OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 12 czerwca 2008 r. [1]

1. W niniejszym postępowaniu toczącym się na podstawie art. 88 ust. 2 WE Komisja twierdzi, że Francja, nie odzyskując kwot przyznanych przedsiębiorstwom przejmującym działalność przedsiębiorstw przeżywających trudności, nie wykonała decyzji Komisji 2004/343/WE [2] (zwanej dalej „decyzją") w oznaczonym w niej terminie. Komisja wnosi zatem o stwierdzenie, że Francja naruszyła swoje zobowiązania wynikające z art. 5 i 6 tej decyzji, art. 249 akapit czwarty traktatu WE oraz art. 10 traktatu WE.

2. Francja nie neguje ani decyzji uznającej pomoc państwa, będącą przedmiotem niniejszego postępowania, za niezgodną z prawem, ani też nie zaprzecza, że jest co do zasady zobowiązana do odzyskania tej pomocy. Pomimo to uważa, że nie dopuściła się naruszenia swoich zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego.

3. Francja na swoją obronę podnosi, że jej właściwe władze uczyniły wszystko, co było możliwe, w celu odzyskania spornej pomocy, a żądanie, by odzyskały ją szybciej, nie jest możliwe do wykonania. W szczególności dotyczy to przypadków, gdy przedsiębiorstwa, które otrzymały tę pomoc, następnie zakończyły działalność lub sprzedały swoje aktywa.

Ramy prawne

Przepisy traktatu

4. Artykuł 10 WE stanowi:

„Państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego traktatu lub z działań

1 — Język oryginału: angielski.
2 — Decyzja Komisji 2004/343/WE z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie systemu pomocy wprowadzonego przez Francję w zakresie przejmowania przedsiębiorstw przeżywających trudności (Dz.U. L 108, s. 38).

instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań.

Powstrzymują się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego traktatu".

5. Artykuł 87 ust. 1 WE wymienia warunki, w jakich pomoc państwa jest co do zasady niezgodna ze wspólnym rynkiem. Artykuł 87 ust. 3 wymienia okoliczności, w jakich pomoc taka może jednak zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem.

6. Artykuł 88 ust. 2 WE stanowi:

„Jeśli Komisja stwierdzi, po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag, że pomoc przyznana przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych nie jest zgodna ze wspólnym rynkiem […], decyduje o zniesieniu lub zmianie tej pomocy przez dane państwo w terminie, który ona określa.

Jeśli dane państwo nie zastosuje się do tej decyzji w wyznaczonym terminie, Komisja lub każde inne zainteresowane państwo może, na zasadzie odstępstwa od postanowień artykułów 226 i 227, wnieść sprawę bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości.

[…]".

7. Artykuł 249 akapit czwarty WE stanowi:

„Decyzja wiąże w całości adresatów, do których jest kierowana".

Rozporządzenie Rady nr 659/1999

8. Ogólne ramy prawne dotyczące odzyskania pomocy państwa określone zostały w rozporządzeniu Rady nr 659/1999 [3] (zwanym dalej „rozporządzeniem nr 659/1999"). Rozporządzenie to ustanawia zasadę, że pomoc, która nie jest zgodna ze wspólnym rynkiem, powinna zostać bezzwłocznie odzyskana w celu przywrócenia skutecznej konkurencji [4].

3 — Rozporządzenie z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE [obecnie art. 88 WE] (Dz.U. L 83, s. 1). Przepisy rozporządzenia mające znaczenie dla niniejszej sprawy nadal obowiązują i pozostają niezmienione.

4 — Zobacz w szczególności motyw 13 i art. 14 rozporządzenia nr 659/1999.

Decyzja

9. Artykuł 44f Code general des impôts [5] (francuskiego powszechnego kodeksu podatkowego, zwanego dalej „CGI") ustanawiał dwuletnie zwolnienie od podatku od osób prawnych dla przedsiębiorstw utworzonych w celu przejęcia działalności przedsiębiorstw przemysłowych przeżywających trudności. Na mocy art. 1383a oraz art. 1464b i c przedsiębiorstwa te mogą również korzystać z dwuletniego zwolnienia od podatku od działalności gospodarczej i podatku od nieruchomości, pod warunkiem uzyskania zgody właściwych władz lokalnych.

10. Pismem z dnia 12 września 2001 r. Komisja zwróciła się do Francji o przekazanie informacji dotyczących zwolnienia od podatku na podstawie art. 44f CGI. Następnie pismem z dnia 19 sierpnia 2002 r. Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające na tej podstawie, że zwolnienie to może stanowić pomoc, o której mowa w art. 87 ust. 1 WE.

11. Władze francuskie udzieliły odpowiedzi w piśmie z dnia 13 grudnia 2002 r. Twierdzą one, że kwestionowane uregulowanie nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 87 WE, a gdyby nawet, to jest ono usprawiedliwione w świetle wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji [przedsiębiorstw przeżywających trudności] [6].

12. Komisja stwierdziła jednak, że kwestionowane zwolnienia od podatków stanowią bezprawnie przyznaną pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. W związku z tym w dniu 16 grudnia 2003 r. wydała ona decyzję.

13. Sentencja tej decyzji ma następujące brzmienie:

„Artykuł 1

System pomocy państwa, o jakim mowa w art. 44f francuskiego powszechnego kodeksu podatkowego, w postaci systemu

5 — Wprowadzonego przez art. 14a ustawy 88–1149 z dnia 23 grudnia 1988 r. (loi de finances pour 1989), *Journal Officiel de la République Française* z dnia 28 grudnia 1988 r. Artykuł 44f był pięciokrotnie zmieniany, a następnie został zawieszony i zastąpiony przepisem zaakceptowanym przez Komisję jako zgodny ze wspólnym rynkiem (zob. pkt 14 poniżej).

6 — Dz.U. C 244, s. 2.

zwolnień od podatku dla przedsiębiorstw przejmujących aktywa przedsiębiorstw przeżywających trudności, wprowadzony przez Francję z naruszeniem art. 88 ust. 3 traktatu WE, jest niezgodny ze wspólnym rynkiem, z zastrzeżeniem art. 2 i 3.

Artykuł 2

Zwolnienia przyznane zgodnie z systemem, o jakim mowa w art. 1, nie stanowią pomocy państwa, jeśli spełniają warunki określone w rozporządzeniu (WE) nr 69/2001[7] lub w zasadach de minimis mających zastosowanie w dniu przyznania pomocy.

Artykuł 3

Pomoc przyznana zgodnie z systemem, o jakim mowa w art. 1, która spełnia warunki określone w komunikacie w sprawie regionalnych systemów pomocy z 1979 r., w wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej z 1998 r. lub w rozporządzeniu (WE) nr 70/2001[8], jest zgodna ze wspólnym rynkiem do wysokości dozwolonych progów intensywności pomocy.

Artykuł 4

Francja ma obowiązek znieść system pomocy, o którym mowa w art. 1.

Artykuł 5

Francja podejmie wszelkie niezbędne środki dla odzyskania od beneficjentów pomocy przyznanej w ramach systemu, o którym mowa w art. 1, innej niż określona w art. 2 i 3 i niezgodnie z prawem oddanej do ich dyspozycji.

7 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis (Dz.U. L 10, s. 30).

8 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.U. L 10, s. 33). Określa ono szczegółowy system przyznawania pomocy państwa małym i średnim przedsiębiorstwom. W szczególności zaś ustanawia ono warunki, które taka pomoc musi spełniać.

Francja dokona odzyskania bezzwłocznie i zgodnie z procedurą określoną prawem krajowym, pod warunkiem że umożliwia ona natychmiastowe i skuteczne wykonanie niniejszej decyzji […].

warunków [dla zwolnienia, o którym mowa w art. 2 i 3 decyzji]. Lista ta będzie zawierać również kwoty pomocy otrzymane przez każde przedsiębiorstwo […]".

Artykuł 6

Francja poinformuje Komisję w terminie dwóch miesięcy od ogłoszenia niniejszej decyzji o środkach podjętych i tych, które mają zostać podjęte w celu jej wykonania.

14. Francja nie podważała ważności tej decyzji. Natomiast stosowanie art. 44f zostało najpierw zawieszone na mocy instrukcji administracyjnej 4 H-2-04 z dnia 4 marca 2004 r. [9]. Następnie artykuł ten został zmieniony przez art. 41 ustawy 2004-1485 z dnia 30 grudnia 2004 r. [10]. Jego zmieniona wersja została zaakceptowana przez Komisję [11].

Artykuł 7

Dalsze zdarzenia po wydaniu decyzji

Francja […] sporządzi pełną listę przedsiębiorstw, które uzyskały zwolnienia zgodnie z systemem, o jakim mowa w art. 1, wraz z kwotami wypłaconymi w każdym przypadku.

15. Po wydaniu decyzji w okresie od grudnia 2003 r. do lipca 2006 r. pomiędzy Komisją a Francją doszło do wymiany pism i memo-

Francja sporządzi listę przedsiębiorstw, które otrzymały pomoc zgodnie z systemem, o jakim mowa w art. 1, niespełniającą

9 — *Bulletin Officiel des Impots*, nr 43, z dnia 4 marca 2004 r. Komisja została o tym poinformowana pismem z dnia 26 kwietnia 2004 r.

10 — Loi de finances rectificative pour 2004, JORF, z dnia 31 grudnia 2004 r.

11 — Decyzja N553/04 z dnia 1 czerwca 2005 r. zatwierdzająca nowe brzmienie art. 44f (Dz.U. C 242, s. 5). Ta sama decyzja uznaje, że art. 1383a i art. 1464a również są zgodne z prawem wspólnotowym.

randów. Odbyły się także trzy spotkania w celu omówienia procedury odzyskania pomocy. Jednak ani korespondencja, ani spotkania nie doprowadziły do odzyskania jakiejkolwiek kwoty bezprawnie przyznanej pomocy.

16. Kontakty pomiędzy Komisją i władzami francuskimi wymienione są chronologicznie w załącznikach do skargi Komisji. Dla ułatwienia przedstawię je pokrótce, odnosząc się do argumentów podnoszonych przez każdą ze stron.

Liczba przedsiębiorstw, których dotyczy sprawa

17. Podstawową kwestią podlegającą ustaleniu jest liczba przedsiębiorstw, których dotyczy decyzja. Początkowo władze francuskie szacowały, że sprawa może dotyczyć około 2000 przedsiębiorstw. Około miesiąca później Francja przesłała Komisji wstępne dane, z których wynikało, że z kwestionowanych przepisów podatkowych mogło skorzystać około 4000 przedsiębiorstw. Do czasu wszczęcia postępowania Francja przedłożyła trzy listy beneficjentów [12].

Pomoc przyznana przed rokiem podatkowym 1994

18. Podczas pierwszego spotkania władze francuskie wskazały, że zgodnie z prawem krajowym dokumenty księgowe należy przechowywać przez 10 lat. Zatem nie istniały już dokumenty za okres do końca roku podatkowego 1993. Komisja zgodziła się, że niemożliwe jest odzyskanie pomocy przyznanej przed rokiem 1994. Ta pomoc nie jest przedmiotem niniejszego postępowania.

12 — Francja przedłożyła kolejną listę beneficjentów jako załącznik do dupliki. W tych czterech listach wskazano w sumie 721 przedsiębiorstw. Z tej liczby 143 przedsiębiorstwa zobowiązane były do zwrotu ponad 200 000 EUR bezprawnie przyznanej pomocy. Różnicę pomiędzy liczbami wynikającymi ze wstępnych szacunków a tymi przedłożonymi na listach można (prawdopodobnie) wyjaśnić tym, że władze francuskie ograniczyły swoje ustalenia do przedsiębiorstw, wobec których w odniesieniu do deklaracji podatkowych zastosowanie znajduje „régime réel normal" (dotyczący kwot przekraczających próg de minimis dla tego systemu), i odpowiednio nie brały pod uwagę przedsiębiorstw, których deklaracje podatkowe podlegały „régime simplifié" oraz tych, których przyznane wyłączenia znalazły się poniżej progu de minimis.

Beneficjenci, którzy zaprzestali działalności

19. Podczas pierwszego spotkania Francja wskazała, że niektórzy beneficjenci mogli już zaprzestać działalności. Dziesięć miesięcy później Francja stwierdziła, że takich beneficjentów było około 140. Podczas trzeciego spotkania obu stron Komisja zgodziła się, że w przypadkach, gdy przedsiębiorstwo zaprzestało działalności gospodarczej, decyzja zostanie uznana za wykonaną.

Ustalenie priorytetów

20. W odniesieniu do beneficjentów, którzy przenieśli aktywa na rzecz innych przedsiębiorstw Komisja zaproponowała, aby Francja ograniczyła ustalenia do największych przedsiębiorstw, badając, czy aktywa zostały sprzedane w warunkach rynkowych.

21. Bardziej ogólnie Komisja zaproponowała, aby władze francuskie rozpoczęły odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy od tych przypadków, w których doszło do najpoważniejszych zakłóceń konkurencji. Francja propozycję tę przyjęła, wskazując, że podzieli beneficjentów na dwie grupy, tych, którzy mają zostać całkowicie zwolnieni od zwrotu oraz tych, których sytuacja powinna zostać jeszcze szczegółowo zbadana w celu dokładnego określenia kwoty podlegającej zwrotowi.

22. W dniu 16 marca 2005 r. Francja przedstawiła Komisji listę 55 beneficjentów, co do których zostało ustalone, że każdy z nich zobowiązany jest do zwrotu kwoty przekraczającej 1 milion EUR.

Przyznanie nowej pomocy niektórym beneficjentom

23. Francja zaproponowała przyznanie nowej pomocy niektórym beneficjentom. Komisja odpowiedziała, że nie powinno być związku pomiędzy nową pomocą a obowiązkiem zwrotu kwot przyznanych na podstawie systemu pomocy związanej z przejęciem działalności. W dniu 7 lipca 2006 r. Francja przesłała Komisji listę beneficjentów zobowiązanych do zwrotu kwot poniżej 200 000 EUR i zaproponowała udzielenie im nowej pomocy w celu pokrycia zobowiązań w zakresie zwrotu bezprawnie przyznanej pomocy [13].

13 — Istnieje widoczna rozbieżność pomiędzy kwotą maksymalną w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis, wynikającą z rozporządzenia nr 69/2001, a tą podaną przez Francję. Rozporządzenie to określa górną granicę pomocy na 100 000 EUR. Rozporządzenie nr 1998/2006 (Dz.U. L 379, s. 5), które obowiązuje od dnia 1 stycznia 2007 r., podniosło granicę pomocy do 200 000 EUR. Zmiana ta nie może mieć wpływu na klasyfikację *początkowo* udzielonej pomocy, lecz nowy limit znajdzie zastosowanie wobec *nowej* pomocy.

Definicja małych i średnich przedsiębiorstw

24. Francja zwróciła się o pozwolenie na zastosowanie uproszczonej definicji małych i średnich przedsiębiorstw. Komisja wskazała, że koncentrowanie się na małych i średnich przedsiębiorstwach jest sprzeczne z jej priorytetami w odniesieniu do odzyskania pomocy. Ostatecznie wyraziła zgodę, w drodze wyjątku, na uproszczenie normalnie stosowanych kryteriów pozwalających na zdefiniowanie małych i średnich przedsiębiorstw dla potrzeb zastosowania zwolnienia od obowiązku odzyskania pomocy.

Podstawa prawna odzyskania

25. Podczas drugiego spotkania Francja wyjaśniła, że napotkała trudności w znalezieniu w prawie krajowym właściwej podstawy prawnej dla procedury odzyskania oraz że dla skutecznego żądania od beneficjentów zwrotu pomocy byłby potrzebny akt prawodawczy lub zmiana ustawy. Nie wydaje się jednak, aby w rzeczywistości wprowadzony został jakikolwiek akt prawodawczy lub dokonana została zmiana ustawy. Zamiast tego władze francuskie przystąpiły do odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy na zasadzie ad hoc.

26. Taka procedura ad hoc wymagała współpracy ze strony beneficjentów. Ponadto konieczne było podjęcie określonych czynności proceduralnych przed odzyskaniem bezprawnie przyznanej pomocy. Francja zwracała uwagę na znaczenie określenia dokładnej kwoty pomocy podlegającej odzyskaniu przed wysłaniem nakazów odzyskania i powoływała się na skalę pracy administracyjnej, jakiej to wymaga. Francja podkreśliła także konieczność uniknięcia skarg, jakie beneficjenci mogliby wnieść przeciwko państwu w wyniku zwrotu pomocy.

Harmonogram odzyskania pomocy

27. Komisja zwróciła się do władz francuskich o przedstawienie harmonogramu odzyskania pomocy od większych przedsiębiorstw położonych poza regionalnymi strefami pomocy. Taki harmonogram nie został przedstawiony.

Wyjaśnienia dotyczące opóźnień w odzyskaniu

28. Francja powołała się na przyczyny natury politycznej w celu wyjaśnienia opóźnień w odzyskaniu bezprawnie przyznanej pomocy: reakcja zainteresowanych przedsiębiorstw, potencjalne szkody dla prowadzonej działalności gospodarczej spowodowane odzyskaniem pomocy, ryzyko dotyczące

zatrudnienia i możliwy negatywny wpływ odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy na dużą skalę w sytuacji odbywającego się we Francji referendum w sprawie traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy.

Kwota pomocy do odzyskania

29. Komisja zwróciła się do Francji o wyjaśnienie, w jaki sposób zamierza ona obliczyć wysokość kwot pomocy podlegającej zwrotowi przez poszczególnych beneficjentów. Francja wyjaśniła, że obliczenia oparte będą na korzyściach, jakie poszczególne przedsiębiorstwa w rzeczywistości odniosły z pomocy. Komisja wskazała już, że taka podstawa jest koncepcyjnie niewłaściwa, a zatem odrzuciła zaproponowaną przez Francję metodę obliczenia kwot do odzyskania.

Odzyskanie pomocy

30. Komisja zwróciła się do Francji o przedstawienie proponowanej przez nią procedury odzyskania niezgodnej z prawem pomocy. Wydaje się, że to również nie zostało wykonane.

31. W styczniu 2006 r. Komisja zwróciła się do Francji o wysłanie nakazów odzyskania pomocy do przedsiębiorstw, które zostały już zidentyfikowane, a wysokość bezprawnie przyznanej pomocy, którą otrzymały, obliczona. Dwa miesiące później Komisja zwróciła się o potwierdzenie, że nakazy zostały wysłane. W kwietniu 2007 r., gdy wszczęte zostało niniejsze postępowanie, Francja nie wysłała jeszcze nakazów odzyskania pomocy.

32. W sierpniu 2004 r., wobec dalszego braku skutecznego odzyskania należnych sum, Komisja zaczęła wyrażać zaniepokojenie. W styczniu 2005 r. Komisja wskazała, ze procedura odzyskania pomocy powinna zostać rozpoczęta do kwietnia i zagroziła wszczęciem postępowania na podstawie art. 88 ust. 2 WE. Francja udzieliła odpowiedzi na to pismo w połowie marca. Rok później (w marcu 2006 r.) Komisja ponownie zagro-

ziła wszczęciem postępowania na podstawie art. 88 ust. 2 WE. Francja odpowiedziała w lipcu 2006 r., podkreślając trudności, jakie napotyka wykonanie decyzji i załączając dwie listy przedsiębiorstw, które nie miały środków na zwrot pomocy.

33. Po otrzymaniu tego pisma Komisja wszczęła postępowanie na podstawie art. 88 ust. 2 WE.

Postępowanie przez Trybunałem

34. Komisja wnosi o stwierdzenie, że Francja uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 5 i 6 decyzji, art. 249 akapit czwarty traktatu WE oraz art. 10 traktatu WE.

35. Komisja jest zdania, że Francja naruszyła ciążące na niej zobowiązania, nie zapewniając niezwłocznego i skutecznego odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy. Francja nie odzyskała żadnej części należnych sum ani nie podjęła żadnych kroków w celu ich odzyskania. Nie wykazała też, że odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy jest całkowicie niemożliwe. Jej zachowanie wskazuje raczej na to, że nie wypełnia ona obowiązku lojalnej współpracy wynikającego z art. 10 WE.

36. Francja twierdzi, że musiała podjąć określone działania w celu odzyskania sum, których dotyczy decyzja. W czasie trwania tego postępowania podkreślała i wyjaśniała trudności, jakie napotykały jej władze. Trudności te doprowadziły do sytuacji, w której, jak dotychczas, odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy jest całkowicie niemożliwe. Francja utrzymuje, że dążąc do odzyskania pomocy, podejmowała aktywne działania, że Komisja w znacznym stopniu nie docenia trudności, jakie Francja napotkała oraz że nie uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 10 WE.

37. Komisja i Francja przedłożyły wszystkie pisma procesowe przewidziane w procedurze pisemnej. Nie przeprowadzono rozprawy.

Zobowiązania państw członkowskich

Charakter zobowiązania

38. Państwa członkowskie są co do zasady zobowiązane do odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy państwa. Ten ogólny obowiązek wynika z art. 88 ust. 2 WE i rozporządzenia nr 659/1999. Indywidualna decyzja uznająca określoną formę pomocy państwa za niezgodną z prawem nakłada szczególny obowiązek na państwo członkowskie będące jej adresatem. Decyzja taka jest wiążąca wobec jej adresata.

39. Zobowiązania te służą przywróceniu status quo w zakresie, w jakim jest to możliwe, oraz wyeliminowaniu przywilejów prowadzących do zakłócenia konkurencji, spowodowanych przez bezprawne przyznanie pomocy [14].

40. Francja jest adresatem decyzji. Chociaż decyzja nie określa dokładnego terminu odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy, zgodnie z jej brzmieniem Francja powinna dokonać odzyskania „bezzwłocznie" (art. 5). Strony zgodnie przyznają, że do dnia wszczęcia postępowania przez Komisję, żadna kwota pomocy nie została odzyskana. Zatem Francja nie wypełniła zobowiązania *rezultatu* określonego w decyzji.

41. Artykuł 5 decyzji nakłada także obowiązek dotyczący *sposobu* osiągnięcia rezultatu. Zobowiązuje on Francję do podjęcia „wszelkich niezbędnych środków" oraz stanowi, że odzyskania należy dokonać „bezzwłocznie i zgodnie z procedurą określoną prawem krajowym, pod warunkiem że umożliwia ona natychmiastowe i skuteczne wykonanie […] decyzji" [15].

42. Moim zdaniem szczegółowa analiza przyjętych przez państwo członkowskie metod odzyskania pomocy nie ma znaczenia w sytuacji, gdy to państwo członkowskie nie wypełniło w ogóle nałożonego na nie zobowiązania rezultatu.

14 — Wyrok z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie C-419/06 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-27*, pkt 53 i 54 i przytoczone tam orzecznictwo.

15 — Nakładając te zobowiązania, art. 5 decyzji powtarza brzmienie art. 14 rozporządzenia nr 659/1999, który zobowiązuje państwa członkowskie do wykonania decyzji bezzwłocznie i skutecznie oraz szybkiego odzyskania pomocy państwa przyznanej bezprawnie. Trybunał wielokrotnie podkreślał potrzebę bezzwłocznego i skutecznego wykonywania odpowiednich decyzji. Zobacz wyroki: z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C-209/00 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-11695, pkt 33 i 34; z dnia 5 października 2006 r. w sprawie C-232/05 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-10071, pkt 49 i 50; i ww. w przypisie 14 Komisja przeciwko Grecji, pkt 57–61.

Obrona oparta na całkowitej niemożności

43. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że tylko całkowita niemożność stanowi uzasadnienie dla nieodzyskania bezprawnie przyznanej pomocy państwa [16]. Trybunał opowiada się za zwężającą wykładnią tego pojęcia, nie zgadzając się, aby „sama obawa przed trudnościami wewnętrznymi" mogła stanowić całkowitą niemożność [17].

44. Należy podkreślić, że obrona oparta na całkowitej niemożności wiąże się z rezultatem, który ma zostać osiągnięty: odzyskaniem bezprawnie przyznanej pomocy. Gdyby można było powołać się na nią w odniesieniu do sposobu odzyskania tej pomocy, państwo członkowskie zbyt łatwo mogłoby wybrać taki sposób odzyskania, który okazałby się bezskuteczny, a następnie twierdzić, że nieodzyskanie pomocy jest usprawiedliwione.

45. Jeśli państwo członkowskie napotyka trudności w odzyskaniu pomocy, powoduje to powstanie dodatkowych obowiązków. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że przesłanka całkowitej niemożności wykonania nie jest spełniona, gdy pozwany rząd ogranicza się do poinformowania Komisji o trudnościach natury prawnej, politycznej lub praktycznej w wykonaniu decyzji, nie podejmując względem przedsiębiorstw, których to dotyczy, rzeczywistych kroków zmierzających do odzyskania pomocy, i nie przedstawiając Komisji alternatywnych sposobów wykonania decyzji, które mogłyby pomóc przezwyciężyć te trudności. Państwo członkowskie może powołać się na całkowitą niemożność jedynie wtedy, gdy przedstawiło te problemy Komisji *oraz* podjęło próbę przezwyciężenia napotkanych trudności [18].

46. Państwo członkowskie nie może zatem twierdzić, że „zrobiło wszystko, co w jego mocy", aby odzyskać dane kwoty, jeśli okoliczności sprawy nie są tego rodzaju, że uzasadniają stwierdzenie *obiektywnej całkowitej niemożności* [19]. Państwo członkowskie nie może oprzeć swojej obrony na swoim własnym, subiektywnym postrzeganiu niemożności.

16 — Wyżej wymieniony w przypisie 14 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo.

17 — Wyrok z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie C-404/00 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-6695, pkt 55.

18 — Zobacz ww. w przypisie 14 najnowszy wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo.

19 — Z ustalonego orzecznictwa wynika, że państwa członkowskie nie mogą powoływać się na szczególne cechy swego własnego systemu prawnego dla poparcia argumentu całkowitej niemożności. Zobacz wyroki: z dnia 27 kwietnia 1988 r. w sprawie 225/86 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. 2271, pkt 10; i z dnia 10 czerwca 1993 r. w sprawie C-183/91 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. I-3131, pkt 17. W pkt 72 swojej opinii w sprawie Komisja przeciwko Francji (wyrok ww. w przypisie 15) rzecznik generalny Ruiz-Jarabo Colomer odrzucił (w moim mniemaniu całkowicie słusznie) argument oparty prawdopodobnie na ograniczeniach wynikających z systemu prawnego państwa członkowskiego będącego stroną postępowania.

Obowiązek wynikający z art. 10 WE

47. Artykuł 10 WE nakłada na państwa członkowskie ogólny obowiązek lojalnej współpracy.

48. Oczywiście obowiązek ten zachowuje ważność również wtedy, gdy państwo członkowskie napotyka trudności w odzyskaniu bezprawnie przyznanej pomocy. Szczególny obowiązek wykonania decyzji dotyczącej odzyskania pomocy państwa i bardziej ogólny obowiązek wynikający z art. 10 WE są ściśle ze sobą związane, a art. 10 WE kształtuje sposób, w jaki państwo członkowskie ma postępować, przystępując do odzyskania pomocy [20].

49. Trybunał w sposób jednoznaczny określił wymogi wynikające z art. 10 WE w sytuacjach, gdy państwo członkowskie napotyka trudności w odzyskaniu bezprawnie przyznanej pomocy. W wyroku w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii Trybunał stwierdził, że „jeśli państwo członkowskie przy wykonywaniu decyzji Komisji dotyczącej pomocy państwa napotyka nieprzewidziane i nieprzewidywalne trudności lub uświadamia sobie konsekwencje nieprzewidziane przez Komisję, musi przedstawić te problemy do oceny Komisji, proponując wprowadzenie odpowiednich poprawek do decyzji. W takim przypadku, zgodnie z zasadą nakładającą na państwa członkowskie i instytucje wspólnotowe obowiązek lojalnej współpracy, wynikający w szczególności z art. 10 WE, Komisja i państwo członkowskie powinny w dobrej wierze współpracować w celu pokonania trudności przy pełnym przestrzeganiu postanowień traktatu, zwłaszcza tych dotyczących pomocy państwa” [21].

50. Działania Francji należy zatem zbadać w dwóch etapach. Po pierwsze, czy Francja wykazała, że odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy było całkowicie niemożliwe? Po drugie – czy Francja wypełniła swoje zobowiązania wynikające z art. 10 WE w związku ze sposobem, w jaki zamierzała rozwiązać napotkane trudności?

20 — Pogląd ten jest utrwalony w orzecznictwie od czasu wyroku z dnia 15 stycznia 1986 r. w sprawie 52/84 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. 89, pkt 16. Ostatnio Trybunał potwierdził to stanowisko w wyroku z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-415/03 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-3875, pkt 42.

21 — Wyrok z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie C-499/99 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-6031, pkt 24.

Podnoszona całkowita niemożność odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy

51. Francja powołała się na różne szczególne okoliczności, które jej zdaniem spowodowały powstanie sytuacji całkowitej niemożności.

52. Po pierwsze, Francja twierdzi, że identyfikacja beneficjentów pomocy przyznanej przed końcem roku podatkowego 1993 była całkowicie niemożliwa ze względu na to, że dokumentację księgową przechowuje się tylko przez okres 10 lat. Komisja przyjęła ten argument, więc odzyskanie tej części pomocy nie jest przedmiotem skargi Komisji [22].

53. Po drugie, władze francuskie wskazały 204 przedsiębiorstwa, które zakończyły działalność już po otrzymaniu pomocy na podstawie systemu pomocy związanej z przejęciem działalności. Francja twierdzi, że wykonanie decyzji o odzyskaniu pomocy w stosunku do tych przedsiębiorstw jest całkowicie niemożliwe.

54. W sytuacji, gdy przedsiębiorstwo po prostu przestaje istnieć, zostawiając po sobie jedynie ślad w postaci wpisu do rejestru przedsiębiorstw, odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy jest praktycznie niemożliwe. Jednak jeśli przedsiębiorstwo podlega likwidacji, dług związany ze zwrotem bezprawnie przyznanej pomocy może zostać wpisany po stronie długów masy upadłościowej tego przedsiębiorstwa. Trybunał stwierdził, że co do zasady wystarcza to dla przywrócenia status quo i usunięcia naruszenia konkurencji, które powstało w wyniku udzielenia pomocy [23].

55. Jeśli przedsiębiorstwo podlega likwidacji w postępowaniu sądowym i sąd bierze pod uwagę bezprawnie przyznaną pomoc, obowiązek odzyskania pomocy albo zostanie wypełniony (jeśli przedsiębiorstwo w tym stadium posiada odpowiednie aktywa, aby dokonać zwrotu pomocy), albo też ulega umorzeniu wraz z likwidacją przedsiębiorstwa, a naruszenie konkurencji zostaje w ten sposób usunięte.

56. Jeśli pierwotny beneficjent nadal prowadzi działalność gospodarczą, a jego

22 — Francja może powołać się na argument oparty na całkowitej niemożności jedynie w odniesieniu do dokumentacji księgowej, która w *dniu wejścia w życie decyzji* została już zniszczona po upływie dziesięcioletniego okresu obowiązkowego przechowywania. Należy zatem uznać, że władze francuskie posiadały w chwili przystąpienia do odzyskania pomocy dokumentację księgową od roku podatkowego 1994.

23 — Wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-277/00 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-3925, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo.

aktywa zostają sprzedane innemu przedsiębiorstwu [24], zgodnie z orzecznictwem Trybunału państwo członkowskie zobowiązane jest do ustalenia, czy nabywca nabył te aktywa w warunkach rynkowych [25] i bez zamiaru uniknięcia obowiązku zwrotu bezprawnie przyznanej pomocy.

57. Komisja w pismach procesowych powołała się na kryterium określone w sprawie Banks [26], które nie obejmuje oceny, czy sprzedaży dokonano w celu uniknięcia obowiązku zwrotu bezprawnie przyznanej pomocy. Jednakże ta konkretna sprawa dotyczyła sprzedaży udziałów. Niniejsza sprawa dotyczy aktywów i właściwym dla niej kryterium jest kryterium określone w sprawie Niemcy przeciwko Komisji. W wyroku tym Trybunał przyjął takie samo podejście, jak to zastosowane w sprawie Banks [27], jednak dostosował je do sytuacji kupna aktywów zamiast udziałów [28] i zastosował to zmodyfikowane podejście do sprzedaży aktywów [29]. Nie widzę powodu, aby odejść od podejścia przyjętego w sprawie Niemcy przeciwko Komisji.

58. Francja twierdzi, że w niektórych sytuacjach niemożliwe staje się ustalenie, czy odpowiedzialność za spłatę bezprawnie przyznanej pomocy obciąża pierwotnego beneficjenta, czy też przedsiębiorstwo, które nabyło jego aktywa. W pewnych okolicznościach sprzedawane aktywa mogą mieć specyficzny charakter niepozwalający na dokonanie porównania, wobec czego niemożliwe jest ustalenie ich hipotetycznej ceny rynkowej.

59. Nie mogę przyjąć tego argumentu.

60. Trybunał odmawiał uznania, że niespotykana sytuacja może powodować niemożliwe do przezwyciężenia problemy [30]. Ponadto niecodzienna byłaby (jak przypuszczam) sytuacja, w której sprzedawane aktywa byłyby naprawdę wyjątkowe. Jeśli utrudnienie jest jedynie hipotetyczne, Francja nie może się na nie powołać. Francja nie wykazała natomiast, aby okoliczności takie rzeczywiście zaistniały w odniesieniu do któregokolwiek, nie wspominając już o większości, czy też wszystkich przedsiębiorstw, których sprawa dotyczy.

24 — Lub przedsiębiorstwom – niniejsza analiza znajduje również zastosowanie w sytuacji, gdy więcej przedsiębiorstw nabywa aktywa, chociaż wówczas trudniejsze staje się w praktyce ustalenie zobowiązań.

25 — Wyżej wymieniony w przypisie 23 wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 86.

26 — Wyrok z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-390/98, Rec. s. I-6117.

27 — Punkt 80 wyroku.

28 — Punkt 86 wyroku.

29 — Punkty 92 i 93 wyroku.

30 — W wyroku z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie C-328/99 Włochy i SIM 2 Multimedia przeciwko Komisji, Rec. s. I-4035, Trybunał dokonał oceny przeglądu warunków rynkowych, przedstawionego przez Komisję. Odwołał się on do teoretycznego, „prywatnego inwestora" w celu oceny działań rzeczywistego inwestora (pkt 37–40 wyroku) i zgodził się, aby niezależny ekspert oszacował zapłaconą cenę (pkt 72 wyroku).

61. Francja nie wykazała również, że jej władze nie dysponowały środkami umożliwiającymi zbadanie takich transakcji sprzedaży, ani też że podjęto próbę takiego zbadania. Można dodać, że gdyby właściwe władze nałożyły ciężar dowodu, że sprzedaż nastąpiła na warunkach rynkowych, na przedsiębiorstwa, które dokonały nabycia aktywów, mogłoby to doprowadzić do uzyskania materiału niezbędnego dla oceny indywidualnych transakcji.

62. Francja twierdzi również, że w sytuacji, gdy nabywca aktywów nie był świadomy istnienia zobowiązania z tytułu zwrotu pomocy państwa, nie można uznać, iż jest zobowiązany do zwrotu bezprawnie przyznanej pomocy, nawet jeśli sprzedaży dokonano za cenę niższą od ceny rynkowej. Francja twierdzi, że próba odzyskania takiej pomocy od nabywcy nie miałaby podstaw prawnych w prawie krajowym.

63. Jak słusznie wskazała Komisja, mogłoby to spowodować, że nabywcy nie staraliby się uzyskać informacji o takich obciążeniach. Ponadto brak podstawy prawnej dla odzyskania pomocy w prawie krajowym nie może zostać uznany za okoliczność powodującą całkowitą niemożność.

64. Szczególne sytuacje opisane powyżej uznaję za mieszczące się w kategorii trudności wewnętrznych. Zatem Francja nie wykazała zaistnienia całkowitej niemożności w odniesieniu do tych sytuacji.

65. Argumenty Francji o bardziej ogólnym charakterze dotyczące niemożności oparte są na założeniu, że może ona powołać się na utrudnienia napotkane na każdym etapie odzyskiwania pomocy, które spowolniły całe postępowanie. Jak wskazałam powyżej [31], sposób, w jaki państwo członkowskie dokonuje odzyskania, nie może być brany pod uwagę przy ocenie całkowitej niemożności, jeśli w istocie bezprawnie przyznana pomoc nie została w ogóle odzyskana.

66. Podejmując kroki w celu wykonania decyzji, Francja w rzeczywistości wskazała głównych beneficjentów zobowiązanych do zwrotu bezprawnie przyznanej pomocy. Określiła ona kwoty, jakie powinien zwrócić każdy beneficjent. Nie widzę zatem żadnego istotnego powodu, ani tym bardziej trudności niemożliwych do przezwyciężenia, które powodowałyby, że Francja nie może skierować nakazów odzyskania do tych beneficjentów.

31 — W pkt 42.

67. Stwierdzam zatem, że Francja nie odparła zarzutów Komisji i nie wykazała okoliczności niezbędnych dla uznania całkowitej niemożności w odniesieniu do pomocy przyznanej przedsiębiorstwom począwszy od roku podatkowego 1994. Zatem Francja uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 5 i 6 decyzji oraz (co w sposób oczywisty wynika z powyższego) zobowiązaniom na podstawie art. 249 akapit czwarty WE.

Artykuł 10 WE

68. Obowiązek lojalnej współpracy pomiędzy państwem członkowskim i Komisją w zakresie odzyskania pomocy wynika z konieczności zapewnienia natychmiastowego i skutecznego wykonania decyzji oraz odzyskania wypłaconych kwot bezprawnie przyznanej pomocy, co powinno zostać wykonane bezzwłocznie.

69. Decyzja jest datowana na dzień 16 grudnia 2003 r. Władze francuskie nie odzyskały żadnej części bezprawnie przyznanej pomocy. Nie podjęły też żadnych skutecznych kroków zmierzających do jej odzyskania.

70. Podejście Francji przy odzyskaniu należnych sum stanowi raczej zaprzeczenie podejścia, które mogłoby prowadzić do szybkiego odzyskania przynajmniej części bezprawnie przyznanej pomocy.

71. Po pierwsze, władze francuskie poświęciły dużo czasu i wysiłku na zminimalizowanie zarówno liczby przedsiębiorstw zobowiązanych do zwrotu, jak i kwot podlegających zwrotowi. Natomiast nie podjęły wysiłków w kierunku odzyskania pomocy od beneficjentów, którzy już od wczesnych stadiów postępowania mogli zostać bez trudności wskazani jako zobowiązani do zwrotu wysokich kwot [32].

72. Po drugie, Francja zdecydowała się na zastosowanie procedury odzyskania ad hoc, która wymaga aktywnego udziału i współpracy ze strony beneficjentów. Nie jest zatem zaskakujące, że zastosowanie (czy też raczej próba zastosowania) tej procedury spowodowało trudności. Beneficjenci nie chcieli zostać zidentyfikowani i niechętnie udostępniali księgi rachunkowe i inne informacje będące w ich posiadaniu. Po wysłaniu nakazów odzyskania prawdopodobnie mogą pojawić się kolejne trudności [33].

32 — A mianowicie 55 przedsiębiorstw, z których każde zobowiązane jest do zwrotu kwoty przekraczającej 1 mln EUR, których tożsamość została ustalona do marca 2005 r.

33 — Komisja wyraziła wątpliwości w odniesieniu do podnoszonej konieczności współpracy. W szczególności Komisja kwestionuje konieczność współpracy ze strony *wszystkich* przedsiębiorstw.

73. Komisja zwróciła uwagę, że tak szeroka współpraca nie byłaby konieczna, gdyby władze francuskie po prostu zażądały zapłaty podatku, od którego beneficjenci byli początkowo zwolnieni, i samym beneficjentom pozostawiły przedstawienie dowodów niezbędnych dla wykazania, że część lub całość przedmiotowych kwot należała do kategorii pomocy zgodnej ze wspólnym rynkiem, określonej w art. 2 i 3 decyzji. Zgadzam się z tym argumentem.

74. Procedura zastosowana przez władze francuskie wymagała również najwyraźniej, aby nakazy odzyskania przed ich sporządzeniem podzielone były w zależności od „département". Francja nie wyjaśniła przyczyn, dla których miałoby tak być.

75. Francja twierdzi, że jej władze zmuszone były do stosowania procedury ad hoc w celu przezwyciężenia dwóch problemów.

76. Po pierwsze, Francja twierdzi, że w jej prawie krajowym brak jest odpowiedniej podstawy prawnej dla odzyskania tego rodzaju długów. Jak już wskazałam powyżej, argument ten pozbawiony jest znaczenia. Jeśli w porządku prawnym państwa członkowskiego brak jest mechanizmów niezbędnych dla wykonania zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego, to na tym państwie członkowskim spoczywa obowiązek uzupełnienia tego braku. Jest to logiczna konsekwencja wiążącego charakteru decyzji zgodnie z art. 249 WE.

77. Po drugie, Francja twierdzi, że długi te nie mogą zostać odzyskane przy wykorzystaniu procedur używanych przy odzyskiwaniu zwykłych długów podatkowych, bowiem w takiej sytuacji znajdowałby zastosowanie trzyletni okres przedawnienia. Zatem konieczne było zastosowanie procedury ad hoc, a ta procedura wymaga współpracy ze strony beneficjentów.

78. Nie mogę przyjąć tego argumentu. Zgodnie z prawem wspólnotowym Francja zobowiązana jest do odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy niezależnie od tego, czy w prawie krajowym jest ona uznawana za dług podatkowy. Państwo członkowskie nie może uchylać się od obowiązku odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy poprzez powoływanie się na uzasadnione oczekiwania beneficjentów [34].

79. Jeśli władze francuskie są zdania, ze prawo krajowe zobowiązuje je do korzystania z procedury ad hoc, muszą stosować taką procedurę, która prowadzi do natychmiastowego i skutecznego odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy. Procedura ad hoc niekoniecznie musi wymagać, co do formy, współpracy ze strony beneficjentów. Władze francuskie mogły wybrać odpowiednią procedurę, będąc w tym wyborze ograniczone jedynie nadrzędnym obowiązkiem stosowania takiej procedury, która umożliwia Francji wywią-

34 — Wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-372/97 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-3679, pkt 112.

zanie się z jej zobowiązań. Wybrana przez Francję procedura wydaje się jednak być szczególnie nieskuteczna i powodować utrudnienia, których Francja nawet nie starała się usunąć. Trudno takie podejście uznać za mieszczące się w duchu lojalnej współpracy, jakiej wymaga art. 10 WE.

80. Zwracam także uwagę, że Francja zamierza przyznać nową pomoc beneficjentom, którzy zobowiązani są do zwrotu kwot poniżej 200 000 EUR [35], wykorzystując tym samym fakt, że w czasie, który upłynął pomiędzy dniem ogłoszenia decyzji a dniem wszczęcia niniejszego postępowania, próg de minimis został podniesiony ze 100 000 do 200 000 EUR. Takie podejście również nie przyczynia się do potwierdzenia, że państwo członkowskie działa w duchu lojalnej współpracy.

81. Jest niesporne, że Francja nie dopełniła obowiązku przekazania informacji w terminie określonym w art. 6 decyzji. Chociaż Komisja nie wyznaczyła terminu dla odzyskania pomocy zgodnie z art. 5 decyzji, to jednak podczas przedłużającej się korespondencji z władzami francuskimi wyznaczyła kilka kolejnych terminów [36], z których żaden nie został dotrzymany.

82. Znaczący jest również fakt, że w dniu wszczęcia postępowania, co nastąpiło trzy lata i cztery miesiące po ogłoszeniu decyzji, Francja nie odzyskała nawet jednego EUR pierwotnie udzielonej pomocy.

83. Stwierdzam zatem, że Francja uchybiła również zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 10 WE.

35 — Zdaniem Komisji przyznanie nowej pomocy nie powinno być łączone ze zwrotem poprzedniej pomocy, która została uznana za bezprawnie przyznaną. Ze względu na to, że te kwestie pozostają poza zakresem niniejszego postępowania, nie będę ich dalej omawiać.

36 — Były to kolejno: termin dla przekazania informacji o planowanych środkach w celu odzyskania pomocy (koniec marca 2004 r.), termin dla przedłożenia listy beneficjentów zobowiązanych do zwrotu kwot powyżej 1 miliona EUR (1 października 2004 r.), termin dla przedłożenia harmonogramu odzyskania (1 marca 2005 r.), termin dla wszczęcia procedury odzyskania (1 kwietnia 2005 r.), kolejny termin dla przedstawienia informacji (połowa czerwca 2005 r.), termin dla wydania nakazów odzyskania (początek lutego 2006 r.) oraz termin dla przedłożenia listy beneficjentów zobowiązanych do zwrotu kwot powyżej 100 000 EUR (7 czerwca 2006 r.). Francja sama zaproponowała termin dla wydania nakazów odzyskania (31 maja 2006 r.), którego również nie dotrzymała.

Wnioski

84. Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł, że nie odzyskując kwot przyznanych przedsiębiorstwom przejmującym działalność przedsiębiorstw przeżywających trudności, Francja nie wykonała decyzji Komisji 2004/343/WE i uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 5 i 6 tej decyzji, art. 249 akapit czwarty traktatu WE oraz art. 10 traktatu WE.