus komisjoni ja Prantsusmaa vahel otsust puudutav kirjavahetus ning tehti vasta-

Prantsusmaa koostab nimekirja äriühingutest, kellele anti artiklis 1 osutatud riigiabi kava alusel abi, mis ei vasta [otsuse artiklites 2 ja 3 osutatud maksuvabastuse] tingimustele.

9 – *Bulletin Officiel des Impots*, nr 43, 4.3.2004. Komisjoni teavitati 26. aprilli 2004. aasta kirjaga.

10 – *Loi de finances rectificative pour 2004*, *Journal Officiel*, 31.12.2004.

11 – 1. juuni 2005. aasta otsus N553/04, millega kiidetakse heaks uus artikkel 44f (ELT 2005 C 242, lk 5). Sama otsus kinnitab, et ka artiklid 1383A ja 1464B on ühenduse õigusega kooskõlas.

vasisulisi vastastikkuseid avaldusi. Samuti toimus kolm ametnikevahelist kohtumist tagasinõudemenetluse teemal. Ometi ei nõutud kirjavahetuse ja kohtumiste tulemusena tagasi ühtegi ebaseaduslikku abisummat.

16. Komisjon lisas hagiavaldusele tema enda ja Prantsusmaa kirjad kronoloogilises järjestuses. Leian, et mõistlik on võtta kirjavahetus kokku poolte väidete põhjal.

Mõjutatud äriühingute arv

17. Esimene küsimus, millele tuli vastus leida, oli see, kui paljusid äriühinguid asjaomane otsus mõjutas. Prantsuse ametiasutuste esialgse hinnangu kohaselt võis otsus mõjutada ligikaudu 2 000 äriühingut. Umbes kuu aega hiljem saatis Prantsusmaa komisjonile esialgsed andmed, millest selgus, et asjaomaste maksusätete alusel võis abi saada ligikaudu 4 000 äriühingut. Selleks ajaks, kui komisjon menetluse algatas, oli Prantsusmaa esitanud kolm abisaajate nimekirja. [12]

Enne 1994. majandusaastat antud abi

18. Esimesel kohtumisel märkisid Prantsuse ametiasutused, et siseriiklik õigus sätestab kümneaastase finantsdokumentide säilitamise kohustuse. Seega puuduvad dokumendid ajavahemiku kohta kuni 1993. majandusaasta lõpuni. Komisjon nõustus, et enne 1994. aastat antud abi ei ole võimalik tagasi nõuda. Käesolev kohtuvaidlus kõnealust abi ei puuduta.

12 – Prantsusmaa esitas vasturepliigi lisana täiendava abisaajate nimekirja. Asjaomases neljas nimekirjas oli kokku 721 äriühingut, kelle Prantsuse ametiasutused olid tuvastanud. Nendest 143 olid kohustatud tagastama ebaseadusliku abi summas, mis ületas 200 000 eurot. Esialgsetes hinnangutes ja esitatud nimekirjades äratoodud numbrite erinevus on (ehk) põhjendatud sellega, et kuna Prantsuse ametiasutused piirdusid selliste äriühingute uurimisega, kelle maksudeklaratsioonidele kohaldati maksukorda *régime réel normal* (see maksukord puudutab summasid, mis ületavad vähese tähtsusega abi piirmäära), siis järelikult ei uurinud nad ei äriühinguid, kelle maksudeklaratsioonidele kohaldati maksukorda *régime simplifié*, ega ka neid, kellele anti maksuvabastus, mis jäi allapoole vähese tähtsusega abi piirmäära.

Tegevuse lõpetanud abisaajad

19. Esimesel kohtumisel märkis Prantsusmaa, et mõned abisaajad võivad olla oma tegevuse lõpetanud. Kümme kuud hiljem väitis Prantsusmaa, et selliseid abisaajaid on ligikaudu 140. Pooltevahelisel kolmandal kohtumisel nõustus komisjon, et otsus võib lugeda täidetuks majandustegevuse lõpetanud äriühingute suhtes.

Tagasinõuete rahuldamise järjekord

20. Komisjon tegi Prantsusmaale ettepaneku piirduda abisaajate osas, kes olid oma varad teistele äriühingutele üle kandnud, üksnes suurimate äriühingute uurimisega ning teha kindlaks, kas varade müük toimus turutingimustel.

21. Üldiselt tegi komisjon Prantsuse ametiasutustele ettepaneku lõpetada ebaseadusliku abi tagasinõudmise raames ennekõike suurimad konkurentsimoonutused. Prantsusmaa nõustus mainitud ettepanekuga, kuid samas märkis, et ta jagaks abisaajad kahte rühma: ühte kuuluksid need, kes on täielikult abi tagasimaksmisest vabastatud, ja teise need, keda tuleb uurida põhjalikult täpse tagasinõutava summa kindlaksmääramiseks.

22. Prantsusmaa esitas 16. märtsil 2005 komisjonile nimekirja 55st tuvastatud abisaajast, kellest igaühe võlgnevus ületas 1 miljon eurot.

Uue abi andmine teatud abisaajatele

23. Prantsusmaa tegi ettepaneku anda teatud abisaajatele uut abi. Komisjon vastas, et uue abi andmine ei tohi olla seotud selle abi tagastamiskohustusega, mida anti varade ülevõtmiseks ettenähtud abikava alusel. Prantsusmaa saatis 7. juulil 2006 komisjonile nimekirja abisaajatest, kes olid kohustatud tagastama vähem kui 200 000 eurot, ning tegi ettepaneku anda neile uut abi ebaseadusliku abi tagastamisest tuleneva võla katteks. [13]

13 – Määrusega nr 69/2001 kehtestatud vähese tähtsusega abi piirmäär erineb selgelt sellest, millele viitas Prantsusmaa. Nimetatud määrusega kehtestatud ülempiir oli 100 000 eurot. Määrusega nr 1998/2006 (ELT 2006 L 379, lk 5), mida kohaldatakse alates 1. jaanuarist 2007, suurendati piirmäära 200 000 euroni. Kuna see muudatus ei mõjuta *algselt* antud abi liiki, siis uut piirmäära kohaldatakse *uuele* riigiabile.

VKE määratlus

24. Prantsusmaa palus luba VKE lihtsustatud määratluse kohaldamiseks. Komisjon toonitas, et VKE-dele keskendumine on vastuolus tema poolt kindlaks määratud tagasinõuete rahuldamise järjekorraga. Lõpuks lubas ta abi tagastamiskohustusest vabastamise eesmärgil lihtsustada erandkorras kehtivaid VKE määratluse kriteeriume.

Tagasinõudmise õiguslik alus

25. Teisel kohtumisel selgitas Prantsusmaa, et tal on probleeme tagasinõudemenetluse läbiviimiseks kohase õigusliku aluse leidmisega siseriiklikus õiguses ning abi tagasinõudmiseks on vaja kas reguleerivat akti või õigusakti muudatust. Ilmneb, et tegelikult ei võetud vastu ühtegi siseriikliku õigusakti muudatust. Selle asemel kasutasid Prantsuse ametiasutused ebaseadusliku abi tagasinõudmiseks juhtumipõhist menetlust.

26. Mainitud juhtumipõhine menetlus eeldas abisaajapoolset koostööd. Pealegi tuli teha teatavad menetlustoimingud enne, kui sai alustada ebaseadusliku abi tagasinõudmisega. Prantsusmaa rõhutas, et enne kõnealuse riigiabi tagastamise korralduste edastamist oli oluline kindlaks määrata täpne tagasinõutav abisumma ning viitas sellega kaasnevale suurele halduskoormusele. Lisaks rõhutas Prantsusmaa vajadust hoida ära tagastamisnõudele järgnevaid abisaajate nõudeid riigi vastu.

Abi tagasinõudmise ajakava

27. Komisjon palus Prantsusmaa ametiasutustel esitada sellistelt suurettevõtetelt abi tagasinõudmise ajakava, kes asusid väljaspool piirkondlikku abitsooni. Prantsusmaa seda ei teinud.

Abi tagasinõudmise viibimise põhjused

28. Prantsusmaa esitas mitu ebaseadusliku abi tagasinõudmise viibimise poliitilist põhjust, milleks olid asjaomaste äriühingute

suhtumine; abi tagasinõudmisest majandustegevusele tulenev võimalik kahju; töökohtade kadumise oht ning ebaseadusliku abi laiaulatusliku tagasinõudmise võimalik negatiivne mõju Euroopa põhiseadusliku leppe rahvahääletuse kampaaniale Prantsusmaal.

Abi tagasinõudmine

30. Komisjon palus Prantsusmaal end teavitada Prantsusmaa pakutud ebaseadusliku abi tagasinõudemenetlusest. Ei ilmne, et Prantsusmaa oleks seda teinud.

Tagasinõutav abisumma

31. Komisjon palus 2006. aasta jaanuaris, et Prantsusmaa väljastaks abi tagastamise korraldused nendele äriühingutele, kelle Prantsusmaa oli jõudnud tuvastada ja kelle ebaseaduslik abisumma oli juba välja arvutatud. Kaks kuud hiljem palus komisjon kinnitada abi tagastamise korralduste väljastamist. Käesoleva menetluse algatamise hetkeks 2007. aasta aprillis ei olnud Prantsusmaa asjaomaseid tagastamise korraldusi veel väljastanud.

29. Komisjon palus Prantsusmaal selgitada, kuidas ta kavatseb kindlaks määrata igalt abisaajalt tagasinõutava abisumma. Prantsusmaa selgitas, et kõnealuse summa arvutamisel lähtub ta igale äriühingule abist tulenenud tegelikust kasust. Komisjon oli juba varem märkinud, et niisugune lähenemisviis on põhimõtteliselt vale ning seetõttu lükkas ta Prantsusmaa pakutud tagasinõutava summa arvutamise meetodi tagasi.

32. Komisjon hakkas väljendama oma muret 2004. aasta aprillis, kuna tagasinõutavate summade tagasisaamisel puudusid endiselt tulemused. Komisjon märkis 2005. aasta jaanuaris, et tagasinõudemenetlusega tuleks alustada hiljemalt aprilliks ning hoiatas hagi esitamise eest EÜ artikli 88 lõike 2 alusel. Prantsusmaa vastas sellele kirjale märtsi keskel. Aasta hiljem (märtsis 2006) hoiatas

komisjon uuesti hagi esitamise eest EÜ artikli 88 lõike 2 alusel. Prantsusmaa vastas 2006. aasta juulis, juhtides tähelepanu oma probleemidele ja lisas kaks nimekirja äriühingutest, kellel ei olnud midagi tagastada.

33. Pärast viimati nimetatud kirja kättesaamist esitas komisjon EÜ artikli 88 lõike 2 alusel Euroopa Kohtusse hagi.

Menetlus Euroopa Kohtus

34. Komisjon palub tuvastada, et Prantsusmaa rikkus otsuse artiklitest 5 ja 6, EÜ artikli 249 neljandast lõigust ning EÜ artiklist 10 tulenevaid kohustusi.

35. Komisjon leiab, et Prantsusmaa rikkus ebaseadusliku abi kohe ja tõhusa tagasinõudmise kohustust. Prantsusmaa ei ole tagasi nõudnud ühtegi tagastamisele kuuluvat summat. Samuti ei ole Prantsusmaa teinud midagi nimetatud summade tagasisaamiseks. Prantsusmaa ei ole tõendanud, et ebaseadusliku abi tagasinõudmine on tema jaoks täiesti võimatu. Pigem on ta oma tegevusega rikkunud EÜ artiklist 10 tulenevat lojaalse koostöö kohustust.

36. Prantsusmaa väidab, et on astunud mitmeid samme summade tagasinõudmiseks vastavalt otsusele. Kogu menetluse vältel on ta rõhutanud ja selgitanud riiklike ametiasutuste probleeme. Need probleemid on tinginud olukorra, kus ebaseadusliku abi tagasinõudmine on seni olnud täiesti võimatu. Prantsusmaa väidab, et ta on aktiivselt osalenud tagasinõudemenetluses, et komisjon on oluliselt alahinnanud Prantsusmaa probleeme ning et ta ei ole rikkunud EÜ artiklist 10 tulenevat kohustust.

37. Komisjon ja Prantsusmaa esitasid mõlemad kirjalikud märkused. Kohtuistungit ei toimunud.

Liikmesriikide kohustused

Kohustuse olemus

38. Liikmesriikidel on põhimõtteline kohustus tagasi nõuda ebaseaduslik riigiabi. See üldine kohustus tuleneb EÜ artikli 88 lõikest 2 ja määrusest nr 659/1999. Palju konkreetsem kohustus otsuse adressaadiks olevale liikmesriigile kehtestatakse üksikotsusega, millega tunnistatakse ebaseaduslikuks teatud liiki riigiabi. Otsus on adressaadile siduv.

39. Nimetatud kohustuste eesmärk on taastada endine olukord nii palju kui võimalik ning kaotada ebaseadusliku riigiabiga saadud konkurentsivastane turueelis. [14]

40. Prantsusmaa on otsuse adressaat. Kuigi otsuses ei ole määratud ebaseadusliku abi tagasinõudmise konkreetset tähtaega, kohustas see Prantsusmaad abi „viivitamata" tagasi nõudma (artikkel 5). Vaidlust ei ole selles, et abi ei nõutud tagasi enne käesoleva menetluse algatamist komisjoni poolt. Seetõttu ei täitnud Prantsusmaa otsuse *tagajärjega* seonduvat kohustust.

41. Samuti kehtestab otsuse artikkel 5 kohustuse kõnealuse tagajärje saavutamise *viisi* osas. Vastavalt kõnealusele artiklile tuleb Prantsusmaal võtta „kõik vajalikud meetmed" ning abi tuleb tagasi nõuda „viivitamata ja vastavalt siseriiklikus õiguses sätestatud menetlusele eeldusel, et menetlus võimaldab [otsuse] kohe ja tõhusat täitmist." [15]

42. Leian, et kui asjaomane liikmesriik on jätnud täielikult täitmata tagajärjega seonduva kohustuse, siis pole mõtet analüüsida üksikasjalikult seda, kuidas liikmesriik oli tagasinõudmise ette näinud.

14 – 14. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-419/06: komisjon *vs.* Kreeka (kohtulahendite kogumikus ei avaldata, punktid 53 ja 54 ja selles viidatud kohtupraktika).

15 – Nende kohustuste kehtestamise osas kajastab otsuse artikkel 5 määruse nr 659/1999 artiklit 14, mis kohustab liikmesriike täitma otsus kohe ja tõhusalt, nõudes viivitamata tagasi ebaseaduslikult antud riigiabi summad. Euroopa Kohus on alati rõhutanud asjaomase otsuse kohe ja tõhusa täitmise vajadust. Vt 12. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-209/00: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 2002, lk I-11695, punktid 33 ja 34); 5. oktoobri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-232/05: komisjon *vs.* Prantsusmaa (EKL 2006, lk I-10071, punktid 49 ja 50) ja eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka, punktid 57–61).

Täielikule võimatusele tuginev kaitse

43. Euroopa Kohus on järjepidevalt sedastanud, et ebaseadusliku riigiabi tagasi nõudmata jätmine on vabandatav üksnes juhul, kui see on täiesti võimatu. [16] Euroopa Kohus tõlgendab täielikku võimatust kitsalt ning keeldub nõustumast väitega, et „siseriiklike raskuste pelk etteaimamine" on täiesti võimatu olukord. [17]

44. Oluline on rõhutada, et täielik võimatus on seotud saavutatava tagajärjega, milleks on ebaseadusliku abi tagasinõudmine. Kui täielikule võimatusele saaks tugineda ka seoses tagasinõudmise viisiga, siis oleks liikmesriigil liiga lihtne valida ebaseadusliku abi tagasinõudmiseks võimatu viis ja seejärel väita, et tema kohustus abi tagasi nõuda on lõppenud.

45. Kui abi tagasinõudmise ajal tekivad probleemid, siis on liikmesriigil täiendavad kohustused. Sellega seoses on Euroopa Kohus korduvalt sedastanud, et otsuse täitmine ei ole täielikult võimatu, kui liikmesriik ainult teavitab komisjoni otsuse rakendamisel esinevatest õiguslikest, poliitilistest või praktilistest raskustest, ilma asjaomastelt ettevõtjatelt abi reaalselt tagasi nõudmata ning pakkumata komisjonile otsuse täitmiseks teisi meetmeid, mis võimaldaksid neid raskusi ületada. Liikmesriik võib kaitse eesmärgil tugineda täielikule võimatusele üksnes siis, kui ta on teavitanud komisjoni probleemidest *ning* on püüdnud neid lahendada. [18]

46. Seega saab liikmesriik tugineda väitele, et ta on „teinud kõik endast oleneva" asjaomaste summade tagasinõudmiseks üksnes sellistel asjaoludel, mille puhul on tegu *objektiivselt täiesti võimatu* olukorraga. [19] Liikmesriik ei saa kaitsel tugineda enda subjektiivsele tajule olukorra võimatusest.

16 – Eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka, punkt 39 ja selles viidatud kohtupraktika.

17 – 6. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-404/00: komisjon *vs.* Hispaania (EKL 2003, lk I-6695, punkt 55).

18 – Vt 14. joonealuses märkuses viidatud kõige hilisem kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka, punkt 40 ja selles viidatud kohtupraktika.

19 – Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei ole liikmesriigil lubatud tugineda oma õiguskorra eripäradele, et põhjendada täielikku võimatust. Vt 27. aprilli 1988. aasta otsus kohtuasjas 225/86: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 1988, lk 2271, punkt 10) ja 10. juuni 1993. aasta otsus kohtuasjas C-183/91: komisjon vs. Kreeka (EKL 1993, lk I-3131, punkt 17). Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas komisjon *vs.* Prantsusmaa lükkas kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomer oma 18. mai 2006. aasta ettepaneku punktis 72 tagasi argumendi (minu arvates täiesti õigustatult), mis ilmselt kaudselt tugines asjaomase liikmesriigi õiguskorrast tulenevatele piirangutele.

EÜ artiklist 10 tulenev kohustus

47. EÜ artikkel 10 kehtestab liikmesriikidele lojaalse koostöö üldise kohustuse.

48. Loomulikult kehtib kõnealune kohustus ka siis, kui liikmesriik satub raskustesse ebaseadusliku abi tagasinõudmisel. Erikohustus täita otsus seoses ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmisega on tihedalt seotud EÜ artiklist 10 tuleneva üldise kohustusega ning EÜ artikkel 10 kehtestab viisi, mil moel liikmesriik tagasinõudemenetluse ajal tegutsema peab. [20]

49. Tegelikult on Euroopa Kohus olnud üsna konkreetne seoses EÜ artiklist 10 tulenevate kohustustega olukorras, kus liikmesriik on sattunud raskustesse ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmisel. Kohtuotsuses Hispaania *vs.* komisjon sedastas Euroopa Kohus, et „[…] liikmesriik, kes komisjoni otsust riigiabi kohta täites satub raskustesse, mida ta ette ei näinud ega saanud näha, olgu need siis poliitilist, õiguslikku või praktilist laadi, või saab teadlikuks tagajärgedest, mida komisjon ei ole silmas pidanud, peab jätma need raskused viimase hinnata, tehes ettepanekuid kõnealuse otsuse asjakohaseks muutmiseks. Sellisel juhul, eeskätt vastavalt EÜ artiklist 10 tulenevale liikmesriikide ja ühenduse institutsioonide vastastikkuse lojaalse koostöö kohustusele, peavad komisjon ja asjaomane liikmesriik niisuguste raskuste ületamiseks heas usus koostööd tegema, järgides rangelt EÜ asutamislepingu sätteid ja eelkõige neid, mis puudutavad riigiabi.” [21]

50. Seega uurin Prantsuse ametiasutuste tegevust kahest aspektist. Esiteks, kas Prantsusmaa tõendas ebaseadusliku abi tagasinõudmise täielikku võimatust tema jaoks? Teiseks, kas Prantsusmaa täitis raskuste ületamisel EÜ artiklist 10 tulenevat kohustust?

20 – Seda kinnitab kohtupraktika alates 15. jaanuari 1986. aasta otsusest kohtuasjas 52/84: komisjon *vs.* Belgia (EKL 1986, lk 89, punkt 16). Hiljuti kinnitas seda põhimõtet 12. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-415/03: komisjon *vs.* Kreeka (EKL 2005, lk I-3875, punkt 42).

21 – 2. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-499/99: Hispaania *vs.* komisjon (EKL 2002, lk I-6031, punkt 24).

Ebaseadusliku abi väidetavalt täiesti võimatu tagasinõudmine

51. Prantsusmaa osutas mitmele konkreetsele asjaolule, mis tema sõnul muutsid tagasinõudmise täiesti võimatuks.

52. Esiteks märgib Prantsusmaa, et täiesti võimatu oli tuvastada neid abisaajaid, kellele anti abi enne 1993. majandusaasta lõppu, kuna finantsdokumente säilitatakse ainult kümme aastat. Komisjon nõustus selle argumendiga ning tema hagiavaldus ei puuduta kõnealuse abi tagasinõudmist. [22]

53. Teiseks tuvastasid Prantsuse ametiasutused 204 äriühingut, kes olid lõpetanud tegevuse pärast abi saamist varade ülevõtmiseks ettenähtud abikava alusel. Prantsusmaa sõnul oli täiesti võimatu rakendada tagasinõude otsust nimetatud äriühingute suhtes.

54. Kui äriühing lihtsalt lõpetab tegevuse, jättes endast maha üksnes tühja kesta äriregistris, siis on praktikas võimatu nõuda ebaseadusliku abi tagasimaksmist. Samas kui äriühing likvideeritakse, registreeritakse ebaseadusliku abi tagasinõue võlanimekirjas. Euroopa Kohus on sedastanud, et põhimõtteliselt piisab sellest olukorra taastamiseks ja ebaseaduslikust abist tuleneva konkurentsimoonutuse lõpetamiseks. [23]

55. Kui äriühing likvideeritakse kohtumenetluse teel ja otsuse tegemisel arvestab kohus ebaseadusliku abiga, siis ebaseadusliku abi tagastamise kohustus kas täidetakse (kui äriühingul on sel hetkel piisavalt varasid abi tagasimaksmiseks) või see langeb ära äriühingu likvideerimise tõttu, mille tulemusena lõpeb konkurentsimoonutus.

56. Seoses olukorraga, kus algne abisaaja jätkab tegevust ja tema varad müüakse

22 – Prantsusmaa võib täielikule võimatusele tugineda üksnes seoses finantsdokumentidega, mis olid *otsuse vastuvõtmise ajaks* juba hävitatud pärast kümneaastase dokumentide säilitamise kohustuse lõppemist. Seega olid tagasinõudemenetluse algushetkel Prantsuse ametiasutustele kättesaadavad 1994. majandusaasta ja sellele järgnevate aastate finantsdokumendid.

23 – 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-277/00: Saksamaa *vs.* komisjon (EKL 2004, lk I-3925, punkt 85 ja selles viidatud kohtupraktika).

teisele äriühingule,[24] on Euroopa Kohus sedastanud, et liikmesriigil tuleb tuvastada, kas ostja omandas asjaomased varad turutingimustel[25] ilma igasuguse kavatsuseta hoida kõrvale ebaseadusliku abi tagastamise kohustusest.

57. Komisjon osundas oma märkustes kohtuotsuses Banks[26] kasutatud kriteeriumidele, mis ei hõlmanud selle hindamist, kas varade müük toimus ebaseadusliku abi tagastamise kohustusest kõrvalehoidmise eesmärgil. Samas puudutas mainitud kohtuasi aktsiate müüki. Käesolev kohtuasi puudutab ettevõtte varasid ning kohaldamiseks sobivad kohtuotsuses Saksamaa *vs.* komisjon kasutatud kriteeriumid. Viimatinimetatud otsuses kohaldas Euroopa Kohus otsuses Banks[27] kasutatud käsitlust, kohandas seda pigem varade kui aktsiate müügi eripärale[28] ja rakendas kohandatud käsitlust varade müügi suhtes[29]. Ma ei näe põhjust, miks peaks kalduma kõrvale kohtuotsuses Saksamaa *vs.* komisjon kasutatud lähenemisviisist.

58. Prantsusmaa sõnul võib mõnikord olla võimatu tuvastada, kas ebaseadusliku abi tagastamiskohustus on algsel abisaajal või tema varad omandanud äriühingul. Teatud juhtudel võivad müüdud varad osutuda nii ebaharilikuks, et neid on võimatu millegagi võrrelda, mistõttu on võimatu tuvastada varade hüpoteetilist turuhinda.

59. Ma ei saa selle väitega nõustuda.

60. Euroopa Kohus ei ole olnud kunagi nõus väitega, et ületamatud raskused tulenevad ainulaadsest olukorrast.[30] Pealegi on (tõenäoliselt) piisavalt ebatavaline, et ülekantud varad on tõesti ainulaadsed. Kui tegu on kõigest hüpoteetilise vastuväitega, siis ei tohi Prantsusmaa sellele tugineda. Prantsusmaa pole tõendanud, et niisugused asjaolud oleksid ilmnenud ühegi, rääkimata enamiku, asjaomaste äriühingute puhul.

24 – Või äriühingutele, analüüsi ei mõjuta varade omandamine mitme äriühingu poolt, kuigi tegelikkuses võib osutuda palju keerulisemaks kohustatud isiku tuvastamine.

25 – 23.joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Saksamaa *vs.* komisjon, punkt 86.

26 – 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-390/98: H.J. Banks & Co. Ltd (EKL 2001, lk I-6117).

27 – Kohtuotsuse punkt 80.

28 – Kohtuotsuse punkt 86.

29 – Kohtuotsuse punktid 92 ja 93.

30 – 8. mai 2003. aasta otsuses kohtuasjas C-328/99: Itaalia ja SIM 2 Multimedia *vs.* komisjon (EKL 2003, lk I-4035) hindas Euroopa Kohus komisjoni koostatud turutingimuste ülevaadet. Ta viitas hüpoteetilisele „erainvestorile", et hinnata asjaomase tegeliku investori tegevust, (kohtuotsuse punktid 37–40) ning nõustus sõltumatu eksperdi kasutamisega selleks, et hinnata tehingu hinda (kohtuotsuse punkt 72).

61. Samuti ei tõendanud Prantsusmaa, et riiklikel ametiasutustel puudusid vahendid selliste müügitehingute uurimiseks või et nad plaanisid mainitud uurimist läbi viia. Lisan veel, et kui pädevad ametiasutused oleksid kohustanud varasid omandanud äriühinguid tõendama, et müük teostati turutingimustel, siis oleks neile edastatud vajalikud dokumendid tehingute üksikasjade hindamiseks.

62. Veel märgib Prantsusmaa, et kui varade ostja ei olnud ostmise hetkel teadlik riigiabi tagastamise kohustusest, siis ei saa teda kohustada tagastama ebaseaduslikku abi isegi juhul, kui varade müügihind oli turuhinnast madalam. Prantsusmaa sõnul puudub siseriiklikus õiguses seaduslik alus sellise menetluse algatamiseks, mille kaudu ostjalt kõnealust abi tagasi nõuda.

63. Nagu komisjon õigesti märgib, julgustab selline lähenemine ostjaid vältima niisugusest kohustusest teadasaamist. Pealegi ei ole tagasinõudmiseks kehtiva seadusliku aluse puudumine siseriiklikus õiguses täiesti võimatu olukord.

64. Leian, et eespool kirjeldatud konkreetsete asjaolude puhul on tegu riigisiseste raskustega. Seega ei ole Prantsusmaa tõendanud täielikku võimatust seoses nimetatud asjaoludega.

65. Prantsusmaa palju üldisemad täieliku võimatuse väited rajanevad eeldusel, et tal on õigus tugineda abi tagasinõudmise menetluse igas staadiumis ilmnevatele raskustele, mis aeglustavad menetluse kulgu. Nagu ma eespool märkisin, [31] ei saa täieliku võimatuse kaalumisel arvesse võtta liikmesriigi tagasinõudemenetluse viisi, kui ta ei ole tegelikult üldse ebaseaduslikku abi tagasi nõudnud.

66. Otsuse rakendamiseks tuvastas Prantsusmaa tegelikult suurimad ebaseadusliku abi tagastamise kohustusega abisaajad. Samuti määras ta iga abisaaja puhul kindlaks täpse tagasimaksmisele kuuluva summa. Ma ei näe ühtegi mõjuvat põhjust ega veel vähem ületamatut raskust, mis takistas Prantsusmaa ametiasutusi edastamast asjaomastele abisaajatele abi tagastamise korraldused.

31 – Punkt 42.

67. Seetõttu järeldan, et Prantsusmaa ei lükanud ümber komisjoni süüdistusi ega tõendanud sellise abi tagasinõudmise täielikku võimatust, mida anti äriühingutele alates 1994. majandusaastast. Seega on Prantsusmaa rikkunud otsuse artiklitest 5 ja 6 ning (seega paratamatult) EÜ artikli 249 neljandast lõigust tulenevaid kohustusi.

EÜ artikkel 10

68. Liikmesriigi ja komisjoni vastastikuse lojaalse koostöö kohustus tagasinõudemenetluse ajal tuleneb vajadusest tagada otsuse kohene ja tõhus rakendamine ning ebaseaduslikult väljamakstud abisummade viivitamatu tagasinõudmine.

69. Otsus tehti 16. detsembril 2003. Prantsuse ametiasutused ei ole tagasi nõudnud ühtegi ebaseaduslikku abisummat. Samuti ei ole võetud sammud olnud tagasinõudmise seisukohalt tulemuslikud.

70. Prantsusmaa lähenemisviis tagastamisele kuuluvate summade tagasinõudmisel on olnud pigem vastupidine lähenemisviisile, mis oleks taganud ebaseadusliku abi vähemalt osalise kiire tagasisaamise.

71. Esiteks kulutasid Prantsuse ametiasustused palju aega ja tegid suuri jõupingutusi selleks, et vähendada nii tagastamiskohustusega äriühingute arvu kui ka tagastamisele kuuluvaid summasid. Kuid samas ei tehtud mingeid jõupingutusi selleks, et nõuda abi tagasi nendelt abisaajatelt, kes tuvastati üsna varakult märkimisväärse abisumma tõttu. [32]

72. Teiseks otsustas Prantsusmaa kohaldada juhtumipõhist tagasinõudemenetlust, mis nõudis abisaajate aktiivset osalemist ja koostööd tagasinõudemenetluse ajal. Pole üllatav, et Prantsusmaa otsus kasutada (taotluslikult) sellist menetlust tekitas palju probleeme. Asjaomastele abisaajatele oli vastumeelt, et neid tuvastatakse ning nad ei soovinud anda juurdepääsu ei äriühingu finantsdokumentidele ega ka nende valduses olnud muule teabele. Ilmselt niipea, kui edastatakse abi tagastamise korraldused, tekivad uued probleemid. [33]

32 – Nimelt need 55 äriühingut, kelle igaühe võlg ületab 1 miljon eurot ja kes tuvastati enne 2005. aasta märtsi.

33 – Komisjon väljendas kahtlust väidetava koostöövajaduse osas. Konkreetselt kahtleb komisjon *kõikide* äriühingute koostöö vajalikkuses.

73. Komisjoni arvates oleks saanud sellise ulatusliku koostöö vajadust vältida, kui Prantsuse ametiasutused oleksid lihtsalt nõudnud selle maksusumma tagastamist, mille ulatuses said abisaajad algselt maksuvabastust, ning pannud abisaajatele vajalike tõendite esitamise kohustuse tõendamaks, et kogu asjaomane summa või osa sellest on ühisturuga kokkusobiv riigiabi liik otsuse artiklite 2 ja 3 tähenduses. Olen sellega nõus.

74. Ilmselt nõudis Prantsuse ametiasutuste kohaldatud menetlus ka seda, et enne abi tagastamise korralduste väljastamist oleks need grupeeritud vastavalt *département*'le. Prantsusmaa ei selgitanud selle vajadust.

75. Prantsusmaa väitel tuli riiklikel ametiasutustel kohaldada juhtumipõhist menetlust selleks, et lahendada kaks probleemi.

76. Esiteks märgib Prantsusmaa, et tema õiguskorras puudub kohane seaduslik alus kõnealuste võlgade sissenõudmiseks. Nagu ma eespool mainisin, on see argument alusetu. Kui liikmesriigi õiguskorras puuduvad vajalikud mehhanismid ühenduse õigusest tulenevate kohustuste täitmiseks, siis tuleb liikmesriigil need kehtestada. See on EÜ artikli 249 alusel tehtud siduvate otsuste loogiline tagajärg.

77. Teiseks väidab Prantsusmaa, et asjaomaste võlgade sissenõudmiseks ei ole võimalik kohaldada menetlusi, mida kasutatakse tavaliste maksuvõlgade sissenõudmiseks, sest siis kuulub kohaldamisele kolmeaastane tähtaeg. Seega tuli kasutada juhtumipõhist menetlust, mis eeldab abisaajapoolset koostööd.

78. Mina selle argumendiga ei nõustu. Ühenduse õiguse kohaselt on Prantsusmaal ebaseadusliku abi tagasinõudmise kohustus olenemata sellest, kas siseriikliku õiguse kohaselt on tegu maksuvõlaga või mitte. Liikmesriigil ei ole lubatud kõrvale hoida kohustusest nõuda tagasi ebaseaduslik abi abisaajate õiguspärase ootuse põhjendusel. [34]

79. Kui Prantsuse ametiasutused leiavad, et siseriikliku õiguse alusel tuleb neil kohaldada juhtumipõhist menetlust, siis tuleb seda kohaldada nii, et oleks tagatud ebaseadusliku abi kohene ja tõhus tagastamine. Formaalselt juhtumipõhine menetlus ei pruugi ilmtingimata eeldada koostööd abisaajatega. Prantsuse ametiasutustel oli küll õigus valida, millist tagasinõudemenetlust kohaldada,

34 – 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-372/97: Itaalia *vs.* komisjon (EKL 2004, lk I-3679, punkt 112).

kuid see allus ülimuslikule kohustusele kasutada sellist menetlust, mis võimaldas Prantsusmaal oma kohustusi täita. Selgub, et ametiasutuste valitud menetlus osutus siiski üheseltmõistetavalt tulemusetuks ning põhjustas probleeme, mida Prantsusmaa tegelikult lahendada ei püüdnud. Niisuguse tegevuse puhul on keeruline täheldada koostöövalmidust, milleks kohustab EÜ artikkel 10.

80. Veel juhin tähelepanu sellele, et Prantsusmaa kavatseb anda uut abi nendele tuvastatud abisaajatele, kelle võlasumma ei ületa 200 000 eurot, [35] kasutades sealjuures ära asjaolu, et aastate jooksul, mis on möödunud otsuse teatavakstegemisest ja asjaomase menetluse algatamisest, on vähese tähtsusega abi piirmäära tõstetud 100 000 eurolt 200 000 euroni. Ka selline lähenemine ei jäta sugugi muljet liikmesriigi tegutsemisest lojaalse koostöö vaimus.

81. On selge, et Prantsusmaa rikkus kohustust teavitada komisjoni otsuse artiklis 6 määratud tähtaja jooksul. Kuigi komisjon ei näinud ette tähtaega otsuse artiklis 5 sätestatud tagasinõudmiseks, määras ta siiski mitmed tähtajad pikaleveninud kirjavahetuse toimumise ajal Prantsuse ametiasutustega. [36] Prantsusmaa ei pidanud ühestki tähtajast kinni.

82. Olukorda ilmestab väga hästi tõsiasi, et kui komisjon algatas menetluse pärast kolme aasta ja nelja kuu möödumist otsuse avaldamisest, siis selleks ajaks ei olnud Prantsusmaa esialgsest abist tagasi nõudnud mitte ühtegi senti.

83. Seega asun seisukohale, et Prantsusmaa on rikkunud ka EÜ artiklist 10 tulenevaid kohustusi.

35 – Komisjon on seisukohal, et uus abi ei tohi olla seotud ebaseaduslikuks tunnistatud vana abi tagasimaksmisega. Kuna käesolev kohtuasi seda küsimust ei puuduta, siis ma seda teemat edaspidi ei käsitle.

36 – Need tähtajad kronoloogilises järjestuses olid järgmised: pakutud tagasinõudemenetlusest teavitamise tähtaeg (2004. aasta märtsi lõpp); rohkem kui 1 miljon eurot võlgnevate abisaajate nimekirja esitamise tähtaeg (1. oktoober 2004); tagasinõudmise ajakava esitamise tähtaeg (1. märts 2005); tagasinõudemenetluse algatamise tähtaeg (1. aprill 2005); teabe esitamise hilisem tähtaeg (2005. aasta juuni keskpaik); abi tagastamise korralduste väljastamise tähtaeg (2006. aasta veebruari algus) ning rohkem kui 100 000 eurot võlgnevate abisaajate nimekirja esitamise tähtaeg (7. juuni 2006). Prantsusmaa pakkus ise välja abi tagastamise korralduste väljastamise kuupäeva (31. mai 2006), kuid ka selle lasi ta mööda.

Ettepanek

84. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku teha käesolevas asjas otsus, et kuna Prantsusmaa ei ole nõudnud tagasi summasid, mille ta andis raskustes olevate ettevõtjate tegevusi ülevõtvatele äriühingutele, siis ei ole ta täitnud komisjoni otsust 2004/343/EÜ ning on seega rikkunud selle otsuse artiklitest 5 ja 6, EÜ artikli 249 neljandast lõigust ning EÜ artiklist 10 tulenevaid kohustusi.