

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

SHARPSTON

prezentate la 12 iunie 2008¹

1. Comisia a introdus o acțiune împotriva Republicii Franceze în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE, pentru motivul că, prin nerecuperarea ajutoarelor acordate societăților care au preluat întreprinderi în dificultate, Republica Franceză nu a executat în termenul acordat Decizia 2004/343/CE² a Comisiei (denumită în continuare „decizia”). Comisia solicită, prin urmare, Curții să declare că Republica Franceză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 5 și 6 din decizie, al articolului 249 al patrulea paragraf CE, precum și al articolului 10 CE.

că a le cere să recupereze ajutoarele mai repede ar însemna să li se ceară imposibilul, în special în situația în care societățile care au beneficiat de aceste ajutoare și-au încetat ulterior activitatea ori și-au vândut activele.

Cadrul juridic

2. Republica Franceză nu contestă nici decizia prin care ajutoarele de stat în litigiu sunt declarate ilegale, nici faptul că este obligată să le recupereze. Aceasta susține totuși că nu și-a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul dreptului comunitar.

Dispozițiile tratatului

4. Articolul 10 CE prevede:

3. În apărarea sa, Republica Franceză invocă faptul că autoritățile sale au făcut tot ce au putut pentru a recupera ajutoarele în cauză și

„Statele membre iau toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor care decurg din prezentul tratat sau care rezultă din actele instituțiilor Comunității. Statele membre facilitează Comunității îndeplinirea misiunii sale.

¹ — Limba originală: engleza.

² — Decizia din 16 decembrie 2003 privind schema de ajutor pusă în aplicare de Franța în privința preluării întreprinderilor aflate în dificultate (JO 2004 L 108, p. 38).

Statele membre se abțin să ia măsuri care ar putea pune în pericol realizarea scopurilor prezentului tratat.”

7. Al patrulea paragraf al articolului 249 CE prevede:

5. Articolul 87 alineatul (1) CE stabilește condițiile în care un ajutor de stat este în principiu incompatibil cu piața comună. Articolul 87 alineatul (3) CE prevede o serie de situații în care asemenea ajutoare pot totuși să fie considerate compatibile.

„Decizia este obligatorie în toate elementele sale pentru destinatarii pe care îi indică.”

6. Articolul 88 alineatul (2) CE prevede:

„În cazul în care, după ce părților în cauză li s-a solicitat să-și prezinte observațiile, Comisia constată că ajutorul acordat de un stat sau prin intermediul resurselor de stat nu este compatibil cu piața comună în conformitate cu articolul 87 [...], aceasta hotărăște desființarea sau modificarea ajutorului de către statul în cauză în termenul stabilit de Comisie.

În cazul în care statul în cauză nu se conformează deciziei în termenul stabilit, Comisia sau orice alt stat interesat poate sesiza direct Curtea de Justiție, prin derogare de la articolele 226 și 227. [...]”

Regulamentul nr. 659/1999 al Consiliului

8. Cadrul legislativ general privind recuperarea ajutoarelor de stat este stabilit prin Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului³ (denumit în continuare „Regulamentul nr. 659/1999”). Acest regulament consacră principiul că orice ajutor incompatibil cu piața comună trebuie recuperat de la beneficiari fără întârziere, în vederea restabilirii unei concurențe efective⁴.

3 — Regulamentul din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [93] din Tratatul CE (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41). Dispozițiile relevante pentru prezenta cauză au rămas în vigoare și nu au fost modificate.

4 — A se vedea în special considerentul (13) și articolul 14 din Regulamentul nr. 659/1999.

Decizia

9. Articolul 44 septies din Codul general al impozitelor⁵ prevede scutirea timp de doi ani de la plata impozitului pe profit pentru societățile create în vederea preluării activităților întreprinderilor industriale aflate în dificultate. În temeiul articolelor 1383 A și 1464 B și C, societățile care beneficiază de această scutire pot beneficia de asemenea, în urma deliberării colectivităților locale competente, de o scutire de taxa profesională și de taxa funciară pe o perioadă de doi ani.

10. Prin scrisoarea din 12 septembrie 2001, Comisia a solicitat Republicii Franceze informații cu privire la scutirea prevăzută la articolul 44 septies din Codul general al impozitelor. Prin scrisoarea din 19 august 2002, Comisia a inițiat procedura oficială de investigare pentru motivul că această scutire era susceptibilă să constituie un ajutor care intra sub incidența articolului 87 alineatul (1) CE.

11. Autoritățile franceze au răspuns prin scrisoarea din 13 decembrie 2002, în care susțin că măsura respectivă nu constituie un ajutor de stat în sensul articolului 87 CE și că, în ipoteza în care măsura ar trebui considerată un astfel de ajutor, aceasta ar fi justificată în

temeiul Liniilor directoare privind ajutorul de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor aflate în dificultate⁶.

12. Cu toate acestea, Comisia a concluzionat că scutirile fiscale în cauză constituiau un ajutor de stat ilegal în sensul articolului 87 alineatul (1) CE și a adoptat, în consecință, Decizia din 16 decembrie 2003.

13. Dispozitivul acestei decizii are următorul cuprins:

„Articolul 1

Schema de ajutoare de stat prevăzută la articolul 44 septies din Codul general al impozitelor, sub forma unei scheme de

⁵ — Introdus prin articolul 14 A din Legea nr. 88-1149 din 23 decembrie 1988 (la loi de finances pour 1989 – Legea finanțelor pentru anul 1989), *Journal Officiel de la République Française* din 28 decembrie 1988. Articolul 44 septies a fost modificat de cinci ori înainte de a fi abrogat și înlocuit cu o dispoziție declarată de către Comisie compatibilă cu piața comună (a se vedea punctul 14 de mai jos).

⁶ — JO C 244, p. 2, Ediție specială, 08/vol. 4, p. 187.

scutiri fiscale pentru întreprinderile care preiau activele unor întreprinderi în dificultate, pusă în aplicare de Franța cu încălcarea articolului 88 alineatul (3) din tratat, este incompatibilă cu piața comună, fără a aduce atingere articolelor 2 și 3.

stabilite în Liniile directoare privind ajutoarele de stat cu finalitate regională din 1998 sau în Regulamentul (CE) nr. 70/2001^[8] sunt compatibile cu piața comună în limita intensității admisibile.

Articolul 4

Articolul 2

Scutirile acordate în temeiul schemei prevăzute la articolul 1 nu constituie ajutoare de stat în situația în care îndeplinesc condițiile prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 69/2001^[7] sau de normele *de minimis* aplicabile la momentul acordării acestora.

Franța este obligată să desființeze schema de ajutor prevăzută la articolul 1.

Articolul 5

Articolul 3

Ajutoarele acordate în temeiul schemei prevăzute la articolul 1 care îndeplinesc condițiile

Franța ia toate măsurile necesare pentru recuperarea de la beneficiari a ajutoarelor acordate în temeiul schemei prevăzute la articolul 1, altele decât cele prevăzute la articolele 2 și 3, și care au fost puse în mod ilegal la dispoziția acestora.

7 — Regulamentul (CE) nr. 69/2001 al Comisiei din 12 ianuarie 2001 privind aplicarea articolelor 87 și 88 din Tratatul CE ajutoarelor *de minimis* (JO L 10, p. 30).

8 — Regulamentul (CE) nr. 70/2001 al Comisiei din 12 ianuarie 2001 privind aplicarea articolelor 87 și 88 din Tratatul CE la ajutoare de stat pentru întreprinderile mici și mijlocii (JO L 10, p. 33, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 98), care instituie un regim specific de acordare a ajutoarelor pentru întreprinderile mici și mijlocii (denumite în continuare „LMM”). Acest regim cuprinde deosebi o serie de condiții pe care trebuie să le îndeplinească aceste ajutoare.

Recuperarea are loc fără întârziere, în conformitate cu procedurile de drept național, în măsura în care acestea permit executarea imediată și efectivă a prezentei decizii. [...]

preciza de asemenea valoarea ajutorului de care a beneficiat fiecare dintre aceste întreprinderi.

Articolul 6

[...]”

Franța informează Comisia, în termen de două luni de la data notificării prezentei decizii, cu privire la măsurile adoptate și preconizate pentru a se conforma acestei decizii.

14. Republica Franceză nu a contestat validitatea acestei decizii. Mai mult, articolul 44 septies a fost inițial suspendat prin Instrucțiunile administrative 4 H-2-04 din 4 martie 2004.⁹ Ulterior, acesta a fost modificat prin articolul 41 din Legea 2004-1485 din 30 decembrie 2004¹⁰. Versiunea modificată a fost acceptată de Comisie¹¹.

Articolul 7

Franța [...] va întocmi o listă exhaustivă a întreprinderilor care au beneficiat de scutirile acordate în temeiul schemei prevăzute la articolul 1 și a sumelor plătite în fiecare caz.

Situația după adoptarea deciziei

15. Între luna decembrie 2003 și luna iulie 2006, Comisia și Republica Franceză au schimbat o serie de scrisori și memorandu-

Franța va întocmi o listă a întreprinderilor care au beneficiat de ajutoarele acordate în temeiul schemei prevăzute la articolul 1 care nu îndeplinesc condițiile [de scutire prevăzute la articolele 2 și 3 din decizie]. Această listă va

9 — *Bulletin officiel des impôts* nr. 43 din 4 martie 2004. Comisia a fost informată cu privire la această măsură prin scrisoarea din 26 aprilie 2004.

10 — Loi de finances rectificative pour 2004 (Legea rectificativă a finanțelor pentru anul 2004), JORF din 31 decembrie 2004.

11 — Decizia N553/04 din 1 iunie 2005 de aprobare a noului articol 44 septies (JO C 242, p. 5). Prin aceeași decizie, Comisia recunoaște că articolele 1383 A și 1464 B sunt de asemenea compatibile cu dreptul comunitar.

muri referitoare la decizie. Funcționari ai celor două părți s-au întâlnit de asemenea pentru a discuta condițiile recuperării, însă nici corespondența și nici aceste întâlniri nu au avut ca rezultat recuperarea vreunui dintre ajutoarele ilegale.

acestea au înaintat Comisiei date preliminare potrivit cărora aproximativ 4 000 de întreprinderi erau susceptibile de a fi beneficiat de un ajutor în temeiul acestor dispoziții fiscale. Când Comisia a declanșat procedura, Republica Franceză a prezentat trei liste de beneficiari¹².

16. Schimburile dintre Comisie și Republica Franceză sunt prezentate în ordine cronologică în anexa la cererea introductivă. Considerăm mai util să le rezumăm referindu-ne la argumentele invocate de fiecare parte.

Ajutoare acordate anterior exercițiului fiscal 1994

Numărul întreprinderilor afectate

17. Prima problemă care trebuia rezolvată consta în stabilirea numărului de întreprinderi afectate de decizie. Autoritățile franceze au apreciat inițial că erau vizate aproximativ 2 000 de întreprinderi. După circa o lună,

18. Cu ocazia primei întâlniri, autoritățile franceze au arătat că legea franceză limita la 10 ani obligația de a păstra documentele contabile și că, prin urmare, nu existau documente anterioare exercițiului fiscal 1994. Comisia a recunoscut că recuperarea ajutoarelor acordate anterior anului 1994 era imposibilă. Aceste ajutoare nu fac obiectul prezentei proceduri.

12 — Republica Franceză a prezentat o listă suplimentară de beneficiari, anexată la duplică. În aceste patru liste, autoritățile franceze identificau în total 721 de societăți. Dintre acestea, 143 erau susceptibile de a restitui peste 200 000 de euro reprezentând ajutor ilegal. Diferența dintre estimările inițiale și numărul întreprinderilor care figurează în liste poate (eventual) să se explice prin faptul că autoritățile franceze și-ar fi limitat verificările la întreprinderile ale căror declarații fiscale erau supuse unui „régime réel normal” (care implică sume ce depășesc pragul *de minimis* aplicabil acestui regim) și ar fi exclus, așadar, societățile ale căror declarații erau supuse unui „régime simplifié”, precum și pe cele care beneficiaseră de scutiri inferioare pragului *de minimis*.

Beneficiari care și-au încetat activitatea

19. Cu ocazia primei întâlniri, Republica Franceză a arătat că este posibil ca anumiți beneficiari să își fi încetat activitatea. Zece luni mai târziu, aceasta a declarat că aproximativ 140 de beneficiari se aflau în această situație. Cu ocazia celei de a treia întâlniri a părților, Comisia a acceptat ca decizia să fie considerată aplicată când o societate încetase orice activitate economică.

integral de restituire și grupul întreprinderilor care trebuiau supuse unei verificări detaliate pentru a se stabili cuantumul exact al sumelor care trebuie restituite.

22. La 16 martie 2005, Republica Franceză a prezentat Comisiei o listă cu 55 de beneficiari identificați de aceasta și care trebuiau să restituie, fiecare, peste un milion de euro.

Definirea priorităților

20. În ceea ce privește beneficiarii care își cedaseră activele altor societăți, Comisia a propus ca Republica Franceză să își limiteze verificările la societățile cele mai mari și să se asigure că cesiunile avuseseră loc în condițiile pieței.

21. În general, Comisia a propus ca, în activitatea de recuperare a ajutoarelor ilegale, autoritățile franceze să se intereseze în primul rând de cele mai importante denaturări ale concurenței. Republica Franceză a acceptat această propunere, însă a arătat că ar împărți beneficiarii în două grupuri — grupul întreprinderilor scutite

Acordarea de ajutoare noi anumitor beneficiari

23. Republica Franceză a propus acordarea de ajutoare noi anumitor beneficiari. Comisia a răspuns că nu trebuie făcută nicio legătură între aceste noi ajutoare și obligația de a restitui sumele plătite în temeiul schemei de ajutor pentru preluarea de întreprinderi în dificultate. La 7 iulie 2006, Republica Franceză a transmis Comisiei o listă cuprinzând beneficiari care trebuiau să restituie sume de până la 200 000 de euro și a propus ca acestora să le fie acordate ajutoare noi, destinate să acopere datoriile legate de restituirea ajutoarelor ilegale¹³.

13 — Există o diferență evidentă între maximul ajutorului *de minimis* prevăzut de Regulamentul nr. 69/2001 și cel pe care îl menționează Republica Franceză. Primul stabilește o limită superioară de 100 000 de euro. Regulamentul nr. 1998/2006 (JO L 379, p. 5, Ediție specială, 08/vol. 5, p. 96), care a intrat în vigoare de la 1 ianuarie 2007, a majorat această limită la 200 000 de euro. Deși această modificare nu poate avea niciun efect asupra clasificării ajutoarelor acordate *inițial*, noua limită se va aplica *noilor* ajutoare de stat acordate.

Definirea IMM-urilor

24. Republica Franceză a cerut permisiunea de a aplica o definiție simplificată a IMM-urilor. Comisia a subliniat că focalizarea pe IMM-uri ar fi contrară ordinii de priorități pe care o stabilise pentru recuperarea ajutorului. În cele din urmă, Comisia a acceptat, în mod excepțional, să simplifice condițiile normale de definire a IMM-urilor în vederea scutirii de obligația de restituire.

importanța determinării cuantumului exact al ajutorului înainte de trimiterea deciziilor de recuperare a acestuia și a evocat amploarea efortului administrativ pe care îl implica această activitate. Aceasta a subliniat de asemenea necesitatea evitării unor acțiuni ulterioare recuperării pe care beneficiarii le-ar putea introduce împotriva statului.

*Calendarul recuperării**Temeiul juridic al recuperării*

25. Cu ocazia celei de a doua întâlniri, Republica Franceză a explicat că întâmpina dificultăți în identificarea unui temei juridic adecvat în legislația națională pentru procedura de recuperare și că un act de reglementare sau o modificare legislativă ar fi necesară pentru a obliga întreprinderile să restituie ajutorul. Nu rezultă că ar fi avut loc vreo modificare legislativă. În schimb, autoritățile franceze au declanșat recuperarea ajutoarelor ilegale pe o bază ad-hoc.

27. Comisia a solicitat autorităților franceze să prezinte un calendar al recuperării ajutoarelor de la mari întreprinderi stabilite în afara zonelor care beneficiau de ajutoare de stat cu finalitate regională. Solicitarea a rămas fără rezultat.

Explicații pentru întârzierea recuperării

26. Această procedură ad-hoc necesita cooperarea beneficiarilor. Mai mult, ar fi fost necesare anumite demersuri procedurale înainte ca ajutoarele ilegale să poată fi recuperate. Republica Franceză a subliniat

28. Republica Franceză a prezentat o serie de explicații politice care ar justifica întârzierile în recuperarea ajutoarelor ilegale: reacțiile societăților în cauză, potențialul prejudiciu pe care recuperarea ajutorului l-ar putea cauza acestora, riscul afectării locurilor de muncă și posibilul efect negativ pe care o recuperare la

scară largă a ajutoarelor ilegale l-ar putea avea asupra lansării campaniei pentru referendumul francez cu privire la Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa.

Recuperarea ajutorului

30. Comisia a solicitat Republicii Franceze să prezinte procedura pe care intenționa să o urmeze pentru recuperarea ajutoarelor. Nu rezultă că s-ar fi făcut acest lucru.

Cuantumul ajutoarelor care trebuie recuperate

31. În luna ianuarie 2006, Comisia a solicitat Republicii Franceze să trimită deciziile de recuperare societăților pe care aceasta le identificase deja și pentru care calculase deja cuantumul ajutoarelor ilegale. După două luni, Comisia a cerut confirmarea trimiterii deciziilor de recuperare. În luna aprilie 2007, când a fost declanșată prezenta procedură, Republica Franceză nu trimisese încă deciziile de recuperare.

29. Comisia a solicitat Republicii Franceze să explice cum intenționa să calculeze cuantumul ajutorului care trebuia recuperat de la fiecare beneficiar. Republica Franceză a explicat că la baza calculelor sale ar sta avantajul pe care fiecare societate l-ar fi obținut efectiv în urma ajutorului. Comisia arătase deja că o astfel de bază era greșită din punct de vedere conceptual și a respins, prin urmare, metoda de calculare a sumelor care trebuiau recuperate propusă de Republica Franceză.

32. În luna august 2004, Comisia a început să își manifeste îngrijorarea că sumele datorate nu fuseseră încă recuperate efectiv. În luna ianuarie 2005, Comisia a arătat că procedura de recuperare trebuia să înceapă până în luna aprilie și a amenințat cu introducerea unei acțiuni în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE. Republica Franceză a răspuns la acea scrisoare la jumătatea lunii martie. Un an mai târziu (în luna martie 2006), Comisia a

amenințat din nou cu introducerea unei acțiuni în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE. Republica Franceză a răspuns în luna iulie 2006, evidențiind dificultățile întâmpinate și atașând două liste cu societăți care nu aveau nimic de restituit.

sumele datorate și nici nu a făcut demersuri pentru recuperarea efectivă a acestor sume. Republica Franceză nu a demonstrat că se află într-o imposibilitate absolută de a recupera ajutorul ilegal. Dimpotrivă, aceasta a adoptat o atitudine de natură să încalce obligația de cooperare loială care îi revine în temeiul articolului 10 CE.

33. După primirea acestei scrisori, Comisia a sesizat Curtea de Justiție cu o acțiune în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE.

Procedura în fața Curții

34. Comisia solicită Curții să declare că Republica Franceză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 5 și 6 din decizie, al articolului 249 al patrulea paragraf CE și al articolului 10 CE.

36. Republica Franceză răspunde că a efectuat o serie de demersuri în vederea recuperării ajutoarelor conform deciziei. Pe parcursul procedurii, aceasta a evidențiat și a explicat dificultățile întâlnite de autoritățile sale. Aceste dificultăți au determinat o situație în care aceasta a fost, până în prezent, în imposibilitatea absolută de a recupera ajutoarele ilegale. Republica Franceză susține că a fost activă în procesul de recuperare a ajutoarelor, că dificultățile cu care s-a confruntat au fost subestimate de Comisie și că nu și-a încălcat obligația de cooperare loială prevăzută la articolul 10 CE.

35. Comisia consideră că Republica Franceză nu și-a îndeplinit obligația de recuperare imediată și efectivă a ajutorului ilegal. Republica Franceză nu a recuperat niciuna dintre

37. Comisia și Republica Franceză au prezentat toate memoriile prevăzute de procedura scrisă. Nu a avut loc nicio ședință.

Obligațiile statelor membre

Natura obligației

38. Statele membre sunt obligate în principiu să recupereze ajutoarele de stat ilegale. Această obligație generală rezultă din articolul 88 alineatul (2) CE și din Regulamentul nr. 659/1999. Decizia individuală prin care o formă particulară de ajutor de stat este declarată ilegală impune o obligație mult mai specifică statului membru căruia îi este adresată. Decizia este obligatorie pentru destinatarul său.

39. Aceste obligații vizează restabilirea situației anterioare, atât cât este posibil, și eliminarea avantajelor anticoncurențiale create prin ajutoarele de stat ilegale¹⁴.

40. Republica Franceză este destinatarul deciziei. Deși decizia nu prevede un termen precis pentru recuperarea ajutorului ilegal,

aceasta cere Republicii Franceze să îl recupereze „fără întârziere” (articolul 5). Nu se contestă faptul că nu a avut loc nicio recuperare până la declanșarea de către Comisie a prezentei proceduri.

41. Articolul 5 din decizie prevede și o obligație referitoare la *modul* în care trebuie atins rezultatul prevăzut. Acesta obligă Republica Franceză să ia „toate măsurile necesare” și precizează că recuperarea „are loc fără întârziere, în conformitate cu procedurile de drept național, în măsura în care acestea permit executarea imediată și efectivă a [deciziei]”¹⁵.

42. În opinia noastră, o analiză detaliată a modului în care un stat membru a încercat să recupereze efectiv ajutorul este lipsită de relevanță în situația în care statul membru respectiv nu și-a îndeplinit deloc obligația de rezultat.

¹⁴ — Cauza C-419/06, Comisia/Grecia, punctele 53 și 54 și jurisprudența citată.

¹⁵ — Impunând aceste obligații, articolul 5 din decizie nu face decât să reia conținutul articolului 14 din Regulamentul nr. 659/1999, care obligă statele membre să execute imediat și efectiv decizia, recuperând fără întârziere sumele plătite ilegal ca ajutor de stat. Curtea a subliniat întotdeauna necesitatea unei executări imediate și efective a deciziei respective. A se vedea cauza C-209/00, Comisia/Germania, Rec., p. I-11695, punctele 33 și 34, cauza C-232/05, Comisia/Franța, Rec., p. I-10071, punctele 49 și 50, și cauza Comisia/Grecia, citată la nota de subsol 14, punctele 57-61.

Excepția imposibilității absolute

43. Curtea a declarat totdeauna că numai o imposibilitate absolută poate justifica nerecuperarea unor ajutoare de stat ilegale¹⁶. Curtea interpretează strict această excepție și nu consideră că simpla „teamă de dificultăți interne” poate determina o imposibilitate absolută¹⁷.

44. Este important să se sublinieze că excepția imposibilității absolute este legată de rezultatul care trebuie atins: recuperarea ajutorului ilegal. Dacă aceasta ar putea fi invocată în legătură cu modul în care a fost efectuată această recuperare, ar fi mult prea simplu pentru un stat membru să aleagă o procedură care s-a dovedit imposibilă și apoi să pretindă că este absolvit de obligația de recuperare a ajutorului.

45. În situația în care un stat membru întâmpină dificultăți în recuperarea ajutoarelor, iau naștere o serie de obligații supli-

mentare pentru acesta. Astfel cum Curtea a declarat constant, condiția privind imposibilitatea absolută de executare nu este îndeplinită în situația în care guvernul pârât se limitează să facă cunoscute Comisiei dificultăți juridice, politice sau practice pe care le ridică aplicarea deciziei, fără a întreprinde un veritabil demers pe lângă întreprinderile în cauză pentru recuperarea ajutorului și fără a propune Comisiei alte modalități de punere în aplicare a acestei decizii care ar permite depășirea acestor dificultăți. Un stat membru nu se poate prevala de excepția imposibilității absolute decât dacă a atras atenția Comisiei asupra acestor probleme și dacă a încercat să rezolve dificultățile cu care se confruntă¹⁸.

46. Prin urmare, un stat membru nu poate pretinde că „a făcut tot ce putea” pentru a recupera sumele respective decât în împrejurări care constituie o *imposibilitate absolută obiectivă*¹⁹. Statul membru nu își poate întemeia această excepție pe propria percepție, subiectivă, cu privire la ceea ce este imposibil.

16 — Comisia/Grecia, citată la nota de subsol 14, punctul 39 și jurisprudența citată.

17 — Cauza C-404/00, Comisia/Spania, Rec., p. I-6695, punctul 55.

18 — A se vedea, cel mai recent, Hotărârea Comisia/Grecia, citată la nota de subsol 14, punctul 40 și jurisprudența citată.

19 — Potrivit unei jurisprudențe constante, statele membre nu pot invoca particularitățile propriilor sisteme juridice în sprijinul unei excepții privind imposibilitatea absolută. A se vedea cauza 225/86, Comisia/Italia, Rec., p. 2271, punctul 10, și cauza C-183/91, Comisia/Grecia, Rec., p. I-3131, punctul 17. La punctul 72 din Concluziile pe care le-a prezentat în cauza Comisia/Franța, citată la nota de subsol 15, avocatul general Ruiz-Jarabo Colomer a respins (în opinia noastră, în mod justificat) un argument care era întemeiat probabil în mod implicit pe restricții ce rezultau din sistemul juridic al statului membru în cauză.

Obligația rezultată din articolul 10 CE

47. Articolul 10 CE impune statelor membre o obligație generală de cooperare sinceră.

48. Evident, această obligație rămâne aplicabilă și în situația în care un stat membru întâmpină dificultăți în recuperarea ajutorului ilegal. Obligația specifică de a executa o decizie care impune recuperarea unor ajutoare de stat și obligația mai generală ce rezultă din articolul 10 CE sunt strâns legate; articolul 10 CE stabilește modul în care un stat membru trebuie să acționeze pe parcursul procedurii de recuperare²⁰.

49. Curtea a fost, într-adevăr, deosebit de explicită cu privire la cerințele care decurg din

articolul 10 CE dacă sau atunci când un stat membru întâmpină dificultăți în recuperarea unui ajutor de stat ilegal. În Hotărârea Comisia/Spania, Curtea a declarat că „un stat membru care, cu ocazia punerii în aplicare a unei decizii a Comisiei privind un ajutor de stat, întâmpină dificultăți neprevăzute și imprevizibile sau ia cunoștință de consecințe neprevăzute de Comisie trebuie să supună aceste probleme aprecierii acesteia din urmă, propunând modificări adecvate ale deciziei în cauză. Într-un astfel de caz, în temeiul regulii care impune statelor membre și instituțiilor comunitare obligații reciproce de cooperare loială, aflată îndeosebi la baza articolului 10 CE, Comisia și statul membru trebuie să colaboreze cu bună-credință pentru depășirea dificultăților, cu respectarea deplină a dispozițiilor tratatului și în special a celor referitoare la ajutoare”²¹.

50. Prin urmare, vom analiza comportamentul autorităților franceze în două etape. Mai întâi, Republica Franceză a demonstrat că îi era absolut imposibil să recupereze ajutoarele ilegale? În al doilea rând, Republica Franceză și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 10 CE atunci când a încercat să soluționeze dificultățile pe care le-a întâlnit?

20 — Această jurisprudență este constantă ulterior cauzei 52/84, Comisia/Belgia, Rec., p. 89, punctul 16. Aceasta a fost confirmată recent în cauza C-415/03, Comisia/Grecia, Rec., p. I-3875, punctul 42.

21 — Cauza C-499/99, Comisia/Spania, Rec., p. I-6031, punctul 24.

Pretinsa imposibilitate absolută de recuperare a ajutoarelor ilegale

51. Republica Franceză a invocat un anumit număr de împrejurări specifice care, potrivit acesteia, au creat o situație de imposibilitate absolută.

52. În primul rând, Republica Franceză pretinde că era absolut imposibil să identifice beneficiarii ajutoarelor acordate anterior încheierii exercițiului fiscal 1993, întrucât perioada de păstrare a documentelor contabile este de numai 10 ani. Comisia a acceptat acest argument, iar acțiunea Comisiei nu vizează recuperarea acestor ajutoare ²².

53. În al doilea rând, autoritățile franceze au identificat 204 societăți care își încetaseră activitatea după ce beneficiaseră de ajutor în temeiul schemei de ajutor pentru preluarea de întreprinderi în dificultate. Republica Franceză arată că, în cazul acestor societăți, este absolut imposibil să se execute decizia prin care se dispune recuperarea ajutoarelor.

54. În situația în care o societate dispare pur și simplu, lăsând în urma sa doar o cochilie goală în registrul societăților, recuperarea ajutorului ilegal devine practic imposibilă. Cu toate acestea, atunci când o societate intră în faliment, creanța referitoare la restituirea ajutorului ilegal în cauză poate fi înscrisă în tabelul creanțelor. Curtea a statuat că acest lucru este suficient pentru a restabili situația anterioară și pentru a elimina denaturarea concurenței care rezultă din acordarea ajutorului ²³.

55. În situația în care o societate este lichidată pe cale judiciară, iar în cadrul acestei proceduri instanța ia în considerare ajutorul ilegal, obligația de a recupera ajutorul ilegal fie va fi îndeplinită (dacă societatea dispune de suficiente active pentru a restitui ajutorul în acel moment), fie va înceta odată cu lichidarea societății, ceea ce va pune capăt denaturării concurenței.

56. În situația în care un beneficiar își continuă activitatea, iar activele sale sunt vândute unei alte societăți, ²⁴ Curtea a statuat

22 — Republica Franceză nu poate invoca excepția imposibilității absolute decât pentru documentele contabile care, *la momentul la care a intrat în vigoare decizia*, fuseseră deja distruse după stingerea obligației de păstrare pentru un termen de 10 ani. Prin urmare, trebuie să se considere că, la începerea procedurii de recuperare, autoritățile franceze dispuneau de documente contabile pentru exercițiile fiscale 1994 și următoarele.

23 — Cauza C-277/00, Germania/Comisia, Rec., p. I-3925, punctul 85 și jurisprudența citată.

24 — Sau mai multor societăți: faptul că activele sunt preluate de mai multe societăți nu afectează în niciun fel analiza, chiar dacă această pluralitate de dobânditori poate face în practică mai dificilă identificarea debitorilor.

că statul membru trebuie să verifice dacă cumpărătorul a dobândit aceste active în condițiile pieței²⁵ fără nicio intenție de a se sustrage obligației de restituire a ajutorului ilegal.

de restituire a ajutorului ilegal revine beneficiarului inițial sau societății care a cumpărat activele acestuia. În anumite situații, activele vândute au o natură atât de neobișnuită, încât nu poate fi găsit niciun element de comparație pentru a stabili prețul ipotetic pe care acel activ l-ar putea avea pe piață.

57. În memoriile sale, Comisia a făcut trimiteri la criteriile stabilite în Hotărârea Banks²⁶, care nu prevede obligația de a se verifica dacă vânzarea a avut loc în scopul sustragerii de la obligația de restituire a ajutorului ilegal. Cu toate acestea, cauza Banks privea vânzarea de acțiuni, în timp ce prezenta cauză privește vânzarea de active, astfel încât criteriile relevante sunt cele stabilite în Hotărârea Germania/Comisia. În această hotărâre, Curtea a adoptat abordarea pe care o urmărea în cauza Banks²⁷, însă a modificat-o în funcție de particularitățile cumpărării de active față de cumpărarea de acțiuni²⁸ și a aplicat această abordare modificată vânzării de active²⁹. Nu vedem niciun motiv pentru care să ne îndepărtăm de abordarea expusă în Hotărârea Germania/Comisia.

59. Nu putem accepta un asemenea argument.

58. Republica Franceză pretinde că uneori este imposibil să se determine dacă obligația

60. Curtea s-a arătat reticentă față de susținerea că o situație particulară ar putea pune probleme insurmontabile³⁰. Mai mult, ar fi (creдем) destul de neobișnuit ca activele cedate să fie într-adevăr unice. Dacă aceasta nu este decât o obiecție pur ipotetică, Republica Franceză nu o poate invoca. De altfel, aceasta nu a demonstrat că vreuna dintre societățile în cauză, și cu atât mai puțin majoritatea acestora, s-ar afla în această situație.

25 — Cauza Germania/Comisia, citată la nota de subsol 23, punctul 86.

26 — Cauza C-390/98, Rec., p. I-6117.

27 — Punctul 80 din hotărâre.

28 — Punctul 86 din hotărâre.

29 — Punctele 92 și 93 din hotărâre.

30 — În cauza C-328/99, Italia și SIM II Multimedia/Comisia, Rec., p. I-4035, Curtea a analizat prezentarea condițiilor pieței întocmită de Comisie. Curtea s-a referit la un ipotetic „investitor privat” pentru a evalua acțiunile investitorului în cauză (punctele 37-40 din hotărâre) și a acceptat ca un expert independent să evalueze prețul plătit (punctul 72 din hotărâre).

61. Republica Franceză nu a demonstrat nici că autoritățile sale nu dispun de mijloace de a face verificări cu privire la asemenea vânzări sau că acestea ar fi desfășurat efectiv asemenea verificări. Adăugăm că, dacă autoritățile ar impune societăților care au preluat active obligația de a dovedi că vânzarea a avut loc în condițiile normale ale pieței, ar putea să apară elementele necesare pentru verificarea operațiunilor individuale.

62. Republica Franceză susține de asemenea că, atunci când un cumpărător nu a avut cunoștință de datoria legată de restituirea ajutorului la momentul achiziționării activelor societății aflate în lichidare, acesta nu poate fi considerat obligat să restituie ajutorul ilegal, chiar dacă vânzarea a avut loc la un preț mai mic decât prețul pieței. Republica Franceză susține că o acțiune în recuperarea unui asemenea ajutor de la cumpărător ar fi lipsită de temei juridic în dreptul național.

63. Astfel cum în mod temeinic a subliniat Comisia, dacă s-ar admite argumentarea Republicii Franceze, cei care preiau active ar fi încurajați să evite să se informeze cu privire la existența unor asemenea datorii. În plus, inexistența unui temei juridic pentru o acțiune în recuperare în dreptul național nu poate constitui o imposibilitate absolută.

64. Considerăm că situațiile specifice descrise mai sus intră în categoria dificultăților de natură internă. Republica Franceză nu a demonstrat, prin urmare, imposibilitatea absolută în această privință.

65. Argumentele mai generale pe care Republica Franceză le deduce din imposibilitate au la bază premisa că aceasta are dreptul de a se prevala de dificultățile pe care le-a întâmpinat în fiecare etapă a procesului de recuperare a ajutorului și care ar fi încetinit acest proces. Astfel cum am arătat mai sus³¹, modul în care un stat membru a organizat procedura de recuperare nu poate fi luat în considerare pentru a evalua imposibilitatea absolută atunci când statul membru respectiv nu a recuperat practic absolut deloc ajutorul ilegal.

66. Atunci când a luat măsurile cerute de executarea deciziei, Republica Franceză a identificat principalii beneficiari obligați să restituie ajutorul ilegal. Aceasta a determinat cuantumul datorat de fiecare dintre ei. Nu vedem niciun motiv real – cu atât mai puțin un obstacol insurmontabil – care ar împiedica autoritățile franceze să trimită decizii de recuperare acestor beneficiari.

31 — Punctul 42.

67. Concluzionăm, prin urmare, că Republica Franceză nu a respins obiecțiile Comisiei și nici nu a demonstrat imposibilitatea absolută de a recupera ajutoarele acordate societăților începând cu exercițiul fiscal 1994. În consecință, Republica Franceză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 5 și 6 din decizie și (ceea ce constituie o consecință necesară a primei neîndepliniri) obligațiile care îi revin în temeiul articolului 249 al patrulea paragraf CE.

Articolul 10 CE

68. Obligația de cooperare loială între statele membre și Comisie pe parcursul procedurii de recuperare are la bază necesitatea de a garanta executarea imediată și efectivă a deciziei și recuperarea sumelor plătite cu titlu de ajutoare ilegale.

69. Decizia datează din 16 decembrie 2003. Autoritățile franceze nu au recuperat niciunul dintre ajutoarele ilegale și nici nu au luat măsuri cu adevărat eficiente pentru a ajunge la un astfel de rezultat.

70. Dimpotrivă, abordarea pe care acestea au urmat-o pentru a recupera sumele datorate era cu totul opusă celei care ar fi permis recuperarea rapidă, cel puțin în parte, a ajutoarelor ilegale.

71. În primul rând, autoritățile franceze au consacrat mult timp și energie pentru a minimaliza atât numărul societăților care trebuiau să facă restituiri, cât și sumele care trebuiau restituite. În schimb, acestea nu au făcut niciun efort pentru a recupera ajutorul de la beneficiari care erau încă de la început în mod clar identificabili ca debitori ai unor sume substanțiale ³².

72. În al doilea rând, Republica Franceză a ales să aplice o procedură de recuperare ad-hoc care cerea ca beneficiarii ajutoarelor să participe și să coopereze în mod activ. Nu este de mirare că (tentativa de) a utiliza o asemenea metodă a dat naștere unui anumit număr de probleme. Beneficiarii respectivi nu erau deloc dispuși să se identifice sau să permită accesul la evidențele contabile ale societăților și la alte informații aflate în posesia lor. Când vor fi expediate deciziile de recuperare, este posibil să apară noi dificultăți ³³.

32 — Și anume cele 55 de societăți care datorau, fiecare, peste 1 milion de euro și a căror identitate fusese stabilită în luna martie 2005.

33 — Comisia a exprimat îndoieli cu privire la pretinsa necesitate de cooperare. Aceasta se întreabă în special dacă era necesară cooperarea tuturor societăților.

73. Comisia a sugerat că o cooperare atât de strânsă nu ar fi fost necesară dacă autoritățile franceze ar fi cerut pur și simplu beneficiarilor ajutorului să plătească impozitul de care fuseseră scutiți inițial și i-ar fi lăsat pe aceștia să aducă probele necesare pentru a demonstra că întreaga sumă sau o parte din aceasta făcea parte din categoriile de ajutoare de stat compatibile prevăzute la articolele 2 și 3 din decizie. Suntem de acord.

74. Procedura urmată de autoritățile franceze impunea, se pare, și ca deciziile de recuperare să fie grupate pe „département” înainte de a putea fi emise. Republica Franceză nu a explicat de ce trebuia să fie astfel.

75. Republica Franceză a invocat faptul că autoritățile sale erau obligate să utilizeze o procedură ad-hoc pentru a surmonta două probleme.

76. În primul rând, aceasta susține că dreptul său național nu conține niciun temei juridic adecvat care să permită recuperarea acestor datorii. Cum am arătat deja, acest argument nu poate fi acceptat. Dacă ordinea juridică națională a unui stat membru nu conține mecanismele necesare care să îi permită să își îndeplinească obligațiile rezultate din dreptul comunitar, este obligația acestui stat membru să le creeze. Aceasta este o consecință logică a caracterului obligatoriu pe care, în temeiul articolului 249 CE, îl au deciziile.

77. În al doilea rând, Republica Franceză susține că aceste datorii nu pot fi recuperate utilizând procedurile care sunt folosite pentru recuperarea unor datorii fiscale obișnuite, întrucât ar deveni aplicabil un termen de prescripție de trei ani. Prin urmare, a trebuit să fie utilizată o procedură ad-hoc – iar o astfel de procedură necesită cooperarea beneficiarilor.

78. Nu acceptăm acest argument. Dreptul comunitar obligă Republica Franceză să recupereze ajutoarele ilegale, indiferent dacă în dreptul național acestea sunt sau nu sunt considerate datorii fiscale. Un stat membru nu se poate sustrage de la obligația de recuperare a ajutoarelor ilegale prevalându-se de încrederea legitimă a beneficiarilor acestora ³⁴.

79. Dacă autoritățile franceze consideră că dreptul național le obligă să utilizeze o procedură ad-hoc, acestea trebuie să aplice una care să conducă la recuperarea imediată și efectivă a ajutoarelor ilegale. O procedură ad-hoc sub aspectul formei nu impune în mod necesar cooperarea beneficiarilor ajutorului. Autoritățile franceze erau libere să aleagă procedura de recuperare ce urma să fie folosită, sub rezerva obligației lor primordiale de a alege una care să permită Republicii Franceze să își îndeplinească obligațiile.

34 — Cauza C-372/97, Italia/Comisia, Rec., p. I-3679, punctul 112.

Procedura aleasă pare, cu toate acestea, să se fi dovedit surprinzător de inefficientă și să fi dat naștere unor dificultăți pe care Republica Franceză nu s-a străduit cu adevărat să le rezolve. Este dificil ca o astfel de abordare să fie considerată compatibilă cu spiritul cooperării impuse de articolul 10 CE.

zută la articolul 5 din decizie, pe parcursul schimburilor îndelungi pe care le-a avut cu autoritățile franceze, aceasta a impus un anumit număr de astfel de termene³⁶. Niciunul nu a fost respectat.

80. Constatăm de asemenea că Republica Franceză intenționează să acorde noi ajutoare beneficiarilor care au fost identificați că datorează mai puțin de 200 000 de euro³⁵, profitând astfel de faptul că, în anii care s-au scurs între notificarea deciziei și inițierea prezentei proceduri, pragul *de minimis* a fost majorat de la 100 000 de euro la 200 000 de euro. O astfel de abordare nu este de natură să întărească impresia unui stat membru care acționează în spiritul unei cooperări loiale.

82. Este de asemenea elocvent faptul că, la momentul introducerii acțiunii de către Comisie – la trei ani și patru luni de la publicarea deciziei —, niciun cent din ajutorul inițial nu fusese recuperat.

83. Pentru aceste motive concluzionăm că Republica Franceză a încălcat și obligațiile care îi revin în temeiul articolului 10 CE.

81. Republica Franceză nu contestă că nu a informat Comisia în termenul prevăzut la articolul 6 din decizie. Deși Comisia nu a acordat un termen pentru recuperarea prevă-

35 — Comisia consideră că nu ar trebui să existe o legătură între acordarea unor noi ajutoare și restituirea vechilor ajutoare care au fost declarate ilegale. Întrucât acest aspect nu face obiectul prezentei cauze, nu îl vom mai analiza.

36 — Aceste termene au fost acordate în următoarea ordine: termenul de notificare a măsurilor de recuperare propuse (sfârșitul lunii martie 2004), termenul de transmitere a unei liste cu beneficiarii care datorau peste 1 000 000 de euro (1 octombrie 2004), termenul de transmitere a calendarului recuperării (1 martie 2005), termenul de începere a operațiunilor de recuperare (1 aprilie 2005), noul termen de notificare (jumătatea lunii iunie 2005), termenul de trimitere a deciziilor de recuperare (începutul lunii februarie 2006) și termenul de transmitere a unei liste cu beneficiari care datorau peste 100 000 de euro (7 iunie 2006). Chiar Republica Franceză a propus un termen de trimitere a deciziilor de recuperare (31 mai 2006), însă nu l-a respectat nici pe acesta.

Concluzie

84. Prin urmare, propunem Curții să declare că, prin nerecuperarea ajutoarelor acordate societăților care au preluat întreprinderi în dificultate, Republica Franceză nu a executat Decizia 2004/343/CE a Comisiei din 16 decembrie 2003 privind schema de ajutor pusă în aplicare de Franța în privința preluării întreprinderilor aflate în dificultate și nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 5 și 6 din decizie, al articolului 249 al patrulea paragraf CE și al articolului 10 CE.