

## STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

ELEANOR SHARPSTON

přednesené dne 12. června 2008<sup>1</sup>

1. V tomto řízení podle čl. 88 odst. 2 Komise tvrdí, že Francie tím, že jí nebyly navráceny částky přiznané společnostem, které převzaly činnosti podniků v obtížích, neprovedla rozhodnutí Komise 2004/343/ES<sup>2</sup> (dále jen „rozhodnutí“) ve stanovené lhůtě. Komise se tudíž domáhá určení, že Francie porušuje své povinnosti podle článků 5 a 6 tohoto rozhodnutí, čl. 249 čtvrtého pododstavce ES a článku 10 ES.

podporu rychleji, by bylo žádat je o nemožné. Je tomu tak zejména v případech, kdy společnosti, které obdržely podporu, následně přestaly podnikat nebo prodaly svá aktiva.

### Právní rámec

2. Francie nezpochybňuje rozhodnutí, které prohlásilo dotčené státní podpory za protiprávní, ani to, že je v zásadě povinna je vymáhat. Přesto tvrdí, že neporušuje své povinnosti podle práva Společenství.

### *Ustanovení Smlouvy*

3. Francie se brání tím, že její orgány udělaly vše, co mohly, aby dotyčnou podporu vymohly, a že žádat je, aby vymohly tuto

4. Článek 10 ES stanoví:

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Rozhodnutí ze dne 16. prosince 2003 o podporách na převzetí podniků v obtížích, jež jsou udělovány ve Francii (Úř. věst. L 108, s. 38).

„Členské státy přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků,

které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho poslání.

ků 226 a 227, předložit věc přímo Soudnímu dvoru. [...]“

Zdrží se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů této smlouvy.“

7. Článek 249 čtvrtý pododstavec ES stanoví:

5. Článek 87 odst. 1 ES stanoví podmínky, za kterých je v zásadě státní podpora neslučitelná se společným trhem. Článek 87 odst. 3 uvádí některé okolnosti, za kterých může být taková podpora přesto považována za slučitelnou.

„Rozhodnutí je závazné v celém rozsahu pro ty, jimž je určeno.“

6. Článek 88 odst. 2 ES stanoví:

*Nařízení Rady č. 659/1999*

„Zjistí-li Komise poté, co vyzvala zúčastněné strany k podání připomínek, že podpora poskytovaná některým státem nebo ze státních prostředků není slučitelná se společným trhem [...] rozhodne, že dotýčný stát ve lhůtě stanovené Komisí takovou podporu zruší nebo upraví.

8. Obecný legislativní rámec pro navrácení státních podpor je stanoven v nařízení Rady (ES) č. 659/1999<sup>3</sup> (dále jen „nařízení č. 659/1999“). Toto nařízení stanoví zásadu, že podpora, která je neslučitelná se společným trhem, má být příjemci bez odkladu navrátna, aby byla obnovena účinná hospodářská soutěž<sup>4</sup>.

Nepodrobí-li se dotýčný stát tomuto rozhodnutí ve stanovené lhůtě, může Komise nebo jiný zainteresovaný stát, odchýlně od člán-

3 — Nařízení ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES [nyní článek 88 ES] (Úř. věst. L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339). Ustanovení, která jsou v projednávané věci relevantní, zůstala v platnosti a nebyla změněna.

4 — Viz zejména bod 13 odůvodnění a článek 14 nařízení č. 659/1999.

*Rozhodnutí*

státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích<sup>6</sup>.

9. Článek 44f francouzského obecného daňového zákoníku<sup>5</sup> upravoval dvouleté osvobození od korporační daně pro společnosti založené za účelem převzetí činností průmyslových podniků v obtížích. Články 1383 A a 1464 B a C dále přiznaly těmto společnostem zvýhodnění spočívající v dvouletém osvobození i ve vztahu k místní podnikatelské dani a dani z nemovitostí, podmíněném souhlasem příslušných místních orgánů.

12. Komise nicméně dospěla k závěru, že dotčená daňová osvobození jsou protiprávními státními podporami ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES. Dne 16. prosince 2003 tudíž přijala rozhodnutí.

10. Dopisem ze dne 12. září 2001 si Komise vyžádala od Francie informace týkající se daňového osvobození upraveného článkem 44f obecného daňového zákoníku. Komise následně zahájila formální vyšetřovací řízení dopisem ze dne 19. srpna 2002 na základě toho, že uvedené osvobození by se mohlo rovnat podpoře, na niž se vztahuje čl. 87 odst. 1 ES.

13. Výrok rozhodnutí stanoví:

*„Článek 1*

11. Francouzské orgány odpověděly dopisem ze dne 13. prosince 2002. Tvrdily, že úprava nepředstavuje státní podporu ve smyslu článku 87 ES nebo, pokud by tomu tak bylo, že je odůvodněná pokyny Společenství pro

Režim státní podpory upravený článkem 44f obecného daňového zákoníku ve formě režimu daňových osvobození pro společnosti přebírající aktiva podniků v obtížích, který Francie zavedla v rozporu s čl. 88 odst. 3

5 — Zaveden článkem 14A zákona 88-1149 ze dne 23. prosince 1988 (loi de finances pour 1989), Journal Officiel de la République Française, 28. prosinec 1988. Článek 44f byl pětikrát změněn před tím, než byl zrušen a nahrazen ustanovením, o kterém Komise rozhodla, že je slučitelné se společným trhem (viz bod 14 níže).

6 — Úř. věst, C 244, s. 2.

Smlouvy o ES, je neslučitelný se společným trhem, aniž by byly dotčeny články 2 a 3.

regionální podpoře nebo nařízením (ES) č. 70/2001<sup>[8]</sup>, je slučitelná se společným trhem do výše, která je přípustná.

## Článek 2

Osvobození poskytnutá na základě režimu uvedeného v článku 1 nejsou státní podporou, pokud splňují podmínky stanovené nařízením (ES) č. 69/2001<sup>[7]</sup> nebo pravidly *de minimis* použitelnými v době jejich poskytnutí.

## Článek 3

Podpora poskytnutá na základě režimu uvedeného v článku 1, která splňuje podmínky stanovené sdělením Komise z roku 1979 k režimům regionálních podpor nebo pokyny Komise z roku 1998 k vnitrostátní

7 — Nařízení Komise (ES) č. 69/2001 ze dne 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na podporu *de minimis* (Úř. věst. L 10, s. 30; Zvl. vyd. 08/02, s. 138).

## Článek 4

Francie je povinna zrušit režim podpory uvedený v článku 1.

## Článek 5

Francie je povinna přijmout všechna nezbytná opatření, aby příjemci navrátili podpory, které byly poskytnuty na základě režimu uvedeného v článku 1, kromě podpor uvedených v článcích 2 a 3, a které byly protiprávně těmto příjemcům dány k dispozici.

8 — Nařízení Komise (ES) č. 70/2001 ze dne 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na státní podpory malým a středním podnikům (Úř. věst. L 10, s. 33; Zvl. vyd. 08/02, s. 141). Tento předpis stanoví zvláštní režim pro přidělování státních podpor malým a středním podnikům (dále jen „SME“). Konkrétně stanoví několik podmínek, které taková podpora musí splňovat.

Navrácení bude provedeno bezodkladně a v souladu s postupy vnitrostátního práva za předpokladu, že umožňují okamžitý a účinný výkon tohoto rozhodnutí [...]

2 a 3 rozhodnutí]. V seznamu musí být rovněž uvedena částka podpory, kterou každá ze společností obdržela [...]"*(neoficiální překlad)*

## Článek 6

Francie je povinna informovat Komisi ve lhůtě dvou měsíců od oznámení tohoto rozhodnutí o přijatých opatřeních a opatřeních, která hodlá přijmout, aby bylo dosaženo souladu s tímto rozhodnutím.

14. Francie nenapadla platnost tohoto rozhodnutí. Naopak, použití článku 44f bylo nejprve pozastaveno správním pokynem 4 H-2-04 ze dne 4. března 2004<sup>9</sup>. Následně byl tento článek změněn článkem 41 zákona 2004-1485 ze dne 30. prosince 2004<sup>10</sup>. Změněná verze byla Komisí schválena<sup>11</sup>.

## Článek 7

Francie [...] je povinna vyhotovit úplný seznam společností, kterým bylo přiznáno osvobození na základě režimu uvedeného v článku 1, a částek, které byly vyplaceny každé z nich.

Francie je povinna vyhotovit seznam společností, které obdržely podporu na základě režimu uvedeného v článku 1 a které nesplňují podmínky [pro osvobození uvedené v člancích

## Vývoj po vydání rozhodnutí

15. V době od prosince 2003 do července 2006 došlo mezi Komisí a Francií k výměně řady dopisů a přípisů ohledně rozhodnutí.

9 — Bulletin Officiel des Impôts, č. 43 ze dne 4. března 2004. Komisi byl oznámen dopisem ze dne 26. dubna 2004.

10 — Loi de finances rectificative pour 2004, Journal Officiel, 31. prosinec 2004.

11 — Rozhodnutí N553/04 ze dne 1. června 2005 schvalující nový článek 44f (Úř. věst. C 242, s. 5). Stejně rozhodnutí schválilo, že články 1383A a 1464B jsou také slučitelné s právem Společenství.

Konala se rovněž tři jednání mezi úředníky ohledně procesu navrácení podpor. Nicméně korespondence ani jednání nevedly k navrácení žádné z protiprávních podpor.

daňových ustanovení. Do doby, než Komise zahájila řízení, předložila Francie tři seznamy příjemců podpor<sup>12</sup>.

16. Výměny mezi Komisí a francouzskými orgány jsou chronologicky seřazeny v přílohách žaloby Komise. Pokládám za užitečné je shrnout odkazem na argumenty vznesené každou z účastnic řízení.

*Podpory přiznané před daňovým rokem 1994*

*Počet dotčených společností*

17. První otázkou, kterou bylo třeba určit, bylo kolik společností bylo dotčeno předběžným rozhodnutím. Původně francouzské orgány odhadovaly, že by mohlo být dotčeno přibližně 2 000 společností. Zhruba o měsíc později zaslala Francie Komisi předběžné údaje uvádějící, že přibližně 4 000 společností mohlo využívat podporu na základě těchto

18. Na prvním jednání francouzské orgány uvedly, že povinnost podle vnitrostátního práva uchovávat finanční záznamy je omezena na deset let. Neexistují tudíž žádné záznamy z období až do konce daňového roku 1993. Komise uznala, že podpory přiznané před rokem 1994 není již možné vymáhat. Tyto podpory nejsou součástí projednávané věci.

12 — Francie předložila další seznam příjemců podpor jako přílohu ke své duplice. V těchto čtyřech seznamech francouzské orgány identifikovaly celkově 721 společností. Z těchto společností bylo 143 povinno vrátit více než 200 000 eur protiprávní podpory. Rozdíl v počtu mezi prvními odhady a předloženými seznamy lze (snad) vysvětlit tím, že francouzské orgány omezily svá šetření na společnosti, jejichž daňová příznání podléhala „régime réel normal“ (zahrnující částky nad práh *de minimis* pro tento režim), a tudíž odhlédly od společností, jejichž příznání podléhala „régime simplifié“, a těch, kterým byla přiznána osvobození, která spadala pod práh *de minimis*.

*Příjemci podpor, kteří přestali podnikat*

19. Na prvním jednání Francie uvedla, že někteří příjemci podpor již pravděpodobně nepodnikají. O deset měsíců později Francie uvedla, že těchto příjemců podpor je přibližně 140. Na třetím jednání mezi účastnicemi řízení Komise souhlasila s tím, že rozhodnutí může být považováno za provedené, pokud společnosti přestaly být hospodářsky činné.

*Stanovení priorit*

20. Ohledně příjemců podpor, kteří převedli aktiva na jiné společnosti, Komise navrhla, aby Francie omezila svá šetření na největší společnosti a zaměřila se na skutečnost, zda aktiva byla prodána za tržních podmínek.

21. Obecněji, Komise navrhla, aby se francouzské orgány při navrácení protiprávních podpor nejprve zaměřily na největší narušení hospodářské soutěže. Francie přijala tento návrh, ale uvedla, že se tím rozdělí příjemci podpor na dvě skupiny – první skupina by měla být úplně osvobozena od navrácení podpor a druhá by měla být důkladně prověřena, aby se mohla určit přesná částka, která má být vrácena.

22. Dne 16. března 2005 Francie předložila Komisi seznam 55 příjemců podpor, které identifikovala jakožto příjemce podpor dlužící více než 1 milion eur.

*Poskytnutí nových podpor určitým příjemcům podpor*

23. Francie navrhla poskytnout nové podpory určitým příjemcům podpor. Komise odpověděla, že nesmí existovat žádná spojitost mezi poskytnutím nových podpor a povinností vrátit peníze poskytnuté na základě režimu podpor na převzetí podniků v obtížích. Dne 7. července 2006 zaslala Francie Komisi seznam příjemců podpor, kteří měli povinnost zaplatit částky nižší než 200 000 eur, a navrhla přidělit jim nové podpory za účelem uhrazení protiprávních podpor<sup>13</sup>.

13 — Existuje zjevný nesoulad mezi maximální částkou podpory *de minimis* v nařízení č. 69/2001 a maximální částkou uvedenou Francií. Uvedené nařízení stanoví horní limit ve výši 100 000 eur. Nařízení č. 1998/2006 (Úř. věst. L 379, s. 5) – které platí od 1. ledna 2007 – zvýšilo maximální částku na 200 000 eur. Zatímco tato změna nemůže ovlivnit klasifikaci *původních* vyplacených podpor, nová maximální částka se uplatní na *nová* přidělení státní podpory.

*Definice SME*

24. Francie požádala o to, aby mohla uplatňovat zjednodušenou definici SME. Komise poukázala na skutečnost, že zaměření se na SME je v rozporu s jejím příkazem ohledně priorit při navracení podpor. Posléze výjimečně souhlasila se zjednodušením běžných podmínek definujících SME pro účely osvobození od povinnosti navracení.

Francie zdůrazňovala význam určení přesné částky podpor, které měly být navraceny před tím, než budou zaslány příkazy k navracení těchto podpor a poukazovala na rozsah administrativní práce, kterou tento postup vyžaduje. Francie rovněž zdůrazňovala potřebu zabránit žalobám následujícím po navracení podpor, které by proti státu mohli podat příjemci podpor.

*Časový harmonogram pro navracení podpor**Právní základ pro navracení podpor*

25. Na druhém jednání Francie vysvětlovala, že se potýká s obtížemi při hledání vhodného právního základu ve vnitrostátním právu pro postup navracení podpor a že bude potřebný akt výkonné moci nebo legislativní změna, aby se mohlo požadovat po příjemcích podpor jejich navracení. Nezdá se, že by nakonec byla přijata jakákoliv změna vnitrostátního práva. Namísto toho se francouzské orgány rozhodly vymáhat protiprávní podporu na *ad hoc* základě.

27. Komise požádala francouzské orgány, aby předložily časový harmonogram pro navracení podpor od velkých podniků, které se nacházejí mimo zóny regionální podpory. Této žádosti nebylo vyhověno.

26. Tento *ad hoc* postup vyžadoval spolupráci příjemců podpor. Mimoto musely být podniknuty určité procesní kroky před tím, než mohla být protiprávní podpora navracena.

*Vysvětlení pro zpoždění při navracení podpor*

28. Francie uvedla několik politických vysvětlení pro zpoždění při navracení protiprávních podpor: reakce dotčených společností; poten-



ciální škody podniků z důvodu navrácení podpor; riziko, že mohou být dotčena pracovní místa, a možný nepříznivý vliv, který rozsáhlé vrácení protiprávních podpor může mít během francouzského referenda o Smlouvě o ústavě pro Evropu.

právní podpory. Nezdá se, že by to bylo provedeno.

### *Částka podpor, která měla být navržena*

29. Komise požádala Francii, aby vysvětlila, jak má vypočítat částku podpory, která má být vrácena každým z příjemců podpor. Francie vysvětlila, že její výpočet bude založen na prospěchu, který každá ze společností skutečně z podpory získala. Komise již dříve uvedla, že takový základ je koncepčně nesprávný, a tudíž zamítla metodu výpočtu částek, které měly být vráceny, navrženou Francií.

31. V lednu 2006 Komise požádala Francii, aby zaslala příkazy k navrácení podpor společnostem, které již identifikovala a jejichž částku protiprávní podpory již vypočítala. O dva měsíce později Komise požádala o potvrzení, že příkazy byly zaslány. V dubnu 2007, když byla projednávána věc zahájena, Francie stále ještě nezaslala příkazy k navrácení podpor.

### *Navrácení podpor*

30. Komise požádala Francii, aby zavedla jí navrhovaný postup pro navrácení proti-

32. Komise začala projevovat své znepokojení ohledně pokračujícího neúčinného vymáhání dlužných částek v srpnu 2004. V lednu 2005 uvedla Komise, že proces navrácení podpor má začít nejpozději v dubnu a pohrozila žalobou podle čl. 88 odst. 2 ES. Francie odpověděla na tento dopis v polovině března. O rok později (v březnu 2006) Komise znovu

pohrozila žalobou podle čl. 88 odst. 2 ES. Francie odpověděla v červenci 2006 a zdůrazňovala obtíže, kterým čelí, přičemž přiložila dva seznamy společností, které neměly nic vracet.

vymáhat protiprávní podporu. Francie dosud nevy mohla žádnou z dlužných částek. Nepodnikla ani žádné kroky ke skutečnému navrácení těchto částek. Francie neprokázala, že je pro ni absolutně nemožné vymoci protiprávní podpory. Její jednání je naopak porušením její povinnosti loajální spolupráce podle článku 10 ES.

33. Po obdržení tohoto dopisu zahájila Komise řízení před Soudem Evropských společenství podle čl. 88 odst. 2 ES.

### **Řízení před Soudním dvorem**

34. Komise se domáhá určení, že Francie porušuje své povinnosti podle článků 5 a 6 rozhodnutí, čl. 249 čtvrtého pododstavce ES a článku 10 ES.

36. Francie tvrdí, že podnikla řadu kroků k tomu, aby vymohla částky podle rozhodnutí. Během procesu zdůrazňovala a vysvětlovala obtíže, se kterými se její orgány potýkaly. Tyto obtíže se rovnají situaci, ve které bylo dosud absolutně nemožné vymoci protiprávní podpory. Francie tvrdí, že je v procesu vymáhání aktivní; že Komise značně podcenila obtíže, kterým Francie čelí, a že neporušuje své povinnosti podle článku 10 ES.

35. Komise má za to, že Francie porušuje svou povinnost bezodkladně a účinně

37. Komise a Francie předložily úplná písemná vyjádření. jednání se nekonalo.

## Povinnosti členských států

### *Povaha povinnosti*

38. Členské státy mají v zásadě povinnost vymáhat protiprávní státní podporu. Tato obecná povinnost vyplývá z čl. 88 odst. 2 ES a z nařízení č. 659/1999. Individuální rozhodnutí, které prohlašuje konkrétní formu státní podpory za protiprávní, ukládá členskému státu, kterému je určeno, konkrétnější povinnost. Rozhodnutí je pro toho, komu je určeno, závazné.

39. Tyto povinnosti slouží k obnovení předchozího stavu v rozsahu, ve kterém je to možné, a k odstranění protisoutěžních zvýhodnění způsobených protiprávními státními podporami<sup>14</sup>.

40. Rozhodnutí je určeno Francii. Ačkoli rozhodnutí nepředepisuje konkrétní lhůtu

14 — Rozsudek ze dne 14. února 2008, Komise v. Řecko, C-419/06, Sb. rozh., s. I-27, zveřejněné shrnutí, body 53 a 54 a citovaná judikatura.

pro navrácení protiprávní podpory, vyžaduje, aby Francie provedla navrácení „bezodkladně“ (článek 5). Je nesporné, že se do doby, než Komise zahájila projednávané řízení, neuskutečnilo žádné navrácení. Francie tudíž nesplnila povinnost dosáhnout *výsledku* stanoveného v rozhodnutí.

41. Článek 5 rozhodnutí rovněž ukládá povinnost vynaložit veškeré úsilí ohledně *způsobu*, jakým má být výsledku dosaženo. Vyžaduje, aby Francie přijala „všechna nezbytná opatření“, a uvádí, že navrácení „se provede bezodkladně a v souladu s postupy vnitrostátního práva za předpokladu, že umožňují okamžitý a účinný výkon [rozhodnutí]“ [...] <sup>15</sup>

42. Podle mého názoru je podrobná analýza způsobu, jakým se členský stát pokusil provést navrácení, irelevantní, pokud dotčený členský stát vůbec nesplnil svou povinnost, pokud jde o výsledek.

15 — Uložením těchto povinností článek 5 rozhodnutí odráží znění článku 14 nařízení č. 659/1999, který ukládá členským státům povinnost zajistit okamžitý a účinný výkon rozhodnutí a bezodkladně navrácení částek protiprávně vyplacených jako státní podpory. Soudní dvůr opakovaně zdůrazňuje potřebu okamžitého a účinného výkonu dotčeného rozhodnutí. Viz rozsudek ze dne 12. prosince 2002, Komise v. Německo, C-209/00, Recueil, s. I-11695, body 33 a 34; rozsudek ze dne 5. října 2006, Komise v. Francie, C-232/05, Sb. rozh. s. I-10071, body 49 a 50; a rozsudek Komise v. Řecko, uvedený v poznámce pod čarou 14, body 57 až 61.

*Obrana vycházející z absolutní nemožnosti*

43. Soudní dvůr opakovaně uvedl, že pouze absolutní nemožnost omlouvá to, že protiprávní státní podpora nebyla navržena<sup>16</sup>. Soudní dvůr vykládá tuto obranu striktně a odmítá akceptovat, aby se „pouhé obavy z vnitřních obtíží“ rovnaly absolutní nemožnosti<sup>17</sup>.

44. Je důležité zdůraznit, že obrana vycházející z absolutní nemožnosti je svázána s výsledkem, kterého má být dosaženo: s navrácením protiprávní podpory. Pokud by se jí bylo možno dovolávat, co se týče způsobu, kterým bylo vymáhání provedeno, bylo by pro členský stát velmi jednoduché zvolit si postup navrácení protiprávní podpory, který by se ukázal jako nemožný, a potom tvrdit, že je zproštěn své povinnosti vymáhat podporu.

45. Pokud se členský stát potýká s obtížemi při navrácení podpory, vznikají určité doplňu-

jící povinnosti. Soudní dvůr tak opakovaně uvedl, že pokud členský stát pouze informuje Komisi o právních, politických nebo praktických obtížích spojených s prováděním rozhodnutí, aniž by podnikl skutečné kroky za účelem navrácení podpory od dotčených podniků a aniž by Komisi navrhl alternativní způsoby provedení tohoto rozhodnutí, které by umožnily překonat tyto obtíže, nebudou splněny podmínky absolutní nemožnosti. Členský stát se může dovolávat obrany vycházející z absolutní nemožnosti pouze tehdy, pokud tyto problémy sdělil Komisi a pokusil se vyřešit obtíže, kterým čelí<sup>18</sup>.

46. Členský stát tak nemůže argumentovat tím, že udělal „vše, co mohl“, aby vymohl dotčené částky, pokud nenastaly okolnosti, které lze považovat za situaci *objektivní absolutní nemožnosti*<sup>19</sup>. Nemůže založit obranu na svém vlastním, subjektivním vnímání toho, co je nemožné.

16 — Rozsudek Komise v. Řecko, uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 39 a citovaná judikatura.

17 — Rozsudek ze dne 26. června 2003, Komise v. Španělsko, C-404/00, Recueil, s. I-6695, bod 55.

18 — Viz z poslední doby rozsudek Komise v. Řecko, uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 40 a citovaná judikatura.

19 — Je ustálenou judikaturou, že členské státy se nemohou dovolávat zvláštností svých právních systémů za účelem nalezení argumentu pro absolutní nemožnost. Viz rozsudek ze dne 27. dubna 1986, Komise v. Itálie, C-225/86, Recueil, s. 2271, bod 10, a rozsudek ze dne 10. června 1993, Komise v. Řecko, C-183/91, Recueil, s. I-3131, bod 17. V bodě 72 svého stanoviska ve věci Francie v. Komise, uvedeného v poznámce pod čarou 15, generální advokát Ruiz-Jarabo Colomer odmítl (podle svého názoru zcela správně) argument, který byl pravděpodobně implicitně založen na omezeních vyplývajících z právního systému dotčeného členského státu.

*Povinnost podle článku 10 ES*

47. Článek 10 ES ukládá členským státům obecnou povinnost loajální spolupráce.

48. Tato povinnost se přirozeně použije i v případě, kdy se členský stát potýká s obtíží při navrácení protiprávní podpory. Zvláštní povinnost provést rozhodnutí týkající se navrácení státních podpor a obecnější povinnost podle článku 10 ES jsou úzce propojeny a článek 10 ES upravuje způsob, jakým musí členský stát jednat během procesu navrácení podpory<sup>20</sup>.

49. Soudní dvůr totiž jasně formuloval požadavky, které vyplývají z článku 10 ES, pokud nebo když se členský stát potýká s obtížemi při

navrácení protiprávní státní podpory. V rozsudku Španělsko v. Komise Soudní dvůr uvedl, že „[...] když se během provádění rozhodnutí Komise o státní podpoře členský stát potýká s nepředvídanými nebo nepředvídatelnými obtížemi nebo si uvědomí důsledky nepředvídané Komisí, musí sdělit tyto problémy Komisi, aby je posoudila, a navrhnout vhodné změny dotčeného rozhodnutí. V takovém případě podle pravidla, které ukládá členským státům a orgánům Společenství vzájemné povinnosti skutečné spolupráce a na němž je založen zejména článek 10 ES, Komise a členský stát musí spolupracovat v dobré víře za účelem překonání obtíží a zároveň dodržovat ustanovení Smlouvy a zejména ta, která se týkají podpory.“<sup>21</sup>

50. Přezkoumám tedy jednání francouzských orgánů ve dvou fázích. Zaprvé, prokázala Francie, že je pro ni absolutně nemožné vymoci protiprávní podporu? Zadruhé, splnila Francie svoje povinnosti podle článku 10 ES takovým způsobem, že se snažila vyrovnávat se s obtížemi, se kterými se potýkala?

20 — Je to ustálenou judikaturou od rozsudku ze dne 15. ledna 1986, Komise v. Belgie, 52/84, Recueil, s. 89, bod 16. V nedávné době to bylo znovu zopakováno v rozsudku ze dne 12. května 2005, Komise v. Řecko, C-415/03, Sb. rozh. s. I-3875, bod 42.

21 — Rozsudek ze dne 2. července 2002, Španělsko v. Komise, C-499/99, Recueil, s. I-6031, bod 24.

## Údajná absolutní nemožnost navrácení protiprávní podpory

51. Francie odkazovala na řadu specifických okolností, které podle ní vytváří situaci absolutní nemožnosti.

52. Zprvée Francie tvrdí, že bylo absolutně nemožné identifikovat příjemce podpor poskytnutých do konce daňového roku 1993, jelikož finanční záznamy jsou uchovávány pouze po dobu deseti let. Komise přijala tento argument a navrácení této podpory není součástí žaloby Komise<sup>22</sup>.

53. Zadruhé, francouzské orgány identifikovaly 204 společností, které přestaly podnikat poté, co obdržely podporu na základě režimu podpor na převzetí podniků v obtížích. Francie tvrdí, že je absolutně nemožné provést rozhodnutí ohledně těchto společností.

22 — Francie se může dovolávat obhajoby absolutní nemožnosti ohledně finančních záznamů, které v *době, kdy rozhodnutí nabylo účinnosti*, byly již vymazány po uplynutí platnosti desetileté povinnosti je uchovávat. O finančních záznamech počínaje finančním rokem 1994 je tedy logicky třeba mít za to, že byly k dispozici francouzským orgánům na počátku procesu navrácení podpor.

54. Když společnost jednoduše zmizí, zanechávajíc za sebou jen prázdnou schránku v rejstříku společností, stane se prakticky nemožné vymoci protiprávní podporu. Pokud je však společnost v likvidaci, závazek týkající se navrácení protiprávní podpory může být zapsán v seznamu závazků této společnosti. Soudní dvůr uvedl, že to v zásadě stačí k tomu, aby byl obnoven předchozí stav a odstraněno narušení hospodářské soutěže, které vzniklo z této podpory<sup>23</sup>.

55. Když je společnost likvidována soudně a protiprávní podpora je soudem zohledněna, povinnost navrátit protiprávní podporu bude buď splněna (pokud má společnost v tomto stadiu dostatek aktiv, aby navrátila podporu), nebo zanikne, když společnost přestane existovat, a narušení hospodářské soutěže bude tudíž odstraněno.

56. Pokud původní příjemce pokračuje v podnikání a jeho aktiva jsou prodána jiné

23 — Rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Německo v. Komise, C-277/00, Recueil, s. I-3925, bod 85 a citovaná judikatura.

společnosti<sup>24</sup>, Soudní dvůr rozhodl, že členský stát je povinen se ujistit, že kupující zakoupil tato aktiva za tržních podmínek<sup>25</sup> a bez úmyslu vyhnout se povinnosti navrátit protiprávní podporu.

má původní příjemce podpory, nebo jej převzala společnost, která zakoupila jeho aktiva. Za určitých okolností jsou prodávána aktiva tak neobvyklá, že nelze nalézt srovnání, takže nelze stanovit hypotetickou tržní cenu za aktiva.

57. Komise odkazuje ve svých vyjádřeních na kritérium stanovené ve věci C-390/98 Banks<sup>26</sup>, které nezahrnuje posouzení, zda byl prodej uskutečněn za účelem vyhnoutí se povinnosti navrátit protiprávní podporu. Tento konkrétní případ se nicméně týkal prodeje akcií. Projednávaná věc se týká aktiv a náležité kritérium je kritérium stanovené v rozsudku Německo v. Komise. Ve svém rozsudku Soudní dvůr převzal přístup stanovený v rozsudku Banks<sup>27</sup>, přizpůsobil ho konkrétním okolnostem týkajícím se nákupu aktiv, a nikoli akcií<sup>28</sup> a použil upravený přístup na prodej aktiv<sup>29</sup>. Nevidím žádný důvod pro odklonění se od přístupu v rozsudku Německo v. Komise.

59. Tento argument nemohu přijmout.

58. Francie tvrdí, že někdy je nemožné určit, zda závazek navrátit protiprávní podporu

60. Soudní dvůr nemá pochopení pro tvrzení, že jedinečná situace může působit nepřeeknatelné problémy<sup>30</sup>. Mimoto by bylo (patrně) docela neobvyklé, aby zcizená aktiva byla opravdu jedinečná. Pokud se jedná pouze o hypotetickou námitku, Francie se jí nemůže dovolávat. Francie neprokázala, že takové okolnosti existují ohledně jakékoli z dotčených společností, natož ohledně většiny nebo všech společností.

24 — Nebo společností – pokud zakoupila aktiva více než jedna společnost, analýza tím není ovlivněna, ačkoli se může zvýšit úroveň praktických obtíží při hledání odpovědné osoby nebo osob.

25 — Rozsudek Německo v. Komise, uvedený v poznámce pod čarou 23, bod 86.

26 — Rozsudek ze dne 20. září 2001, Recueil, s. I-6117.

27 — Bod 80 rozsudku.

28 — Bod 86 rozsudku.

29 — Body 92 a 93 rozsudku.

30 — V rozsudku ze dne 8. května 2003, Itálie a SIM 2 Multimedia v. Komise, C-328/99, Recueil, s. I-4035, Soudní dvůr posuzoval přezkum tržních podmínek provedený Komisí. Odkazoval na hypotetického „soukromého investora“ pro posouzení akcí dotčeného skutečného investora (body 37 až 40 rozsudku) a připustil využití nezávislého znalce k posouzení uhrazené ceny (bod 72 rozsudku).

61. Francie také neprokázala, že její orgány nemají prostředky k vyšetřování takových prodejů nebo že se pokusily provést takové vyšetřování. Dodávám, že kdyby příslušné orgány přenesly na společnosti provádějící akvizice aktiv důkazní břemeno ohledně prokázání skutečnosti, že se prodej uskutečnil za běžných tržních podmínek, nezbytný materiál k posouzení jednotlivých transakcí by mohly mít k dispozici.

62. Francie rovněž tvrdí, že pokud si kupující nebyl vědom závazku vyplývajícího ze státní podpory v době nákupu, nemůže být odpovědný za navrácení protiprávní podpory, ani když se prodej uskutečnil za cenu nižší, než byla tržní cena. Francie tvrdí, že žaloba na navrácení takové podpory od kupujícího by postrádala právní základ ve vnitrostátním právu.

63. Jak Komise správně uvedla, podpořilo by to kupující, aby se nesnažili dozvědět se o takových závazcích. Mimoto se neexistence právního základu pro navrácení podpory ve vnitrostátním právu nemůže rovnat absolutní nemožnosti.

64. Považuji výše uvedenou specifickou situaci za situaci, která spadá do kategorie vnitřních obtíží. Francie tudíž v tomto ohledu nepodložila svou obranu vycházející z absolutní nemožnosti.

65. Obecnější tvrzení Francie o nemožnosti jsou založena na předpokladu, že je oprávněna dovolávat se obtíží, se kterými se potýkala v každém stadiu při navrácení podpory a které tento proces zpomalovaly. Jak jsem uvedla výše<sup>31</sup>, způsob, jakým se členský stát pustil do procesu navrácení podpor, nemůže být při posuzování absolutní nemožnosti zohledněn, pokud ve skutečnosti vůbec nedošlo k navrácení protiprávní podpory.

66. Když Francie podnikala kroky za účelem provedení rozhodnutí, identifikovala ve skutečnosti hlavní příjemce podpor, kteří měli vrátit protiprávní podporu. Určila částku, kterou každý příjemce dluží. Nevidím tedy žádný reálný důvod – tím méně nepřekonatelnou překážku – který brání francouzským orgánům zaslat příkazy k navrácení podpor těmto příjemcům podpor.

31 — V bodě 42.



67. Docházím tudíž k závěru, že Francie nevyvrátila tvrzení učiněná Komisí a neprokázala, že její obrana vycházející z absolutní nemožnosti ohledně podpory poskytnuté společnostem počínaje daňovým rokem 1994 je podložená. Francie tudíž porušuje své povinnosti podle článků 5 a 6 tohoto rozhodnutí a (nutně v důsledku toho) své povinnosti podle čl. 249 čtvrtého pododstavce ES.

## Článek 10 ES

68. Povinnost loajální spolupráce mezi členským státem a Komisí během procesu navrácení podpor vyplývá z potřeby zajistit okamžitý a účinný výkon rozhodnutí a navrácení částek vyplacených jakožto protiprávní podpora, což má být uskutečněno bezodkladně.

69. Rozhodnutí bylo vydáno dne 16. prosince 2003. Francouzské orgány nevyhovly žádnou protiprávní podporu. Ani kroky, které podnikly, nebyly účinnými kroky vedoucími k jejímu navrácení.

70. Přístup Francie k navrácení dlužných částek se spíše podobá protikladu přístupu, který by vedl k rychlému navrácení přinejmenším části protiprávní podpory.

71. Zprvé, francouzské orgány věnovaly mnoho času a úsilí tomu, aby minimalizovaly jak počet společností, které by byly povinné vrátit podporu, tak i částek, které by měly být vráceny. Naopak nevyvinuly žádné úsilí, aby vymohly podporu od příjemců, kteří byli zjevně identifikovatelní od samého počátku jakožto dlužící značné částky<sup>32</sup>.

72. Zadržím, Francie se rozhodla použít *ad hoc* postup pro navrácení podpor, který vyžadoval, aby se ho příjemci aktivně zúčastnili a spolupracovali při procesu navrácení. Není překvapením, že její (pokus o) použití takového postupu způsobil(o) řadu problémů. Dotčení příjemci se zdráhali sami sebe identifikovat a umožnit přístup k účtům společností a k ostatním informacím, které vlastnili. A pokud nebo až budou příkazy k navrácení zaslány, je pravděpodobné, že nastanou další obtíže<sup>33</sup>.

32 — Konkrétně, 55 společností, které dluží každá více než 1 milion eur, jejichž identita byla zjištěna v březnu 2005.

33 — Komise vyjádřila pochybnosti týkající se údajné potřeby spolupráce. Zejména si Komise klade otázku, zda byla nezbytná spolupráce *všech* společností.

73. Komise tvrdila, že se francouzské orgány mohly vyhnout potřebě takové rozsáhlé spolupráce, kdyby jednoduše vyžadovaly úhradu daně, od které byli příjemci původně osvobozeni, a nechaly na příjemcích, aby předložili nezbytné důkazy prokazující, že některé nebo všechny tyto částky spadají do kategorií slučitelné státní podpory v člancích 2 a 3 rozhodnutí. Souhlasím s tím.

74. Postup, který francouzské orgány zvolily, rovněž údajně vyžadoval, aby byly příkazy k navrácení seskupeny podle „departementu“ před tím, než mohly být vydány. Francie nevysvětlila, proč by tomu tak mělo být.

75. Francie tvrdila, že její orgány musely použít *ad hoc* postup, aby se překonaly dva problémy.

76. Zaprvé, Francie tvrdí, že postrádá řádný právní základ ve vnitrostátním právu pro vymáhání těchto dluhů. Jak jsem již uvedla, tento argument není odůvodněný. Pokud vnitřní právní řád členského státu postrádá nezbytný mechanismus, který by mu umožnil splnit jeho povinnosti podle práva Společenství, je na členském státu, aby ho zavedl. To je logický důsledek závazné povahy rozhodnutí podle článku 249 ES.

77. Zadruhé Francie tvrdí, že tyto dluhy nemohou být vymáhány za použití postupů, které jsou používány pro vymáhání běžných daňových dluhů, jelikož by se potom uplatnila tříletá promlčecí lhůta. Tudíž musel být použit *ad hoc* postup a takový postup vyžaduje spolupráci příjemců podpor.

78. Tento argument nelze přijmout. Na základě práva Společenství je Francie povinna vymáhat protiprávní podporu bez ohledu na to, zda je ve vnitrostátním právu klasifikována jako daňový dluh. Členský stát se nemůže vyhnout své povinnosti vymáhat protiprávní podporu tím, že se snaží dovolávat se legitimních očekávání příjemců podpor<sup>34</sup>.

79. Pokud francouzské orgány zastávají názor, že vnitrostátní právo je nutí použít *ad hoc* postup, musí použít ten, který vede k okamžitému a účinnému navrácení protiprávní podpory. Postup, který má formu *ad hoc*, nutně nepředpokládá použití postupu, který vyžaduje spolupráci příjemců podpor. Francouzské orgány si mohly zvolit, jaký postup navrácení použijí, pod podmínkou, že dodrží svoji nadřazenou povinnost použít takový postup, který umožní Francii dodržet

34 — Rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Itálie v. Komise, C-372/97, Recueil, s. I-3679, bod 112.

její povinnosti. Zvolený postup se však jeví jako zvláště neúčinný a vedl k obtížím, které se Francie reálně nepokusila vyřešit. Takový přístup je obtížné považovat za přístup v duchu spolupráce požadované článkem 10 ES.

stanovené v článku 6 rozhodnutí. Ačkoli Komise nestanovila lhůtu pro navrácení podpor podle článku 5 rozhodnutí, během zdoluhavých výměn s francouzskými orgány stanovila několik lhůt<sup>36</sup>. Žádná z nich nebyla dodržena.

80. Je třeba rovněž poznamenat, že Francie má v úmyslu poskytnout nové podpory příjemcům podpor, o kterých bylo zjištěno, že dluží méně než 200 000 eur<sup>35</sup>, čímž by měli těžit se skutečnosti, že se během let, které uběhly mezi oznámením rozhodnutí a zahájením tohoto řízení, zvýšil práh *de minimis* ze 100 000 eur na 200 000 eur. Takový přístup rovněž neposiluje dojem členského státu jednajícího v duchu loajální spolupráce.

82. Skutečnost, že v době zahájení řízení Komisí – tři roky a čtyři měsíce poté, co bylo zveřejněno rozhodnutí – nebyl navrácen z původní podpory ani cent, je rovněž výmluvná.

83. Docházím tudíž k závěru, že Francie porušuje rovněž své povinnosti podle článku 10 ES.

81. Je nesporné, že Francie porušuje svou povinnost poskytnout informace ve lhůtě

35 — Postoj Komise je takový, že nové podpory by neměly mít žádnou spojitost s navrácením starých podpor, které byly prohlášeny za protiprávní. Vzhledem k tomu, že tyto otázky spadají mimo rozsah tohoto řízení, nebudu se k nim dále vyjadřovat.

36 — Jednalo se, podle pořadí, o lhůtu pro obdržení informací o navrhovaných opatřeních ohledně navrácení podpor (konec března 2004); lhůtu pro obdržení seznamu příjemců podpor, kteří dluží více než 1 milion eur (1. říjen 2004); lhůtu pro obdržení časového harmonogramu pro navrácení podpor (1. březen 2005); lhůtu pro počátek vymáhání podpory (1. duben 2005); další lhůtu pro předložení informací (polovina června 2005); lhůtu pro vydání příkazů k navrácení podpor (počátek února 2006) a lhůtu pro předložení seznamu příjemců podpor, kteří dluží více než 100 000 eur (7. červen 2006). Francie sama navrhla lhůtu pro vydání příkazů k navrácení podpor (31. květen 2006), kterou rovněž nedodržela.

## **Závěry**

84. Navrhují tudíž, aby Soudní dvůr rozhodl, že Francie tím, že nezajistila navrácení částek poskytnutých společností, které převzaly činnosti podniků v obtížích, neprovedla rozhodnutí Komise 2004/343/ES a porušuje své povinnosti podle článků 5 a 6 tohoto rozhodnutí, čl. 249 čtvrtého pododstavce ES a článku 10 ES.