ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2008. június 12. [1]

1. Az EK 88. cikk (2) bekezdése alapján indított jelen eljárásban a Bizottság azt állítja, hogy Franciaország – a nehéz helyzetben lévő vállalkozások tevékenységeit átvevő társaságok részére nyújtott támogatások visszatérítésének elmulasztásával – nem hajtotta végre a 2004/343/EK [2] bizottsági határozatot (a továbbiakban: határozat) az előírt határidőn belül. A Bizottság ezért annak megállapítását kéri, hogy Franciaország nem teljesítette a határozat 5. és 6. cikkéből, az EK 249. cikk negyedik bekezdéséből, illetve az EK 10. cikkből eredő kötelezettségeit.

2. Franciaország nem vitatja sem a határozatot, amely a szóban forgó állami támogatásokat jogellenesnek ítélte, sem azt, hogy elvileg ezek visszatérítésére kötelezték. Mindemellett fenntartja, hogy nem sértette meg a közösségi jogból eredő kötelezettségeit.

3. Franciaország azzal védekezik, hogy hatóságai minden tőlük telhetőt megtettek az érintett támogatások visszatérítéséért, és az, hogy őket a minél gyorsabb visszatérítésre kérik, lehetetlen követelés. Ez a helyzet különösen azoknál a támogatásban részesült társaságoknál, amelyek később megszüntették kereskedelmi tevékenységüket, illetve eladták eszközeiket.

Jogi háttér

Az EK-Szerződés rendelkezései

4. Az EK 10. cikk a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését.

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – A Franciaország által a nehéz helyzetben lévő vállalkozások átvételét illetően végrehajtott támogatási programról szóló, 2003. december 16-i bizottsági határozat (HL 2004. L 108., 38. o.).

A tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e szerződés célkitűzéseinek megvalósítását.”

5. Az EK 87. cikk (1) bekezdése rögzíti azon feltételeket, amelyek mellett az állami támogatás főszabályként összeegyeztethetetlen a közös piaccal. Az EK 87. cikk (3) bekezdése számos olyan körülményt jelöl meg, amikor egy ilyen támogatás mégis összeegyeztethetőnek minősül.

6. Az EK 88. cikk (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ha a Bizottság – azt követően, hogy felhívta az érintett feleket észrevételeik megtételére – megállapítja, hogy egy állam által vagy állami forrásból nyújtott támogatás […] nem egyeztethető össze a közös piaccal […], úgy határoz, hogy az érintett állam köteles a Bizottság által kitűzött határidőn belül a támogatást megszüntetni vagy módosítani.

Ha az érintett állam a kitűzött határidőn belül nem tesz eleget ennek a határozatnak, a Bizottság vagy bármely érdekelt állam – a 226. és 227. cikk rendelkezéseitől eltérve – közvetlenül a Bírósághoz fordulhat. […]”

7. Az EK 249. cikk negyedik bekezdése a következőt rögzíti:

„A határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl.”

A 659/1999 tanácsi rendelet

8. Az állami támogatások visszatéríttetésének általános jogi hátterét a 659/1999/EK tanácsi rendelet [3] (a továbbiakban: 659/1999 rendelet) határozza meg. E rendelet rögzíti azt az általános elvet, hogy a közös piaccal összeegyeztethetetlen támogatást a kedvezményezetteknek a hatékony verseny helyreállítása érdekében késedelem nélkül vissza kell téríteniük [4].

3 – Az EK-Szerződés 93. cikkének [jelenleg EK 88. cikk] alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet (HL 1999. L 83., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 339. o.). A jelen ügyben releváns rendelkezések jelenleg is hatályosak és változatlanok.

4 – Lásd különösen a 659/1999 rendelet (13) preambulumbekezdését és 14. cikkét.

A határozat

9. A code général des impôts (francia általános adótörvénykönyv) 44g. cikke [5] kétéves időszakra társasági adó alóli mentességet tett lehetővé azon társaságok számára, amelyeket a nehéz helyzetben lévő ipari vállalkozások tevékenységeinek átvétele céljából hoztak létre. Az 1383A., az 1464B. és az 1464C. cikkek az illetékes helyi önkormányzatok döntése alapján kétéves időszakra szóló iparűzési és telekadó alóli mentességgel bővítették ezen társaságok kedvezményeit.

10. A Bizottság 2001. szeptember 12-i levelében tájékoztatást kért Franciaországtól az általános adótörvénykönyv 44g. cikke által bevezetett adómentességgel kapcsolatban. A Bizottság ezután 2002. augusztus 19-i levelével hivatalos vizsgálati eljárást indított azon az alapon, hogy a mentesség az EK 87. cikk (1) bekezdésének hatálya alá eső támogatásnak minősülhet.

11. A francia hatóságok 2002. december 13-i levelükben válaszoltak. Amellett érveltek, hogy az intézkedés nem minősült az EK 87. cikk értelmében állami támogatásnak, vagy ha mégis, akkor pedig a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatás igazolja azt [6].

12. Mindazonáltal a Bizottság megállapította, hogy a szóban forgó adómentesség jogellenes állami támogatásnak minősül az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében. Ennek megfelelően 2003. december 16-án meghozta határozatát.

13. A határozat rendelkező része a következőket írja elő:

„1. cikk

A Franciaország által az általános adótörvénykönyv 44g. cikkében a nehéz helyzetben lévő vállalkozások eszközeit átvevő társaságoknak nyújtott adómentességek formájában bevezetett és az EK 88. cikk (3) bekezdését sértő

5 – Az 1988. december 23-i 88-1149. sz. törvény (loi de finances pour 1989, *Journal Officiel de la République Française*, 1988. december 28.) 14A. cikke vezette be. A 44g. cikket öt alkalommal módosították a felfüggesztése, illetve a Bizottság által a közös piaccal összeegyeztethetőnek minősített rendelkezéssel való felváltása előtt (lásd a lenti 14. pontot).

6 – HL 2004. C 244., 2. o.

állami támogatási program – a 2. és 3. cikkben foglaltak sérelme nélkül – összeegyeztethetetlen a közös piaccal.

2. cikk

Az 1. cikkben említett program keretében biztosított mentességek nem minősülnek állami támogatásnak, amennyiben teljesítik a 69/2001/EK rendeletben[7], illetőleg a nyújtásuk időpontjában alkalmazandó *de minimis* szabályokban rögzített feltételeket.

3. cikk

Az 1. cikkben említett program keretében nyújtott azon támogatás, amely teljesíti a regionális támogatási programokról szóló 1979. évi közleményben, illetőleg a regionális állami támogatásokról szóló 1998. évi iránymutatásokban, továbbá a 70/2001/EK rendeletben[8] rögzített feltételeket, a közös piaccal a megengedhető mértékig összeegyeztethető.

4. cikk

Franciaország köteles megszüntetni az 1. cikkben említett támogatási programot.

5. cikk

Franciaország minden szükséges intézkedést megtesz az 1. cikkben említett program címén nyújtott és jogellenesen rendelkezésre bocsátott – a 2. és 3. cikkben említettektől eltérő – támogatásoknak a kedvezményezettektől való visszatéríttetése érdekében.

A visszatéríttetést késedelem nélkül, a nemzeti jog szerinti eljárásoknak megfelelően kell végrehajtani, feltéve, hogy azok

7 – Az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (*de minimis*) támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2001. január 12-i 69/2001/EK bizottsági rendelet (HL 2001. L 10., 30. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet 2. kötet 138. o.).

8 – Az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló, 2001. január 12-i 70/2001/EK bizottsági rendelet (HL 2001. L 10., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet 2. kötet 141. o.). Ez rögzíti a kis- és középvállalkozások (a továbbiakban: KKV-k) részére nyújtott állami támogatásokra vonatkozó különös szabályokat. Elsősorban számos feltételt szab, amelyeket az ilyen támogatásnak teljesítenie kell.

lehetővé teszik e határozat azonnali és hatékony végrehajtását. […]

6. cikk

Franciaország e határozat közlésének időpontjától számított kéthónapos határidőn belül tájékoztatja a Bizottságot a határozatnak való megfelelés érdekében hozott és tervezett intézkedésekről.

7. cikk

Franciaország […] kimerítő listát készít az 1. cikkben említett program címén nyújtott adómentességekben részesült vállalkozásokról és az egyes esetekben kifizetett összegekről.

Franciaország listát készít azon vállalkozásokról, amelyek az 1. cikkben említett program címén olyan támogatásokban részesültek, amelyek [a határozat 2. és 3. cikkeiben foglalt kivételekkel] nem teljesítik a feltételeket. E lista tartalmazza az említett egyes vállalkozások által kapott támogatási összegeket is.”

14. Franciaország nem vitatta a határozat érvényességét. Ennek megfelelően a 44g. cikket először a 2004. március 4-i, 4 H-2-04. sz. közigazgatási utasítással [9] felfüggesztették. Ezt követően azt a 2004. december 30-i 2004. évi 1485. sz. törvény 41. cikkével [10] módosították. A módosított változatot a Bizottság is elfogadta [11].

A határozatot követő események

15. 2003 decembere és 2006 júliusa között a Bizottság és Franciaország számos levelet és emlékeztetőt váltott a határozat kapcsán.

9 – Bulletin Officiel des Impôts, 2004. március 4., 43. sz. A Bizottságot erről a 2004. április 26-i levélben értesítették.

10 – Loi de finances rectificative pour 2004, Journal Officiel, 2004. december 31.

11 – Az új 44g. cikk elfogadásáról szóló, 2005. június 1-jei 553/04 bizottsági határozat (HL 2005. C 242., 5. o.). Ugyanezen határozat elfogadja, hogy az 1383A. és az 1464B. cikk szintén összeegyeztethető a közösségi joggal.

A visszatéríttetési eljárás megvitatása tárgyában három találkozóra is sor került az illetékesek között. A levelezések és találkozók azonban nem eredményezték a jogellenes támogatások visszafizetését.

16. A Bizottság és Franciaország közötti levélváltások időrendi felsorolását a Bizottság keresetének mellékletei tartalmazzák. Hasznosabbnak ítélem a felek által felhozott érvek vonatkozásában összefoglalni ezeket.

Az érintett vállalkozások száma

17. Az első meghatározandó tény az volt, hogy hány társaságot érintett a határozat. A francia hatóságok kezdetben úgy becsülték, hogy körülbelül 2000 társaság lehet érintett. Körülbelül egy hónappal később Franciaország előzetes tájékoztatást küldött a Bizottságnak, körülbelül 4000 olyan vállalkozást megjelölve, amelyek a vitatott adórendelkezésekből eredő támogatás kedvezményezettjei lehetettek. Az eljárás Bizottság általi megindításáig Franciaország a kedvezményezettekről három listát nyújtott be [12].

Az 1994-es adóév előtt nyújtott támogatások

18. Az első találkozón a francia hatóságok jelezték, hogy a nemzeti jog szerint a számviteli dokumentumok megőrzésének kötelezettsége 10 évre korlátozódik. Ezért nem voltak adatok az 1993-as adóév végéig terjedő időszakra. A Bizottság elfogadta, hogy az 1994 előtt nyújtott támogatások visszatérítettése lehetetlen. Ezen támogatások nem képezik részét jelen eljárásnak.

12 – Franciaország a viszonválaszához csatolt mellékletben további kedvezményezetti listát nyújtott be. Ezen a négy listán a francia hatóságok összességében 721 társaságot azonosítottak. Ezek közül 143 volt köteles 200 000 euró feletti jogellenes támogatás visszafizetésére. Az első becslésekben és a szolgáltatott listákban szereplő számok közötti eltérés (talán) azzal magyarázható, hogy a francia hatóságok vizsgálataikat azon társaságokra korlátozták, amelyek adóbevallásai a „régime réel normal" alá tartoznak (a *de minimis* határ feletti összegeket foglalja magába ez a szabályozás), és ennek megfelelően nem vette figyelembe azon társaságokat, amelyek bevallásai a „régime simplifié" alá tartoznak, továbbá azokat, amelyek a *de minimis* határ alá eső mentességet kaptak.

Azon kedvezményezettek, akik megszüntették kereskedelmi tevékenységüket

19. Az első találkozón Franciaország jelezte, hogy néhány kedvezményezett megszüntethette kereskedelmi tevékenységét. 10 hónappal később Franciaország kifejtette, hogy körülbelül 140 ilyen kedvezményezett van. A felek közötti harmadik találkozón a Bizottság egyetértett azzal, hogy a határozatot végrehajtottnak lehet tekinteni, ha egy társaság gazdasági értelemben már nem aktív.

Rangsorolás

20. Azon kedvezményezettek tekintetében, amelyek más társaságokra ruházták eszközeiket, a Bizottság azt javasolta Franciaországnak, hogy a legnagyobb társaságokra korlátozza azon vizsgálatait, hogy az eszközök átruházása a piaci feltételeknek megfelelően valósult-e meg.

21. Még általánosabban, a Bizottság azt javasolta, hogy a jogellenes támogatások visszatéríttetése során a francia hatóságok elsőként a legnagyobb versenytorzulásokat célozzák meg. Franciaország elfogadta ezt a javaslatot, jelezte azonban, hogy ez két csoportra osztaná a kedvezményezetteket – az egyik csoportot azok alkotnák, akik teljesen mentesülnének a visszafizetés alól, a másikat pedig azok, akiket alaposan átvizsgálnának a visszafizetendő pontos összeg meghatározása céljából.

22. 2005. március 16-án Franciaország benyújtott a Bizottság részére egy listát azon 55 kedvezményezettről, amelyekről megállapította, hogy 1 millió eurót meghaladó összeggel tartoznak.

Új támogatások nyújtása egyes kedvezményezetteknek

23. Franciaország egyes kedvezményezettek részére új támogatás nyújtását javasolta. A Bizottság válaszul azt jelezte, hogy nem lehet semmilyen kapcsolat az új támogatások nyújtása és a nehéz helyzetben lévő vállalkozások tevékenységének átvételével kapcsolatos támogatási program keretében nyújtott összegek visszafizetési kötelezettsége között. 2006. július 7-én Franciaország a Bizottság részére egy olyan listát küldött, amely azon kedvezményezetteket jelölte meg, amelyek 200 000 euró alatti összeg visszafizetésére voltak kötelesek, és új támogatások nyújtását javasolta részükre a jogellenes támogatások visszafizetésére vonatkozó kötelezettségük fedezéséhez [13].

13 – Nyilvánvaló különbség van a 69/2001 rendeletben szabályozott *de minimis* támogatás legmagasabb összege és a Franciaország által hivatkozott összeg között. Az előbbi 100 000 euró összegű felső határt állapít meg. A – 2007. január 1. óta hatályos – 1998/2006 rendelet (HL 2006. L 379., 5. o.) ezt a felső határt 200 000 euróra emelte. Miközben ez a változás nem befolyásolhatja a kifizetett *eredeti* támogatások besorolását, az *új* állami támogatásokra az új legmagasabb összeg alkalmazandó.

A KKV-k meghatározása

24. Franciaország a KKV-k egyszerűsített meghatározása alkalmazásának engedélyezését kérte. A Bizottság kiemelte, hogy a KKV-kre helyezett hangsúly a támogatás visszatéríttetésének sorrendjét elrendelő határozata ellenében hat. Végül is egyetértett azzal, hogy a visszatérítési kötelezettség alóli mentesítés céljából kivételesen egyszerűsítsék a KKV-k meghatározására vonatkozó általános feltételeket.

A visszatéríttetés jogalapja

25. A második találkozón Franciaország előadta, hogy nehézségekkel szembesült a visszatéríttetési eljárásra vonatkozó megfelelő nemzeti jogi jogalap megtalálásában, és szabályozó aktusra vagy jogszabályi módosításra lenne szükség a kedvezményezettek támogatás-visszatérítésre kötelezéséhez. Nem úgy tűnik, hogy a nemzeti jogszabály bármilyen módosítására ténylegesen sor került volna. Ehelyett a francia hatóságok *ad hoc* alapon vállalták a jogellenes támogatás visszatéríttetését.

26. Ez az *ad hoc* eljárás a kedvezményezettek együttműködését feltételezte. Bizonyos eljárási lépések megtételére volt továbbá szükség, mielőtt a jogellenes támogatás visszatérítésére sor kerülhetett. Franciaország hangsúlyozta, hogy a támogatások visszatérítését előíró határozatok kiküldése előtt fontos a pontos összeg meghatározása, és utalt az ehhez szükséges adminisztrációs munka mértékére. Franciaország hangsúlyozta annak szükségességét is, hogy el kell kerülni a kedvezményezettek által az állam ellen indított utólagos visszatérítési kereseteket.

A visszatéríttetés ütemezése

27. A Bizottság a regionális támogatási területeken kívüli nagyobb társaságoktól való visszatéríttetés ütemezésének megküldését kérte a francia hatóságoktól. Erre nem került sor.

A visszatéríttetés során bekövetkező késések magyarázatai

28. Franciaország számos politikai magyarázatot adott a jogellenes támogatások visszaté-

ríttetésében bekövetkező késések igazolására: az érintett társaságok reakciói; a támogatás visszatéríttetéséből eredő esetleges üzleti veszteségek; a kockázat, hogy munkahelyeket érinthet; és a lehetséges kedvezőtlen hatás, amit a jogellenes támogatások visszatéríttetésének nagy mértéke okozhat az európai alkotmányt létrehozó szerződés elfogadásáról szóló francia népszavazásra való felkészülés során.

A visszatérítendő támogatás összege

29. A Bizottság arról kért felvilágosítást Franciaországtól, hogy miként tervezi kiszámítani az egyes kedvezményezettek által visszatérítendő támogatás összegét. Franciaország azt a választ adta, hogy számítása az egyes társaságok támogatásból származó tényleges hasznán fog alapulni. A Bizottság azonban már korábban jelezte, hogy ez az alap fogalmilag hibás, ezért elutasította Franciaország visszatérítendő összegek meghatározására javasolt módszerét.

A támogatás visszatéríttetése

30. A Bizottság arra kérte Franciaországot, hogy dolgozza ki a jogellenes támogatás visszatéríttetésére javasolt eljárását. Úgy tűnik, erre nem került sor.

31. 2006 januárjában a Bizottság arra kérte Franciaországot, hogy küldje ki a visszafizetést elrendelő határozatot azon, már azonosított társaságok részére, amelyek esetében már megállapította jogellenes támogatásuk mértékét. Két hónappal később a Bizottság megerősítést kért arról, hogy a határozatokat kiküldték. Amikor jelen eljárást 2007 áprilisában kezdeményezték, Franciaország még nem küldte ki a visszafizetést elrendelő határozatokat.

32. A Bizottság 2004 augusztusában jelezte először aggodalmát arra vonatkozóan, hogy a visszafizetendő támogatásokat ténylegesen továbbra sem térítették vissza. 2005 januárjában a Bizottság jelezte, hogy a visszatérítettési eljárásnak áprilisig meg kell indulnia, és az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindítását helyezte kilátásba. Franciaország e levélre március közepén válaszolt. Egy évvel később (2006 márciusában) a

Bizottság ismét kilátásba helyezte az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindítását. Franciaország 2006 júliusában válaszolt, hangsúlyozva felmerült nehézségeit, és két listát csatolt azon társaságokról, amelyeknek nincs visszafizetési kötelezettségük.

33. A levél kézhezvételét követően a Bizottság megindította az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárást a Bíróság előtt.

A Bíróság előtti eljárás

34. A Bizottság annak megállapítását kéri, hogy Franciaország nem teljesítette a határozat 5. és 6. cikkéből, az EK 249. cikk negyedik bekezdéséből és az EK 10. cikkből eredő kötelezettségeit.

35. A Bizottság szerint Franciaország nem teljesítette a jogellenes támogatás azonnali és hatékony visszatérítésére vonatkozó kötelezettségét. Franciaország semmit nem térítetett vissza a visszafizetendő összegekből. Nem tett továbbá egyetlen lépést sem az összegek tényleges visszatérítése érdekében. Franciaország nem igazolta, hogy teljesen lehetetlen számára a jogellenes támogatás visszatérítése. Magatartása inkább arra utalt, hogy sérti az EK 10. cikkből eredő jóhiszemű együttműködési kötelezettségét.

36. Franciaország állítása szerint számos lépést kellett megtennie a határozat szerinti összegek visszatérítése érdekében. Az eljárás során kiemelte és megmagyarázta azon nehézségeket, amelyekkel hatóságai szembesültek. E nehézségek olyan helyzetet eredményeztek, amelyben ez idáig teljesen lehetetlen volt a jogellenes támogatás visszatérítése. Franciaország fenntartja, hogy tevékeny volt a visszatérítési eljárásban, és hogy a Bizottság nagyon alábecsülte a nehézségeket, amelyekkel Franciaország szembesült, továbbá hogy nem sértette az EK 10. cikkből eredő kötelezettségeit.

37. A Bizottság és Franciaország egyaránt előterjesztették írásbeli észrevételeiket. Meghallgatásra nem került sor.

A tagállamok kötelezettségei

A kötelezettség jellege

38. A tagállamok főszabály szerint kötelesek a jogellenes állami támogatás visszatéríttetésére. Ez az általános kötelezettség az EK 88. cikk (2) bekezdéséből és a 659/1999 rendeletből ered. Az állami támogatás valamely különös formáját jogellenesnek minősítő egyedi határozat sajátos kötelezettséget ró a címzett tagállamra. A határozat kötelező a címzettre nézve.

39. E kötelezettségek – amennyire lehetséges – a status quo visszaállítását és a jogellenes állami támogatások által okozott versenyellenes előnyök kiküszöbölését szolgálják [14].

40. A határozat címzettje Franciaország. Bár a határozat nem ír elő külön határidőt a jogellenes támogatás visszatérítettésére, „késedelem nélküli" visszatérítettést követel Franciaországtól (5. cikk). Nem vitatott a felek között, hogy a jelen eljárás Bizottság általi megindítását megelőzően nem került sor támogatás visszatérítettésére. Ami tehát a határozatban rögzített *eredményt* illeti, Franciaország nem teljesítette kötelezettségét.

41. A határozat 5. cikke az eredmény eléréséhez szükséges *módra* vonatkozó kötelezettséget is előír. Megköveteli Franciaországtól, hogy megtegyen „minden szükséges intézkedést", és rögzíti, hogy a visszatérítettést „késedelem nélkül, a nemzeti jog szerinti eljárásoknak megfelelően kell végrehajtani, feltéve, hogy azok lehetővé teszik [a] határozat azonnali és hatékony végrehajtását." [15]

42. Véleményem szerint nem releváns azon mód részletes elemzése, hogy miként kísérelte meg a tagállam a visszatérítettést, ha az eredmény tekintetében az érintett tagállam teljességgel elmulasztotta kötelezettsége teljesítését.

14 – A C-419/06. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-27. o.) 53. és 54. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

15 – Ezen kötelezettségek előírásával a határozat 5. cikke a 659/1999 rendelet 14. cikkét tükrözi, amely kötelezi a tagállamokat a határozat azonnali és hatékony végrehajtására a jogellenesen kifizetett állami támogatások összegének késedelem nélküli visszatérítése érdekében. A Bíróság következetesen hangsúlyozta a szóban forgó határozat azonnali és hatékony végrehajtásának szükségességét. Lásd a C-209/00. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-11695. o.) 33. és 34. pontját; a C-232/05. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2006. október 5-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-10071. o.) 49. és 50. pontját; a fenti 14. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 57–61. pontját.

A teljes lehetetlenséggel való védekezés

43. A Bíróság következetesen azt képviseli, hogy kizárólag a teljes lehetetlenség igazolhatja a jogellenes állami támogatás visszatérítésének elmaradását [16]. A Bíróság szigorúan értelmezi e védekezést, elutasítva, hogy „a belső nehézségek miatti merő aggodalom" teljes lehetetlenségnek minősülhessen [17].

44. Fontos hangsúlyozni, hogy a teljes lehetetlenséggel való védekezés a jogellenes támogatás visszatérítéséhez mint elérendő eredményhez kapcsolódik. Ha erre a visszatérítés végrehajtásának módja tekintetében is hivatkozni lehetne, a tagállamok egész egyszerűen egy lehetetlennek bizonyuló eljárást választanának a jogellenes támogatás visszatérítésére, majd ezután mentesítést kérhetnének a támogatás visszatérítésére vonatkozó kötelezettségük alól.

45. Bizonyos kiegészítő kötelezettségek merülnek fel, amennyiben a tagállam a támogatás visszatérítése során nehézségekkel szembesül. Ennélfogva a Bíróság következetesen azt képviseli, hogy amennyiben a tagállam arra szorítkozik, hogy azokról a jogi, politikai és gyakorlati nehézségekről tájékoztatja a Bizottságot, amelyeket a határozat végrehajtása előidéz, anélkül, hogy a támogatások visszatérítettése érdekében a szóban forgó társaságoknál ténylegesen eljárna, és a Bizottságnak e határozat végrehajtásának olyan alternatív módozatait javasolná, amelyek ezen nehézségek legyőzését lehetővé tennék, a teljes lehetetlenség feltételei nem teljesülnek. A tagállam a teljes lehetetlenséggel való védekezésre kizárólag akkor támaszkodhat, ha ezeket a nehézségeket a Bizottság tudomására hozta, *és* megpróbálta elhárítani a felmerülő nehézségeket [18].

46. Ennélfogva a tagállam nem hivatkozhat arra, hogy „minden tőle telhetőt megtett" a szóban forgó összegek visszatérítettése érdekében, hacsak a körülmények nem merítették ki az *objektív teljes lehetetlenséget* [19]. Nem alapíthatja védekezését a lehetetlenségre vonatkozó, saját szubjektív megítélésére.

16 – A 14. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 39. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

17 – A C-404/00. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. június 26-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-6695. o.) 55. pontja.

18 – Lásd legutóbb a 14. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 40. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

19 – Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok nem hivatkozhatnak saját belső jogrendszerük sajátosságaira a teljes lehetetlenségen alapuló érvelés céljából. Lásd a 225/86. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1988. április 27-én hozott ítélet (EBHT 1998., 2271. o.) 10. pontját és a C-183/91. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1993. június 10-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-3131. o.) 17. pontját. Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok a 15. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyre vonatkozó indítványának 72. pontjában elutasította (véleményem szerint teljesen helyesen) azt az érvelést, amely hallgatólagosan valószínűleg az érintett tagállam jogrendszerének korlátain alapult.

Az EK 10. cikkből eredő kötelezettség

47. Az EK 10. cikk a jóhiszemű együttműködés általános kötelezettségét írja elő a tagállamok számára.

48. Természetesen ezen kötelezettség akkor is fennáll, ha valamely tagállam nehézségekkel szembesül a jogellenes támogatás visszatéríttetése során. Az állami támogatások visszatéríttetésére vonatkozó határozat végrehajtásának különös kötelezettsége és az EK 10. cikkből eredő általánosabb kötelezettség szorosan kapcsolódnak egymáshoz; és az EK 10. cikk határozza meg, hogy a tagállamnak milyen magatartást kell tanúsítania a visszatéríttetési eljárás során [20].

49. Ami az EK 10. cikkből eredő kötelezettségeket illeti, a Bíróság valójában elég határozott, amikor egy tagállam a jogellenes állami támogatások visszatéríttetése során nehézségekkel szembesül. A Bizottság kontra Spanyolország ügyben a Bíróság kimondta: „[…] amikor egy állami támogatásról szóló bizottsági határozat végrehajtása során a tagállam előre nem látott és előre nem látható nehézségekkel szembesül, avagy a Bizottság által előre nem látott következményekről szerez tudomást, köteles e problémákat – azok kiértékelése érdekében – a Bizottság irányába jelezni, javasolva a szóban forgó határozat megfelelő módosításait. Ilyen esetben a Bizottságnak és a tagállamnak a tagállamok és a közösségi intézmények jóhiszemű együttműködése kölcsönös kötelezettségének – a többek között az EK 10. cikk alapját képező – szabálya értelmében jóhiszeműen együtt kell működnie a nehézségek legyőzése céljából, a Szerződés – különösen az állami támogatásokra vonatkozó – rendelkezéseinek teljes tiszteletben tartása mellett” [21].

50. Ezért két szakaszban vizsgálom a francia hatóságok magatartását. Először is, Franciaország bizonyította-e, hogy teljesen lehetetlen volt számára a jogellenes támogatás visszatéríttetése? Másodszor, Franciaország a felmerülő nehézségek megoldásának keresése során teljesítette-e az EK 10. cikkből eredő kötelezettségeit?

20 – Ez az állandó ítélkezési gyakorlat az 52/84. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1986. január 15-én hozott ítélet (EBHT 1986., 89. o.) 16. pontja óta. Ezt ismételte meg legújabban a C-415/03. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2005. május 12-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-3875. o.) 42. pontja.

21 – A C-499/99. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2002. július 2-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-6031. o.) 24. pontja.

A jogellenes támogatás visszatéríttetésének állítólagos teljes lehetetlensége

51. Franciaország számos olyan speciális körülményre utalt, amely elmondása szerint a teljes lehetetlenség helyzetét idézte elő.

52. Először is, Franciaország amellett érvelt, hogy teljesen lehetetlen megjelölni az 1993-as adóév előtt támogatásban részesült vállalkozásokat, mert a számviteli dokumentumokat csak 10 évig kell megőrizni. A Bizottság elfogadta ezt az érvelést, és ezen támogatások visszatérítttetése nem képezi keresete tárgyát [22].

53. Másodszor, a francia hatóságok 204 olyan társaságot jelöltek meg, amelyek megszüntették kereskedelmi tevékenységüket, miután megkapták a nehéz helyzetben lévő vállalkozások tevékenységének átvételével kapcsolatos támogatási programból eredő támogatást. Franciaország amellett érvel, hogy e társaságok esetében teljesen lehetetlen a visszatérítttetésről szóló határozat végrehajtása.

54. Amikor egy társaság egyszerűen eltűnik, pusztán üres kagylóhéjat hagyva maga után a cégjegyzékben, gyakorlatilag lehetetlenné válik a jogellenes támogatás visszatérítttetése. Amikor azonban a társaságot felszámolják, a jogellenes támogatás visszafizetéséhez kapcsolódó követelés bejegyzésre kerülhet a társaság követelési jegyzékébe. A Bíróság kimondta, hogy ez főszabály szerint elegendő a *status quo* helyreállításához és a támogatásból eredő versenytorzítás kiküszöböléséhez [23].

55. Amikor egy társaságot bírósági eljárás keretében számolnak fel, és a jogellenes támogatást az eljáró bíróság ennek során figyelembe veszi, a jogellenes támogatás visszatérítttetésére vonatkozó kötelezettséget vagy teljesítik (ha a társaságnak van elegendő eszköze a támogatás visszafizetésére), vagy az a társaság felszámolásával egyidejűleg megszűnik, a versenytorzítást következésképpen kiküszöbölik.

56. Ha az eredeti kedvezményezett folytatja kereskedelmi tevékenységét, és eszközeit egy másik társaságra ruházza át [24], a Bíróság

22 – Franciaország csak azon számviteli dokumentumok tekintetében támaszkodhat a teljes lehetetlenségen alapuló védekezésére, amelyeket *a határozat hatályba lépésének időpontjában* a 10 éves megőrzési kötelezettség lejártára tekintettel már megsemmisítettek. Az 1994-es adóévre és azt követő időre vonatkozó számviteli dokumentumokat ebből következően a francia hatóságok számára hozzáférhetőnek kell tekinteni a visszatérítttetési eljárás megindításakor.

23 – A C-277/00. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-3925. o.) 85. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

24 – Vagy társaságokra – amennyiben több társaság veszi meg az eszközöket, ez a vizsgálatot nem érinti, bár a felelősség megállapításával kapcsolatban felmerülő gyakorlati nehézségek szintje emelkedhet.

megállapította, hogy a tagállam kötelessége annak megállapítása, hogy a vevő eszközvásárlására a piaci feltételeknek megfelelően [25], a jogellenes támogatásra vonatkozó visszafizetési kötelezettség elkerülésének szándéka nélkül került-e sor.

57. A Bizottság észrevételeiben a Banks-ügyben [26] hozott ítéletben kidolgozott tesztre utalt, amely nem foglalja magában annak értékelését, hogy az adásvétel a jogellenes támogatás visszafizetésére vonatkozó kötelezettség elkerülése céljából történt-e. Ez az adott ügy azonban részvények adásvételéről szólt. A jelen ügyben eszközök adásvételéről van szó, amelyre a Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletben kidolgozott teszt alkalmazandó megfelelően. A Bíróság ítéletében a Banks-ügyben lefektetett megközelítést vette át, [27] módosítva azt a részvények helyett az eszközök adásvételével kapcsolatos sajátosságokkal [28], és a módosított megközelítést alkalmazta az eszközök adásvételére [29]. Nem látok okot a Németország kontra Bizottság ügyben lefektetett megközelítéstől való eltérésre.

58. Franciaország előadja, hogy néha lehetetlenné válhat annak megállapítása, hogy a jogellenes támogatás visszafizetésére vonatkozó kötelezettség az eredeti kedvezményezettel szemben áll-e fenn, vagy azzal a társasággal szemben, amely megvásárolta az eszközöket. Bizonyos körülmények fennállása esetén az eladásra kerülő eszközök olyan egyediek, hogy nem lehet azokkal összehasonlíthatót találni, így az eszköz feltételezett piaci ára nem állapítható meg.

59. Nem tudom elfogadni ezt az érvelést.

60. A Bíróság korábban sem fogadta el azt az állítást, amely szerint az egyedülálló helyzet leküzdhetetlen problémákat vethet fel [30]. Elég szokatlan lenne (feltehetően) továbbá az, ha az eladásra kerülő eszközök valóban egyediek lennének. Amennyiben ez csupán hipotetikus akadály, Franciaország nem hivatkozhat erre. Franciaország nem bizonyította, hogy ilyen körülmény állna fenn bármely szóban forgó társaság – nem beszélve azok többsége, avagy mindegyike – vonatkozásában.

25 – A 23. lábjegyzetben hivatkozott Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 86. pontja.

26 – A C-390/98. sz. ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-6117. o.).

27 – Az ítélet 80. pontja.

28 – Az ítélet 86. pontja.

29 – Az ítélet 92. és 93. pontja.

30 – A C-328/99. sz., Olaszország és SIM 2 Multimedia kontra Bizottság ügyben 2003. május 8-án hozott ítéletben (EBHT 2003., I-4035. o.) a Bíróság a Bizottság által a piaci feltételek vonatkozásában lefolytatott vizsgálatot értékelte. Egy feltételezett „magánbefektetőre" utalt a tényleges befektetői lépések értékeléséhez (az ítélet 37–40. pontja), és elfogadta a független szakértő bevonását a vételár értékeléséhez (az ítélet 72. pontja).

61. Franciaország azt sem bizonyította, hogy hatóságainak nem lennének eszközeik ezen adásvételek kivizsgálásához, vagy hogy ilyen vizsgálatra kísérletet tettek volna. Hozzáteszem, hogy amennyiben az illetékes hatóságok az eszközöket átvevő társaságokat egyértelműen annak bizonyítására kötelezték volna, hogy az adásvételre a rendes piaci feltételeknek megfelelően került sor, az egyedi ügyletek értékeléséhez szükséges bizonyíték rendelkezésre állhatott volna.

62. Franciaország amellett is érvel, hogy amennyiben az eszközök vásárlójának az adásvétel időpontjában nem volt tudomása az állami támogatással kapcsolatos kötelezettségről, nem kötelezhető a jogellenes támogatás visszafizetésére, még ha az eladás piaci ár alatt történt is. Franciaország állítja, hogy az ilyen támogatás vevőtől való visszatérítésére a nemzeti jogban semmilyen jogalap nem található.

63. Mint azt a Bizottság helyesen kiemelte, ez arra ösztönözné a vevőket, hogy elkerüljék az ilyen követelésekről való tudomásszerzést. Ezenkívül a visszatérítésre szolgáló, létező nemzeti jogi jogalap hiánya nem jelenthet teljes lehetetlenséget.

64. A fentebb leírt speciális helyzeteket a belső nehézségek kategóriájába sorolom. Franciaország ezért ezek tekintetében nem bizonyította teljes lehetetlenségre alapuló védekezését.

65. Franciaország lehetetlenséggel kapcsolatos általánosabb kifogásai azon a feltevésen alapulnak, hogy a támogatás visszatérítésének minden egyes szakaszában jogosult azon felmerülő nehézségekre hivatkozni, amelyek lelassították a folyamatot. Amint azt fentebb jeleztem [31], az a mód, ahogyan a tagállam a visszatérítési folyamatot végrehajtja, nem vehető figyelembe a teljes lehetetlenség szempontjából, amennyiben egyáltalán nem teljesítette a jogellenes támogatás visszatérítésére vonatkozó kötelezettségét.

66. A határozat végrehajtása során Franciaország valójában megjelölte a jogellenes támogatás visszafizetésére köteles fő kedvezményezetteket. Minden kedvezményezett esetében meghatározta tartozásaik összegét. Továbbá nem látok semmi kézzelfogható okot – még kevésbé leküzdhetetlen akadályt –, amely megakadályozná a francia hatóságokat a visszatérítési határozatok e kedvezményezettek részére történő kiküldésében.

31 – A 42. pontban.

67. Ezért megállapítom, hogy Franciaország nem cáfolta meg a Bizottság által előterjesztett keresetet, és nem igazolta a teljes lehetetlenségen alapuló védekezését az 1994-es adóévtől kezdődően a társaságoknak nyújtott támogatás tekintetében. Franciaország tehát nem teljesítette a határozat 5. és 6. cikkéből és (mint szükségszerű következmény) az EK 249. cikk negyedik bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

EK 10. cikk

68. A tagállam és a Bizottság jóhiszemű együttműködési kötelezettsége a visszatéríttetési eljárás során annak szükségességéből ered, hogy biztosított legyen a határozat azonnali és hatékony végrehajtása és a jogellenes támogatások kifizetett összegeinek késedelem nélküli visszatérítttetése.

69. A határozat 2003. december 16-án kelt. A francia hatóságok a jogellenes támogatások egyikét sem térítttették vissza. A visszatérítttetés érdekében nem tettek továbbá hatékony lépéseket.

70. Franciaország visszafizetendő összegek visszatérítttetésével kapcsolatos megközelítése sokkal inkább azon megközelítés ellentétéhez hasonlított, amely a jogellenes támogatás – legalábbis egy részének – gyors visszatérítttetéséhez vezethetett volna.

71. Először is, a francia hatóságok sok időt és erőfeszítést tettek mind a visszafizetésre kötelezett vállalkozások számának, mind a visszafizetendő összegek minimalizálása érdekében. Ellenben semmilyen erőfeszítést nem tettek a támogatások azon kedvezményezettektől való visszatérítttetéséért, amelyek egyértelműen azonosíthatók voltak már a kezdeti időktől, és amelyek tekintélyes összegek visszafizetésére voltak kötelesek [32].

72. Másodszor, Franciaország olyan *ad hoc* visszatérítttetési eljárás alkalmazását választotta, amely a kedvezményezettek aktív részvételét és együttműködését követelte meg a visszatérítttetési eljárásban. Az ilyen (megkísérelt) eljárás nem meglepő módon számos problémát okozott. Az érintett kedvezményezettek nem szívesen azonosították magukat, és biztosítottak hozzáférést a társasági beszámolókhoz és más birtokukban lévő adatokhoz. Amint és amikor a visszatérítési határozatokat kiküldik, valószínű, hogy további nehézségek merülnek fel [33].

32 – Nevezetesen az az 55 társaság, amelyek mindegyike 1 millió euró feletti összeg visszafizetésére köteles, és amely társaságokat 2005 márciusára azonosítottak.

33 – A Bizottság kétségét fejezte ki az együttműködés állítólagos szükségessége tekintetében. A Bizottság különösen megkérdőjelezi, hogy valóban *minden* társaság együttműködésére szükség volt-e.

73. A Bizottság felvetette, hogy az ilyen szoros együttműködés szükségessége elkerülhető lett volna, amennyiben a francia hatóságok egyszerűen előírják azon adók megfizetését, amely alól a kedvezményezettek eredetileg mentesültek, és a kedvezményezettekre hagyják azon szükséges bizonyítékok előterjesztését, amelyek igazolják, hogy egyes támogatások vagy azok mindegyike a határozat 2. és 3. cikkében megjelölt, összeegyeztethető állami támogatás kategóriájába tartozik. Ezzel egyetértek.

74. A francia hatóságok által követett eljárás, úgy tűnik, azt is megkövetelte, hogy a visszatérítési határozatokat meghozataluk előtt „département" szerint csoportosítsák. Franciaország nem magyarázta meg, hogy ez miért szükséges.

75. Franciaország azt állította, hogy hatóságai két probléma leküzdése érdekében kénytelenek voltak *ad hoc* eljárást alkalmazni.

76. Először is, Franciaország arra hivatkozott, hogy hiányzik a megfelelő nemzeti jogi jogalap ezen adósságok visszatérítéséhez. Amint már jeleztem, ez az érv nem áll meg. Ha egy tagállam belső jogi rendszere nem biztosítja a szükséges mechanizmusokat a közösségi jogból eredő kötelezettségek teljesítéséhez, a tagállam kötelezettsége, hogy rendezze ezt. Ez logikus következménye az EK 249. cikk szerinti határozatok kötelező jellegének.

77. Másodszor, Franciaország arra hivatkozik, hogy ezen tartozásokra nem alkalmazható az általános adótartozásokra alkalmazott visszatéríttetési eljárás, mert akkor hároméves elévülési idő vonatkozna rájuk. Ennek megfelelően *ad hoc* eljárást kell alkalmazni, és egy ilyen eljárás megköveteli a kedvezményezettek együttműködését.

78. Nem fogadom el ezt az érvelést. A közösségi jog alapján Franciaország a jogellenes támogatás visszatérítettésére köteles, tekintet nélkül arra, hogy az a nemzeti jogalapján adótartozásnak minősül-e. A tagállam nem kerülheti meg a jogellenes támogatás visszatérítettésére vonatkozó kötelezettségét azzal, hogy a kedvezményezettek jogos bizalmára próbál hivatkozni [34].

79. Amennyiben a francia hatóságok azon az álláspontonvannak, hogy a nemzeti jog arra kötelezi őket, hogy *ad hoc* eljárást alkalmazzanak, kötelesek olyat alkalmazni, amely a jogellenes támogatás azonnali és hatékony visszatérítettéséhez vezet. Egy formájában *ad hoc* eljárás nem szükségszerűen jelenti olyan eljárás alkalmazását, amely a kedvezményezettek együttműködését követeli. A francia hatóságok szabadon dönthettek

34 – A C-372/97. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyében 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-3679. o.) 112. pontja.

arról, hogy milyen eljárást vesznek igénybe, azonban azon elsődleges kötelezettségükre figyelemmel, hogy olyan eljárást alkalmazzanak, amely lehetővé teszi Franciaország számára kötelezettségei teljesítését. A választott eljárás azonban úgy tűnik, hogy önmagában nem hatékony, és olyan nehézségekhez vezetett, amelyek megoldására Franciaország nem tett tényleges lépéseket. Nehéz úgy tekinteni az ilyen megközelítésre, hogy az megfelel az EK 10. cikkben megkövetelt együttműködés szellemiségének.

80. Megjegyzem azt is, hogy Franciaországnak szándékában áll új támogatások nyújtása azon kedvezményezettek számára, amelyek 200 000 euró alatti összeggel tartoznak [35], azon tényt kihasználva ezáltal, hogy a határozat közlése és jelen eljárás megindítása között eltelt évek során a *de minimis* küszöb 100 000 euróról 200 000 euróra emelkedett. Az ilyen megközelítés szintén nem a jóhiszemű együttműködés szellemében eljáró tagállam benyomását erősíti.

81. Nem vitatott, hogy Franciaország nem teljesítette a határozat 6. cikkében előírt határidőben történő tájékoztatásra vonatkozó kötelezettségét. Bár a Bizottság határozata 5. cikkében nem írt elő határidőt a visszatérítésre, a francia hatóságokkal történő elhúzódó levélváltások során a Bizottság számos határidőt szabott [36]. Ezek egyikét sem teljesítették.

82. Az a tény, hogy az eljárás Bizottság általi megindításának időpontjában – 3 évvel és négy hónappal a határozat közzététele után – az eredeti támogatásból egy centet sem térítettek vissza, szintén sokatmondó.

83. Ezért megállapítom, hogy Franciaország az EK 10. cikkből eredő kötelezettségeit sem teljesítette.

35 – A Bizottság álláspontja az, hogy ezen új támogatások nyújtása nem kapcsolódhat a jogellenesnek nyilvánított korábbi támogatások visszafizetéséhez. Mivel ezek kívül esnek a jelen eljárás hatályán, nem fűzök hozzájuk további észrevételt.

36 – Ezek sorrendben a következők voltak: a javasolt visszatérítési intézkedésekről szóló tájékoztatás benyújtására vonatkozó határidő (2004 március vége); az 1 millió euró feletti összeggel tartozó kedvezményezettek listájának átadására vonatkozó határidő (2004. október 1.); a visszatérítési ütemezés benyújtására vonatkozó határidő (2005. március 1.); a támogatás visszatérítésének megindítására vonatkozó határidő (2005. április 1.); a tájékoztatás újabb határideje (2005 június közepe); a visszatérítési határozatok meghozatalának határideje (2006. február eleje); és a 100 000 euró feletti összeggel tartozó kedvezményezettek listájának szolgáltatására vonatkozó határidő (2006. június 7.). Franciaország maga javasolta a visszatérítési határozatok meghozatalának határidejét (2006. május 31.), amit szintén nem teljesített.

Végkövetkeztetések

84. Azt javasolom tehát, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a nehéz helyzetben lévő vállalkozások tevékenységeit átvevő társaságok részére nyújtott összegek visszatérítésének elmulasztása miatt Franciaország nem hajtotta végre a 2004/343/EK bizottsági határozatot, és nem teljesítette a határozat 5. és 6. cikkéből, az EK 249. cikk negyedik bekezdéséből és az EK 10. cikkből eredő kötelezettségeit.