FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 18. maj 2006 [1]

I — Indledning

1. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i denne sag anlagt i henhold til artikel 88, stk. 2, andet afsnit, EF nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 249, stk. 4, EF samt artikel 2 og 3 i beslutning 2002/14/EF [2] vedrørende den statsstøtte, som visse regionale myndigheder i Frankrig har iværksat til fordel for Scott Paper SA/Kimberly-Clark, idet Den Franske Republik ikke inden for den fastsatte frist har gennemført den pågældende beslutning.

2. De mange sager ved EF-Domstolen vedrørende problemerne i forbindelse med tilbagesøgning af den støtte, som medlemsstaterne ulovligt har ydet til erhvervsdrivende, vidner [3] om de vanskeligheder, der er på området, og som ofte skyldes de forskellige formål, som forfølges af de forskellige offentlige myndigheder i medlemsstaterne.

3. Kommissionen foreholder Den Franske Republik at have tilsidesat sine fællesskabsforpligtelser ved at opretholde en omstridt lovgivning, som under visse omstændigheder medfører automatisk udsættelse af de skattemæssige tilbagebetalingsopkrævningers eksekutionskraft alene ved en simpel anfægtelse heraf ved den kompetente førsteinstansdomstol.

II — Retsforskrifter

4. Da overtrædelsen beror på den lovgivningsmæssige udformning af de skatteadmi-

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Kommissionens beslutning af 12.7.2000 om den statsstøtte, Frankrig har iværksat til fordel for Scott Paper SA/Kimberly-Clark [meddelt under nummer K(2000) 2183] (EFT 2002 L 12, s. 1). I stævningen og indlæggene refererer parterne til denne fællesskabsretsakt med sagsnummer (statsstøtte CR 38/1998, ex NN 52/1998); det findes imidlertid hensigtsmæssigt, sandsynligvis på grund af afvigelser i indholdet af den franske originaltekst og dens oversættelse til de øvrige officielle sprog i Fællesskabet, at henvise til den ved dens publikationsnummer, hvorfor den i det følgende benævnes »beslutning 2002/14«.

3 — På dette tidspunkt, hvor der skal træffes afgørelse i denne sag, skal jeg nævne tre andre sager, der er under behandling: sag C-119/05, Lucchini Siderurgica, sag C-207/05, Kommissionen mod Italien, og de forenede sager C-485/03 — C-490/03, Kommissionen mod Spanien.

nistrative processer i Frankrig, giver en sammenstilling af de europæiske og de nationale regler grundlag for en bedre forståelse af Kommissionens klagepunkter.

A — *Fællesskabsretten*

5. I EF-traktaten reguleres statsstøtte i tre artikler, nærmere bestemt artikel 87 EF, 88 EF og 89 EF.

6. I artikel 87 EF fastsættes principperne for forbuddet mod statsstøtte, når visse betingelser er opfyldt (stk. 1), idet der tages forbehold for visse undtagelser, som er forenelige med fællesmarkedet (stk. 2 og 3). I artikel 88 EF pålægges Kommissionen i særdeleshed opgaven med at undersøge støtteordningerne (stk. 1), og bekæmpe dem, som Kommissionen anser for ulovlige. Kommissionen er endog kompetent til at tvinge medlemsstaterne til at ophæve eller ændre disse (stk. 2). Endelig bemyndiges Rådet i artikel 89 EF til at udstede forordninger om anvendelsen af disse bestemmelser og om de former for støtte, der skal være undtaget denne fremgangsmåde.

7. Netop på grundlag af sidstnævnte bestemmelse blev forordning (EF) nr. 659/1999 [4] udstedt for at sikre overholdelsen og effektiviteten af de i artikel 88 EF nævnte procedurer, hvorved den faste praksis, som Kommissionen har udviklet i en række meddelelser, blev kodificeret og konsolideret [5].

8. Betragtning 13 til forordning nr. 659/1999 vedrører tilbagebetaling af de økonomiske støtteordninger, der er modstridende med Fællesskabets retssystem, og det fastsættes heri, at i tilfælde af ulovlig støtte, som er uforenelig med fællesmarkedet, skal den effektive konkurrence genetableres; til det formål er det nødvendigt, at støtten, inklusive renter, omgående tilbagebetales; tilbagebetalingen bør ske i overensstemmelse med procedurerne i national ret; anvendelsen af disse procedurer må ikke — ved at forhindre en omgående og effektiv gennemførelse af Kommissionens beslutning — være til hinder for en genskabelse af normale konkurrencevilkår; med henblik herpå bør medlemsstaterne træffe alle nødvendige foranstaltninger.

9. Disse retningslinjer konkretiseres i den nævnte forordnings artikel 14, som lyder således:

»Tilbagebetaling af støtte

1. I negative beslutninger om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågæl-

4 — Rådets forordning af 22.3.1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 [nu artikel 88 EF] (EFT L 83, s. 1).

5 — Betragtning 2 til forordning nr. 659/1999.

dende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren [...] Kommissionen kræver ikke tilbagebetaling af støtten, hvis det vil være i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen.

2. [...]

3. Med forbehold af eventuel kendelse fra EF-Domstolen efter artikel [242] EF skal tilbagebetalingen ske omgående og i overensstemmelse med gældende procedurer i den pågældende medlemsstats nationale ret, forudsat at disse giver mulighed for omgående og effektiv gennemførelse af Kommissionens beslutning. Til det formål og i tilfælde af søgsmål ved de nationale domstole træffer de pågældende medlemsstater alle nødvendige foranstaltninger, som er til rådighed i deres respektive retssystemer, herunder også foreløbige foranstaltninger, dog med forbehold af fællesskabsretten.«

B — *Den franske lovgivning*

10. Til forskel fra almindelige franske civilretlige sager, har forvaltningsretlige sager ifølge artikel L 4 i den franske lov om forvaltningsdomstole [6] ingen opsættende virkning, bortset fra særlige lovbestemmelser, medmindre den kompetente ret træffer anden afgørelse.

11. Denne regel er en naturlig følge af lovsformodningen *(bénéfice du préalable)* i de offentlige myndigheders retsakter, såvel som af forvaltningsrettens natur, hvis anvendelse er kendetegnet af kravet om hurtighed [7].

12. Der findes imidlertid en undtagelse i den franske almindelige lov om regionale myndigheder, idet dennes artikel L. 1617-5, nr. 1 [8], i kapitel VII med overskriften »Bestemmelser for de regnskabsførende regionale og lokale myndigheder«, fastsætter følgende:

»1. De individuelle eller kollektive tilbagebetalingsopkrævninger, der udstedes af de regionale eller lokale myndigheder, og som ikke anfægtes, kan uden videre tvangsfuldbyrdes over for skyldneren.

6 — Loven trådte i kraft den 1.1.2001, og den lovgivningsmæssige del blev stadfæstet ved ordonnance nr. 2000-387 af 4.5.2000 (JORF nr. 107 af 4.5.2000), ratificeret ved artikel 31-I, stk. 1, i lov nr. 2003-591 af 2.7.2003 (JORF nr. 152 af 3.7.2003).

7 — P. Peiser, *Contentieux administratif*, Ed. Dalloz, 13. udg., Paris, 2004, s. 116.

8 — Artiklen blev indført ved artikel 70 i lov nr. 96-314 af 12.4.1996 (JORF nr. 88 af 13.4.1996).

Fremsættelse af søgsmål for en retsinstans, hvor grundlaget for en bestemt fordring, som opkræves af en regional eller lokal myndighed, anfægtes, ophæver imidlertid deres eksekutionskraft. [...]«

III — De faktiske omstændigheder

A — *Sammenfatning af hændelserne frem til beslutning 2002/14*

13. Firmaet Scott SA, som havde drevet virksomhed i Frankrig siden 1969, var ejer af en fabrik, der producerede toilet- og husholdningspapir, beliggende i industriområdet i Sologne i kommunen Saint-Cyr-en-Val i departementet Loiret. Fabrikken beskæftigede ca. 170 medarbejdere [9].

14. Placeringen af fabrikken på det pågældende sted beroede på underskrivelsen af en aftale med byen Orléans og det nævnte departement i august 1987, hvorved firmaet Sempel, et lokalt privatretligt halvoffentligt selskab, der leverer offentlige faciliteter til departementet, forpligtede sig til at foretage de nødvendige undersøgelser og anlægsarbejder i forbindelse med byggemodning af de grunde, der skulle anvendes til Scott SA's installationer [10].

15. Ved aftalens indgåelse forpligtede kommunen og departementet sig til at finansiere byggemodningsomkostningerne med et beløb på op til 12 300 000 EUR. Men af Sempels slutopgørelse fremgik det imidlertid, at de samlede omkostninger var omkring 21 400 000 EUR [11].

16. Scott SA opkøbte 48 hektar til en pris, der i forvejen var fastsat med Sempel, nemlig 9,9 EUR/m^2 (i alt 4,7 mio. EUR).

17. I henhold til artikel 7 i aftalen skulle Scott SA desuden betale vandafledningsafgift efter en særligt favorabel sats, som blev fastsat til 25% af den gunstigste aktuelle sats. Byrådet i Orléans ændrede imidlertid denne tarif fra januar 1989 og indførte en degressivitetskoefficient for forbrugsmængder i m^3, som var endnu mere favorabel for selskabet. Denne stred nemlig, uden nogen som helst form for begrundelse, imod det princip, der lå til grund for den nye prisberegning, som bestod i en nedsættelse af afgiften for forbrugsmængder op til 50 000 m^3 og en forhøjelse for forbrugsmængder mellem

9 — Punkt 12 og 13 i beslutning 2002/14.

10 — Punkt 14, 16 og 17 i beslutning 2002/14.

11 — Punkt 18 og 19 i beslutning 2002/14.

50 000 m^3 og 150 000 m^3, hvilket klart havde en sanktionerende målsætning. For forbrugsmængder på over 150 000 m^3 blev koefficienten imidlertid nedsat til sit laveste niveau, og det var denne afgift, som Scott SA skulle betale [12].

18. I januar 1996 opkøbte Kimberly-Clark Corporation (herefter »Kimberly-Clark«) aktierne i Scott SA.

19. I december 1996, efter at den franske revisionsret havde offentliggjort en beretning med titlen »Regionale myndigheders støtteordninger til virksomheder«, modtog Kommissionen en klage vedrørende de favørbetingelser, på hvilke salget af de 48 hektar var foregået [13].

20. Med de supplerende oplysninger, som de franske myndigheder havde givet, indledte Kommissionen i maj 1998 proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF over for de omhandlede foranstaltninger, eftersom der stadig herskede tvivl om de nærmere vilkår for de franske myndigheders adfærd over for virksomheden Scott SA, og hvorvidt disse vilkår var forenelige med traktaten [14].

21. Selv om Kimberly-Clark i januar 1998 havde annonceret, at firmaet agtede at lukke fabrikken, blev aktiverne, der omfattede grunden og papirfabrikken, overdraget til Procter & Gamble i juni samme år [15].

22. Ved sagens afslutning fandt Kommissionen ingen objektive grunde for, at de lokale myndigheder kunne forvente, at deres investering, det vil sige den pris, som Scott SA betalte for omdannelsen af et areal med landbrugsjorder til industriområde og for opførelsen af en fabrik, før den pågældende grund blev solgt til Scott SA, ville give en passende forrentning. Kommissionen fandt heller ingen forretningsmæssige grunde eller almene skattepolitiske hensyn, som kunne begrunde fastsættelsen af en så lav koefficient for vandforbrug på over 150 000 m^3, og som primært begunstigede Scott SA [16].

23. Som konsekvens heraf vedtog Kommissionen beslutning 2002/14, hvori den fastslog, at Den Franske Republik ulovligt og i strid med artikel 88, stk. 3, EF havde ydet skjult statsstøtte til fordel for Scott SA i form af en ad hoc-favørpris for en industrigrund på 48 hektar til en nutidsværdi af 12 300 000 EUR, og i form af en favørsats for vandafledningsafgiften for alt vandforbrug, der over-

12 — Punkt 25 og 27 i beslutning 2002/14.
13 — Punkt 1 i beslutning 2002/14.
14 — Punkt 4 i beslutning 2002/14.
15 — Punkt 13 i beslutning 2002/14.
16 — Punkt 239 i beslutning 2002/14.

steg 150 000 m^3. Kommissionen erklærede den ovennævnte støtte for uforenelig med fællesmarkedet [17].

24. Beslutningen pålagde Den Franske Republik at kræve tilbagebetaling af den støtte, som Scott SA ulovligt havde modtaget [18]. Ligeledes blev det krævet, at tilbagebetalingen skulle ske omgående, i overensstemmelse med procedurerne i national ret, såfremt disse tillader en omgående og effektiv gennemførelse af beslutningen. Tilbagebetalingen skulle inkludere renter fra det tidspunkt, hvor virksomheden profiterede af støtten og indtil tilbagebetalingen [19].

B — *Uenigheden vedrørende gennemførelsen af beslutning 2002/14*

25. Såvel Scott SA som de involverede lokale myndigheder anlagde henholdsvis den 30. november 2000 og den 4. december 2000 annullationssøgsmål ved De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans mod beslutning 2002/14. Retten har indtil nu alene truffet afgørelse vedrørende undtagelsen for forældelsesfristen [20] og har således endnu ikke truffet afgørelse vedrørende beslutningens gyldighed.

26. Med henblik på at få den ydede statsstøtte tilbagebetalt fremsendte de berørte regionale myndigheder forskellige tilbagebetalingsopkrævninger for at få det begunstigede firma til at tilbagebetale de skyldige beløb, som var resultatet af de opnåede fordele ved købet af grunden og favørsatsen for vandafledningsafgiften.

27. Der opstod imidlertid uenighed mellem Den Franske Republik og Kommissionen om den nøjagtige pris for grunden, skønt det af stævningen og svarskriftet fremgår, at de nationale myndigheder, efter modtagelsen af den ændrede udgave af beslutning 2002/14 [21], rettede beløbene, således at de stemte overens med de beløb, som Kommissionen havde beregnet.

28. Som følge af uenigheden udstedte Conseil général du Loiret og byen Orléans således nye tilbagebetalingskrav på henholdsvis 4 691 370 EUR og 7 621 937 EUR til dækning af det tilbagebetalingsbeløb på 12 300 000 EUR, som Kommissionen havde fastsat.

29. Orleans' rådhus havde i første omgang fremsendt seks tilbagebetalingsopkrævninger vedrørende vandafledningsafgiften, hvoraf

17 — Punkt 1 i beslutning 2002/14.

18 — Punkt 2 i beslutning 2002/14.

19 — Punkt 3 i beslutning 2002/14.

20 — I Rettens domme af 10.4.2003, sag T-366/00, Scott mod Kommissionen, Sml. II, s. 1763, og sag T-369/00, Département du Loiret mod Kommissionen, Sml. II, s. 1789, forkastedes sagsøgernes påstande. Førstnævnte dom blev appelleret til Domstolen, som stadfæstede Rettens afgørelse ved dom af 6.10.2005, sag C-276/03 P, Scott mod Kommissionen, Sml. I, s. 8437.

21 — Fremsendt sammen med Kommissionens skrivelse af 2.3.2001.

kun én, hvis beløb androg 165 887 EUR, var blevet betalt af selskabet Procter & Gamble, mens de resterende fem blev erstattet af tre nyere opkrævninger, der beløb sig til 881 015 EUR.

30. I marts 2002 anmodede Kommissionen den franske regering om oplysninger vedrørende forløbet af de foranstaltninger, der var foretaget for at kræve den ulovlige støtte tilbagebetalt.

31. Den franske stat oplyste, at Kimberly-Clark havde anfægtet de fem udestående fordringer — hvoraf de to vedrørte grunden og de tre vedrørte vandafledningsafgiften — og havde rejst sag ved tribunal administratif d'Orléans den 29. oktober 2001 og den 27. november 2001 om tilbagebetalingsopkrævningerne vedrørende ejendommen og den 8. marts 2002 om de tre opkrævninger, der vedrørte afgiften for spildevandsrensning.

32. Den franske stat meddelte ligeledes, at indsigelser, der fremsættes på dette område, ifølge fransk lovgivning har opsættende virkning for tilbagebetalingsopkrævningernes eksekutionskraft. Kommissionen anmodede herefter om en redegørelse for, hvilke begrundelser der lå til grund for at anfægte disse retsakter, samt hvilke muligheder der fandtes i den franske retsorden for at ophæve den opsættende virkning og indefryse de skyldige beløb på virksomhedens konti, tidsplanen for de interne procedurer samt de anvendte retsmidler. Derudover anmodede Kommissionen om en genpart af de sagsakter i sager, der verserede for den nationale domstol.

33. I juli 2003 meddelte den franske regering Kommissionen, at den ikke havde de nødvendige retsmidler til at tvinge et retsligt organ til at kræve tilbagebetaling af den ulovlige støtte, førend tribunal administratif havde truffet afgørelse i sagen. Regeringen fremsendte ikke en genpart af de begærede procesdokumenter, idet den hævdede, at disse ikke var offentlige, men var omfattet af retlig fortrolighed.

34. Efter et møde, der blev afholdt den 21. januar 2004 mellem Kommissionens tjenestegrene og de franske myndigheder for sammenfattende at gennemgå de indledte sager mod Den Franske Republik vedrørende statsstøtte, fremsendte Kommissionen endelig en skrivelse, hvori den gentog sine anmodninger. Da Kommissionen ikke havde modtaget noget svar herpå trods gentagne påmindelser af 9. marts og 29. april samme år, besluttede den at gå rettens vej.

IV — Retsforhandlingerne ved Domstolen

35. I stævningen, som blev indleveret til Domstolens Justitskontor den 26. maj 2005,

nedlægger Kommissionen påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 249, stk. 4, EF samt artikel 2 og 3 i beslutning 2002/14 om visse regionale myndigheders støtte til firmaet Scott Paper SA/Kimberly-Clark, idet Den Franske Republik ikke har gennemført beslutningen inden for den fastsatte frist. Kommissionen påstår ligeledes Den Franske Republik tilpligtet at betale sagens omkostninger.

36. I svarskriftet, som blev indgivet den 1. august 2005, nedlægger den franske regering påstand om frifindelse samt om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

37. Den skriftlige forhandling afsluttedes med en replik og en duplik.

38. Da ingen af parterne havde anmodet om et retsmøde, er et sådant ikke blevet afholdt.

V — Gennemgang af traktatbrudssøgsmålet

A — *Problemstilling*

39. I et dokument af 2. juli 2003, hvis ægthed ikke er blevet bestridt, meddelte de franske myndigheder Kommissionen, at dommeren ved tribunal administratif d'Orléans havde udsat sagen vedrørende de fem udestående tilbagebetalingsopkrævninger på en afgørelse fra Retten i Første Instans vedrørende gyldigheden af beslutning 2002/14.

40. Kommissionen har støttet sin påstand om traktatbrud på såvel den franske domstols handlinger som den støtte, der blev ydet af de regionale myndigheder, der var involverede i den pågældende domstolsafgørelse.

41. Eftersom Den Franske Republik i sit svarskrift nægtede at have kendskab til, at tribunal administratif d'Orléans havde taget initiativ til at udsætte sagen, har Kommissionen i sin replik begrænset sit klagepunkt til den automatiske måde, hvorpå eksekutionskraften suspenderes i henhold til artikel L.1617-5 i den almindelige lov om regionale myndigheder, samt det forhold, at der ikke foreligger nogen form for foreløbige foranstaltninger til at ophæve en sådan opsættende virkning. Kommissionen har desuden udvidet sine klagepunkter over Den Franske Republiks traktatbrud, således at de omfatter afgivelse af forkerte oplysninger i skrivelsen af 2. juli 2003 samt dens passivitet efter de gentagne skriftlige anmodninger om at afslutte sagen. Denne adfærd strider imod princippet om loyalt samarbejde i artikel 10 EF.

42. Eftersom genstanden for tvisten således begrænses til nævnte klagepunkter, skal jeg i

dette forslag til afgørelse alene behandle de omstridte franske lovbestemmelsers forenelighed med fællesskabsretten, og i særdeleshed med artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 659/1999, såvel som den eventuelle tilsidesættelse af artikel 10 EF.

B — *Den automatiske udsættelse af tilbagebetalingsopkrævningernes eksekutionskraft set i lyset af fællesskabsretten*

43. Det grundlæggende problem i denne sag er problemet vedrørende medlemsstaternes processuelle autonomi og den europæiske rets effektivitet, hvorved der må findes en passende ligevægt. Med henblik herpå er det hensigtsmæssigt at henvise til såvel de generelle principper i Fællesskabets retsorden, især i forbindelse med dens retlige anvendelse heraf i medlemsstaterne, som de retsvidenskabelige principper for effektivitet og ækvivalens, der er fastsat af Domstolen.

1. Generelle overvejelser: direkte virkning samt fællesskabsrettens forrang og retlige anvendelse

44. Skønt de følgende grundlæggende principper inden for Fællesskabets retssystem er kendt, bør de alligevel nævnes, idet de er relevante for behandlingen af nærværende problem.

45. I Van Gend & Loos-dommen [22] blev fællesskabsbestemmelsernes direkte virkning fastslået, hvilket blev stadfæstet i Ratti- [23] og Becker-dommene [24], når disse indholdsmæssigt er ubetingede og tilstrækkeligt præcise.

46. For så vidt angår beslutninger som den, der er genstand for denne sag, fremhæves denne egenskab almindeligvis [25] i henhold til ordlyden af artikel 249, stk. 4, EF, hvori bestemmes, at en beslutning er bindende i alle enkeltheder for dem, den angiver at være rettet til. Den omstændighed, at medlemsstaterne ikke har noget skøn med hensyn til direktivernes resultater, idet de kun vælger formen og midlerne til at opnå disse, hindrer ikke sådanne bestemmelsers direkte virkning [26].

47. Denne opfattelse svækker Den Franske Republiks påstand om, at den ikke i juridisk forstand har tilsidesat beslutning 2002/14, men derimod de regionale myndigheders tilbagebetalingsopkrævninger, idet de ubestridelige indvirkninger på beslutningen i høj grad hidrører fra princippet om processuel autonomi.

22 — Domstolens dom af 5.2.1963, sag 26/62, Sml. 1954-1964, s. 375, org.ref.: Rec. s. 1.

23 — Domstolens dom af 5.4.1979, sag 148/78, Sml. s. 1629.

24 — Domstolens dom af 19.1.1982, sag 8/81, Sml. s. 53.

25 — G. Isaac: *Manual de derecho comunitario general*, 3. udgave på spansk, redigeret af Germán-Luis Ramos Ruano, Ed. Ariel SA, Barcelona, 1995, s. 196.

26 — G. Isaac, nævnt i fodnote 25, s. 192.

48. Den sagsøgte regerings ræsonnement må forstås således, at der herved accepteres en ændring af den opdeling af opgaver, der er fastsat i forordning nr. 659/1999, således at Kommissionen bemyndiges til at vurdere den ydede støtte og kræve den tilbagebetalt, mens medlemsstaterne bemyndiges til at vælge metoden til tilbagebetaling af den statsstøtte, der er erklæret ulovlig, og som er uforenelig med fællesmarkedet. Faktisk vil en sådan opdeling af beføjelserne have absurde konsekvenser, idet medlemsstaterne da kan fratage EU's retsakter deres virkning ved at træffe bestemmelser om foranstaltninger, der let kan anfægtes, for herved at undgå eller mildne uønskede konsekvenser, og således hindre retsakternes virkning.

49. Jeg skal desuden fremhæve princippet om forrang, som første gang blev fastsat i Costa-dommen [27], hvorved dette grundlæggende princip ifølge en anden stor fransk retsvidenskabsforfatter blev indført i hele fællesskabsretten og udstrakt til at omfatte alle nationale retsordener [28], således at princippet, i tilfælde af konflikt, ville gælde frem for regering og forvaltning og frem for den lovgivende og udøvende magt [29].

50. En bekræftelse heraf fremgår af Simmenthal-dommen, hvori de nationale retter blev pålagt at sikre fællesskabsrettens fulde virkning [30], og i givet fald på eget initiativ at undlade at anvende nogen som helst national bestemmelse, der måtte være i strid med disse — uanset om de måtte være nyere — uden at behøve at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel [31].

51. Disse vigtige principper gør det muligt at opnå den korrekte forståelse af princippet om den nationale processuelle autonomi: Det handler ikke om, at beføjelsen til at udarbejde regler skal tilbagegives medlemsstaterne — ikke engang delvist — ligesom det heller ikke handler om at tilpasse anvendelsen heraf til deres interesser, men derimod om at understøtte fællesskabsrettens virkning og lette den fulde gennemførelse heraf [32] på ensartet, direkte og øjeblikkelig vis [33].

52. Ud fra dette perspektiv udgør medlemsstaternes frihed til at vælge metode til implementering af de fællesskabsretlige bestemmelser i deres retsordener en samarbejdsmekanisme, der forfølger de samme

27 — Domstolens dom af 15.7.1964, sag 6/64, Costa mod ENEL, Sml. 1954-1964, s. 531, org.ref.: Rec. s. 1141.

28 — D. Simon: *Le système juridique communautaire*, Ed. Presses universitaires de France, 3. udgave, Paris, 2001, s. 410.

29 — D. Simon, nævnt i fodnote 28, s. 411.

30 — I mit forslag til afgørelse af 16.3.2006 i sagerne C-392/04 og C-422/04, i-21 Germany og Arcor (der endnu verserer for Domstolen), punkt 90 ff., anførte jeg, at udviklingen i denne retspraksis vedrørende direktiverne indeholder afvigelser, som beror på manglende anerkendelse af direktivernes direkte horisontale virkning (punkt 91). Denne problemstilling kan af indlysende årsager ikke overføres til forordninger og afgørelser, idet disse pr. definition har denne egenskab.

31 — Domstolens dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629, præmis 24.

32 — Domstolens dom af 13.7.1972, sag 48/71, Kommissionen mod Italien, Sml. 1972, s. 135, org.ref.: Rec. s. 529, præmis 7.

33 — Domstolens dom af 19.12.1968, sag 13/68, Salgoil, Sml. 1965-1968, s. 553, org.ref.: Rec. s. 661, især s. 675.

mål som unionens lovgiver, nemlig at bidrage til den fulde udfoldelse af fællesskabsretten og ikke være en hæmsko herfor. Selv om Domstolen i mangel af fællesskabsretlige bestemmelser henviser til de enkelte medlemsstaters retsmidler [34], skal staterne afholde sig fra at bringe opfyldelsen af traktatens formål i fare [35].

53. Under disse forudsætninger kan tribunal administratif d'Orléans foreholdes ikke at have omgået artikel L.1617-5 i den almindelige lov om regionale myndigheder og således fremskyndet inddrivelsen af de tilbagebetalingskrav, som de involverede regionale myndigheder havde fremsat, på samme måde som Factortame III-dommen tvang High Court of Justice til at omgå den betingelse i engelsk ret, hvorefter der, for at det offentlige skal kunne ifalde ansvar, skal føres bevis for, at der foreligger misbrug af beføjelser ved udøvelsen af en offentlig funktion (misfeasance in public office), hvilket var utænkeligt, når der er tale om lovgiver [36].

54. Denne konklusion er imidlertid forhastet, idet Domstolen ved sin egen praksis efterfølgende har mildnet dette ræsonnement og opstillet klare rammer for princippet om processuel autonomi, således som jeg har anført i punkt 52 i dette forslag til afgørelse. Jeg finder det derfor hensigtsmæssigt at gennemgå den udvikling, som effektivitets- og ækvivalensbegreberne har medført.

2. Effektivitetsprincippet

55. Set med Kommissionens øjne viser de fem år, der er hengået fra vedtagelsen af beslutning 2002/14 og frem til søgsmålet, at Den Franske Republik med undtagelse af de 165 887,4 EUR, som Procter & Gamble har betalt tilbage, ikke har formået at få tilbagebetalt den støtte, der ulovligt blev ydet Scott SA, hvorved Den Franske Republik har tilsidesat artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 659/1999.

56. Kommissionen har anført, at denne situation skyldes den automatiske udsættelse af retsskridt på nationalt plan [37], hvilket sammen med manglen på ethvert alternativ til at kompensere for en sådan afbrydelse ad andre veje, tilsidesætter effektivitetsprincippet i nævnte bestemmelse.

34 — Domstolens dom af 11.2.1971, sag 39/70, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor, Sml. 1971, s. 5, org.ref.: Rec. s. 49; ligeledes domme af 16.12.1976, sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, og sag 45/76, Comet, Sml. s. 2043.

35 — V. Constantinesco: »L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire«, *Du droit international au droit de l'intégration, Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1987, s. 97.

36 — Domstolens dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du Pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, især præmis 73.

37 — Kommissionen henleder opmærksomheden på dette retsinstituts usædvanlige karakter inden for den franske ret, og finder, at det strider imod det generelle princip i den franske administrative ret, som er fastsat i artikel L 4 i code de justice administrative (lov om forvaltningsadministrativ retspraksis), med henvisning til R. Chapus: *Droit du Contentieux administratif*, 11. udgave, Ed. Domat, Paris, 2004, punkt 457 ff.

57. Kommissionen har herved også henvist til de strenge krav, som de statslige retsordener er undergivet i henhold til EF-Domstolens faste praksis for at hindre, at Fællesskabets retsakter fratages deres virkning. Kommissionen anfører især, at det i sagen om statsstøtte til Scott SA ikke er blevet påvist, at tilsidesættelsen skyldtes sagens hastende karakter på grund af risikoen for, at parten skulle lide alvorlige og uoprettelige tab [38].

58. Hvad angår den manglende opnåelse af tilbagebetaling inden for en kort frist, påberåber Den Franske Republik sig ikke nogen fuldstændig umulighed, men derimod at staten har gjort alt, hvad der med rimelighed måtte forventes for at få tilbagebetalt den støtte, der var ydet Scott SA. Den anfører desuden, at det fortsat er muligt at opnå tilbagebetaling, idet udsættelsen, indtil den nationale domstol har afsagt dom, kun er midlertidig.

59. For at retfærdiggøre sine handlinger har Den Franske Republik anført, at effektivitetsprincippet må baseres på en historisk fortolkning, idet den endelige udgave af forordning nr. 659/1999 ikke indeholder en sætning i slutningen af artikel 14, stk. 3, som fandtes i et tidligere udkast [39], og hvorefter »[r]etsmidler i henhold til national ret ikke har opsættende virkning«. Denne udeladelse fortolker Den Franske Republik således, at unionens lovgiver har haft til hensigt at tillade en sådan retsstilling.

60. Jeg mener ikke, at den franske regerings holdning kan forsvares af følgende årsager:

61. Effektivitetsprincippet hidrører fra Rewe- og Comet-dommene [40], skønt det anvendes første gang i San Giorgio-dommen [41], hvori det fastslås, at »en medlemsstat må ikke gøre tilbagebetalingen af nationale afgifter, som er opkrævet i strid med bestemmelserne i fællesskabsretten, afhængig af [...] bevisregler, der gør det praktisk umuligt at udøve den pågældende ret« [42].

62. Efterfølgende er princippet blevet udviklet i sager vedrørende fællesskabsretlige bestemmelser, som giver enkeltpersoner rettigheder. Domstolen har derfor fremhævet, at der er et snævert begrebsmæssigt sammenfald mellem dette princip og med-

38 — Domstolens dom af 21.2.1991, forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest, Sml. I, s. 415, præmis 23 ff., og af 9.11.1995, sag C-465/93, Atlanta Fruchtgesellschaft m.fl., Sml. I, s. 3761. I henhold til førstnævnte dom skal jeg henvise til de øvrige krav, nemlig de alvorlige tvivlsspørgsmål vedrørende fællesskabsretsaktens gyldighed, det faktum, at den domstol, der vedtager de foreløbige foranstaltninger, selv forelægger præjudicielle spørgsmål herom, medmindre det allerede er gjort ad anden vej, samt at der tages behørigt hensyn til Fællesskabets interesser, således at disse ikke tilsidesættes.

39 — Forslag til Rådets forordning (EF) om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 [KOM(98) 73 — CNS 98/0060] (EFT 1998 C 116, s. 13).

40 — Jf. ovenfor, fodnote 34.

41 — Domstolens dom af 9.11.1983, sag 199/82, Sml. s. 3595.

42 — San Giorgio-dommen, nævnt i fodnote 41, præmis 18.

lemsstaternes pligt til at sørge for, at alle fællesskabsborgere, hvis rettigheder krænkes, har adgang til retsmidler [43]. Princippet er således idémæssigt nært beslægtet med retten til domstolsprøvelse (»droit au juge«) [44].

63. Man kan således diskutere, hvorvidt Kommissionen kan påberåbe sig dette grundlæggende princip for at kræve, at dens beslutning efterleves, og indlede en debat om Kommissionens rolle som »fællesskabsborger«. En sådan diskussion bør dog undgås, idet selve artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 659/1999 fastslår, at »tilbagebetalingen skal ske omgående og i overensstemmelse med gældende procedurer i den pågældende medlemsstats nationale ret, forudsat at disse giver mulighed for omgående og effektiv gennemførelse af Kommissionens beslutning«.

64. Effektivitetsprincippets afspejling i denne bestemmelse er så klar, at Kommissionen ikke behøver at påvise sin egenskab af en fællesskabsborger, der søger juridisk oprejsning. Det drejer sig ikke om et generelt princip, idet princippet er beskyttet i form af en lovbestemmelse som en normativ retsakt, der ligger til grund for fællesskabsinstitutionens virke.

65. De franske myndigheder har til deres forsvar anført, at de har udtømt alle deres handlemuligheder. Dette skal jeg nærmere efterprøve.

66. Det er korrekt, at de pågældende regionale myndigheder fremsatte tilbagebetalingsopkrævninger og forholdsvist hurtigt sendte disse til Scott SA. Set fra de offentlige myndigheders side indebar den omstændighed, at Scott SA anfægtede beslutningen, en hindring for tilbagebetalingsproceduren, idet dens eksekutionskraft automatisk blev sat i bero.

67. Over for en sådan forhindring af juridisk-normativ karakter burde Simmenthal-dommen [45] imidlertid have foranlediget den franske domstol til i hvert fald at overveje ikke at lade artikel L.1617-5 i den almindelige lov om regionale myndigheder finde anvendelse, for derved at opnå den fulde virkning af beslutning 2002/14, eftersom den automatiske udskydelse af gennemførelsen ikke i henhold til Kraaijeveld m.fl.-dommen [46] og Eco Swiss-dommen [47] hindrede

43 — Forpligtelsen er fastslået i Domstolens dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651.

44 — P. Girerd: »Les principes d'équivalence et d'effectivité: encadrement ou désencadrement de l'autonomie procédurale des États membres?«, *Revue trimestrielle de droit européen*, 38 (1), januar/marts 2002, s. 86.

45 — Jf. ovenfor, fodnote 31.

46 — Dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Sml. I, s. 5403.

47 — Dom af 1.6.1999, sag C-126/97, Sml. I, s. 3055.

dommeren i at iagttage fællesskabsrettens forrang ex officio [48], således som jeg har beskrevet tidligere [49].

68. Ikke desto mindre kan de franske domstole ikke lovmæssigt hindre den opsættende virkning i deres egen retsorden. Jeg skal senere behandle virkningerne heraf.

69. For at styrke effektivitetsprincippet fastsætter Domstolen desuden meget høje krav, når det gælder medlemsstatens påvisning af, at den har overholdt sine forpligtelser, skønt medlemsstaten ikke har formået at få tilbagebetalt den finansielle støtte, som er blevet erklæret ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet.

70. Ifølge fast retspraksis har medlemsstaterne i traktatbrudssager, som er anlagt i henhold til artikel 88, stk. 2, EF kun ét forsvarsargument, nemlig at det har været umuligt at gennemføre en beslutning på korrekt vis [50].

71. Men de franske myndigheder har udtrykkeligt afvist at påberåbe sig denne fritagelsesgrund, hvorfor det ikke er relevant at undersøge denne, da det ikke er Domstolens opgave af egen drift at tage sådanne omstændigheder op.

72. Ved at påberåbe, at den har gjort, hvad den kunne, forsøger den franske regering at indføre en anden fritagelsesgrund i Domstolens praksis, men da den ikke specificerer grundlaget herfor, forsøger regeringen tilsyneladende at forskanse sig bag særegenheder i den interne retsorden, helt konkret i form af den omtalte udsættelse af tilbagebetalingsopkrævningers eksekutionskraft.

73. Med hjemmel i fast retspraksis, ifølge hvilken sådanne undskyldninger ikke accepteres [51], har Domstolen således forkastet argumentet om, at tilbagebetalingen af støtten, idet den har form af en skat med tilbagevirkende kraft, derfor er i strid med den konstitutionelle ret i en medlemsstat [52].

48 — Generaladvokat Darmon var strengere og mere overbevisende i sit forslag til afgørelse i sagen Verholen m.fl., hvori der blev afsagt dom den 11.7.1991, forenede sager C-87/90 — C-89/90, Sml. I, s. 3757, punkt 19, hvori han, ud fra princippet om fællesskabsrettens forrang, foreslår ikke bare muligheden, men pligten for den nationale dommer til ex officio at tage hensyn til eksistensen af en fællesskabsbestemmelse.

49 — I dom af 14.12.1995, forenede sager C-430/93 og C-431/93, Van Schijndel og Van Veen, Sml. I, s. 4705, tillod den nationale domstol »passivitet« i forbindelse med at iagttage fællesskabsretten ex officio i de civilretlige sager, hvor dispositionsprincippet gælder, og dermed blev effektivitetens rækkevidde modificeret. Denne dom er dog mindre relevant i forhold til nærværende sag. Den seneste dom af 16.3.2006, sag C-234/04, Kapferer, Sml. I, s. 2585, kan heller ikke påberåbes, idet den handlede om en national ret, der skal træffe en afgørelse, som er i strid med fællesskabsretten, men som har retskraft.

50 — Dom af 23.2.1995, sag C-349/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 343, præmis 12, af 4.4.1995, sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 673, præmis 16, og af 22.3.2001, sag C-261/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2537, præmis 23.

51 — Dom af 27.4.1988, sag 225/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2271, præmis 10.

52 — Dom af 10.6.1993, sag C-183/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3131, præmis 17.

Hvis Den Franske Republik mener, at den midlertidige karakter af det opsættende retsmiddel indebærer, at det stadig er muligt at opnå tilbagebetaling, vil en konstatering af den samlede forsinkelse på mere end fem år være tilstrækkelig til at afkræfte denne påstand.

74. I de samme bestræbelser på at forstærke fællesskabsrettens effektivitet er en medlemsstat ifølge retspraksis forpligtet til ved gennemførelse af en beslutning fra Kommissionen vedrørende statsstøtte at meddele Kommissionen de uforudsete og uberegnelige problemer, som staten måtte støde på, samt fremsætte forslag til de nødvendige ændringer. I så fald skal Kommissionen og medlemsstaten i henhold til den regel, der pålægger medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner en gensidig pligt til loyalt samarbejde, jævnfør navnlig artikel 10 EF, samarbejde efter bedste evne med henblik på at overvinde vanskelighederne, idet traktatens bestemmelser fuldt ud skal overholdes, særligt bestemmelserne om støtte [53].

75. Det fremgår af sagsakterne, at den franske regerings handlinger på intet tidspunkt har været i overensstemmelse med disse kriterier, eftersom der ikke er taget noget initiativ til at ændre den omstridte bestemmelse.

53 — Dom af 2.2.1989, sag 94/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 175, præmis 9, og af 27.6.2000, sag C-404/97, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 4897, præmis 40.

76. På samme måde kan der ikke gives medhold i påstanden vedrørende udeladelsen af den sidste sætning i udkastet til forordning nr. 659/1999, der fremføres som bevis for, at en klagesag, der anlægges i henhold til national ret, medfører opsættende virkning.

77. Det citat fra Regionsudvalgets redegørelse [54], som den franske regering inkluderer i sit svarskrift, bekræfter blot, at fællesskabslovgiveren er forsigtig med ikke at gribe ind i medlemsstaternes beføjelser i forbindelse med deres procedurer for tilbagebetalingskrav. Men den pågældende regering tager fejl, når den ud fra en sådan handling udleder, at den opsættende virkning har legitim anvendelse i en hvilken som helst situation. Regeringen kan nemlig ikke unddrage sig principperne i fællesskabsretten, hvis anvendelse er ubestridelig.

78. Ved at fjerne den sidste sætning i artikel 14, stk. 3, i den endelige udgave af forordning nr. 659/1999 opretholdes *status quo*, idet fællesskabslovgivningen ikke er blevet fornyet. Derfor gælder de retningslinjer stadig, som Domstolen fastsatte i Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest-dommen med henblik på, at den nationale rets afgørelse kan tilsidesætte de nationale forvaltningsretlige retsakter, som

54 — Der henvises til Regionsudvalgets redegørelse vedrørende »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93«, og »Regionalt og lokalt råderum inden for den økonomiske politik og EU-statsstøttekontrollen« [CdR 284/98 fin] (EFT 1999 C 93, s. 64).

er vedtaget til gennemførelsen af europæiske bestemmelser. Jeg skal fremhæve, at der i den pågældende dom blev stillet de samme krav som anordning af foreløbige foranstaltninger i de sager, der prøves for Domstolen [55].

79. For at handle således må den nationale domstol undersøge, om betingelserne, der giver den ret til at træffe beslutning om udsættelse, er opfyldt. Den franske lovgiver har imidlertid bibeholdt den omstridte bestemmelses automatiske karakter og antager dermed, at disse betingelser er opfyldt i alle sager, hvor bestemmelsen finder anvendelse, og hvor fællesskabsrettens effektivitet står på spil. Dette strider klart imod foreløbige foranstaltningers undtagelseskarakter i traktaten.

80. Desuden hindrer den franske lovgiver de nationale domstole i at undersøge, om en eventuel mangel på øjeblikkelig virkning vil berøve fællesskabsakten sin virkning, hvilket de ifølge den nævnte dom er forpligtede til [56], og de har således vanskeligere ved at overholde fællesskabsretten af egen drift, især når det står fast, at den franske retsorden ikke indeholder noget middel til at opveje konsekvenserne af artikel L.1617-5 i den almindelige lov om regionale myndigheder [57].

81. Denne bestemmelse og i særdeleshed dens indvirkning på de tilbagebetalingskrav, der blev udstedt med henblik på gennemførelse af beslutning 2002/14, er således i strid med effektivitetsprincippet. Den medfører nemlig en uforholdsmæssig præventiv beskyttelse, idet den automatisk finder anvendelse, ligesom den forhindrer den nationale domstol i at udøve sine beføjelser inden for de rammer, der blev opstillet i Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest-dommen.

82. Kort sagt kan den sagsøgte regerings påstand om, at den har gjort alt, hvad der var i dens magt for at efterkomme beslutning 2002/14, ikke godtages, og Den Franske Republik må på baggrund af det anførte anses for at have tilsidesat sine forpligtelser ved at gennemføre nævnte fællesskabsretsakt på en måde, som begrænser fællesskabsrettens effektivitet, med den følge, at den ikke har formået at få tilbagebetalt den ulovlige støtte, som er ydet Scott SA.

55 — Dommens præmis 27 ff.

56 — Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest-dommen, præmis 31.

57 — Hvad angår resultatet, har den franske lovgivning ligheder med den belgiske, som førte til dommen af 14.12.1995, sag C-312/93, Peterbroeck, Sml. I, s. 4599. Heri fastslog Domstolen, at fællesskabsretten er til hinder for, at der anvendes en national processuel bestemmelse, som afskærer den nationale ret fra af egen drift at tage stilling til, om en national retsakt er forenelig med en bestemmelse i fællesskabsretten, når denne bestemmelse ikke af borgeren er blevet påberåbt inden for en vis frist. Da artikel L.1617-5 finder lovmæssig anvendelse, er den franske ret forhindret i at behandle udsættelsen af tilbagebetalingskravene, hvorfor den heller ikke kan påberåbe sig den europæiske ret af egen drift.

3. Ækvivalensprincippet

83. Kommissionen påpeger, at ækvivalensprincippet ikke er blevet efterlevet, idet anfægtelse af retsakter i fransk ret kun medfører udsættelse af pligten til at betale afgiften, når den kompetente ret bestemmer dette [58], og når kreditter af enhver art, som er afledt af en endelig bebyrdende beslutning, drager fordel af de nationale bestemmelser, der er bedst egnede til at garantere den øjeblikkelige og effektive udførelse, som er foreskrevet i forordning nr. 659/1999.

84. Den franske regering har hertil anført, at der ved den fremgangsmåde, som de berørte regionale myndigheder har valgt, ikke sondres mellem betalingskravets oprindelse, hvorvidt dette er på fællesskabs- eller nationalt plan, og at fremgangsmåden derfor er af neutral karakter, som ikke strider mod ækvivalensprincippet.

85. Ud fra dette grundlæggende princip, hvis oprindelige strenghed efterhånden er svækket [59], foretages hjemvisningen til medlemsstaternes retsorden på grund af manglende fællesskabsbestemmelser med det formål at fastsætte »procesreglerne for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning afføder til fordel for de retsundergivne« [60].

86. Desuden tilføjede Domstolen, at det tilkommer de nationale retter at efterprøve, om de procesregler, som har til formål at beskytte borgernes rettigheder efter fællesskabsretten, er i overensstemmelse med ækvivalensprincippet [61]. Med henblik herpå skal den nationale ret fastsætte, hvilke kriterier der karakteriserer en tilsvarende klagesag i national ret og efterprøve, om anvendelsen heraf er mere formålstjenstlig end de retsmidler, som er baseret på tilsidesættelse af fællesskabsretten [62].

87. De nationale retter er de eneste, som har kendskab til, hvilke processuelle regler der kan anvendes for at foretage en sådan sammenligning [63], og derfor kan det ikke overraske, at det i stor udstrækning påhviler dem at sørge for, at ækvivalensprincippet efterleves. I denne sag indebærer den automatiske virkning i artikel L.1617-5 i den almindelige lov om regionale myndigheder imidlertid, at tribunal administratif d'Orléans stort set ingen mulighed har for at udøve denne opgave som tidligere nævnt.

58 — Der henvises til *Memento Fiscal 2004*, Francis Lefebvre, 8. udgave, 2003, s. 1033, punkt 7010 ff.

59 — L. Sevón: »El juez nacional como juez comunitario: el principio de autonomía procesal y sus límites«, *1952-2002: 50e anniversaire de la Cour de justice des Communautés européennes*, De Europæiske Fællesskaber, Luxembourg, 2003, s. 62.

60 — Rewe-dommen, nævnt i fodnote 34, præmis 5, tredje afsnit.

61 — Domstolens dom af 1.12.1998, sag C-326/96, Levez, Sml. I, s. 7835, præmis 39, og af 10.7.1997, sag C-261/95, Palmisani, Sml. I, s. 4025, præmis 33.

62 — P. Girerd, nævnt i fodnote 44, s. 79; samt P.J.G. Kapteyn og P. VerLoren van Themaat: *An Introduction to the Law of the European Communities: from Maastricht to Amsterdam*, Ed. Kluwer, 3. udgave, London, 1998, s. 561.

63 — Levez-dommen, nævnt i fodnote 61, præmis 43.

88. Det er ikke Domstolens opgave at vurdere de franske retsregler. Desuden har Domstolen i Edis-dommen, som også vedrørte et skattemæssigt forhold, fastslået, at overholdelse af ækvivalensprincippet kræver, at den omtvistede regel finder anvendelse uden forskel på søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af fællesskabsretten, og søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af national ret, når der er tale om afgifter eller gebyrer af samme art. Dette princip kan derimod ikke fortolkes således, at en medlemsstat er forpligtet til at udvide den gunstigste nationale ordning om tilbagebetaling til at omfatte alle tilbagebetalingskrav vedrørende afgifter eller gebyrer, der er opkrævet i strid med fællesskabsretten [64].

89. Eftersom det er ubestridt, at de omtvistede tilbagebetalingskrav er underkastet de samme procedurer som krav, der hidrører fra fransk ret, kan der ikke konstateres nogen forskelsbehandling i forbindelse med gennemførelsen af beslutning 2002/14. Selv om Kommissionen havde foretrukket en anden måde at gennemføre tilbagebetalingskravet vedrørende den støtte, som Scott SA ulovligt har modtaget, udgør dette et problem, der vedrører spørgsmålet om effektivitet, hvilket område jeg allerede har behandlet tidligere.

90. På baggrund af det anførte foreslår jeg, at Den Franske Republik kendes skyldig i traktatbrud — skønt den valgte metode til inddrivelse af den ydede statsstøtte ikke var i strid med ækvivalensprincippet — idet den automatiske udsættelse af de nationale tilbagebetalingskravs eksekutionskraft hindrer, at opkrævningen sker uden forsinkelse, således som det kræves i henhold til forordning nr. 659/1999, hvorved fællesskabsrettens effektivitet bringes i fare.

C — Den Franske Republiks eventuelle tilsidesættelse af pligten til loyalt samarbejde [65]

91. Eftersom jeg har konstateret, at der foreligger en tilsidesættelse af effektivitetsprincippet, burde der strengt taget ikke være behov for at undersøge konsekvenserne af Den Franske Republiks adfærd inden sagens anlæg, hvorfor bemærkninger vedrørende dette punkt i mit forslag til afgørelse kun er af summarisk karakter og af sekundær betydning.

92. Kommissionen foreholder Den Franske Republik at have tilstillet den fejlagtige oplysninger vedrørende forløbet af gennemførelsen af beslutning 2002/14. Nærmere bestemt drejer det sig om den oplysning,

64 — Domstolens dom af 15.9.1998, sag C-231/96, Sml. I, s. 4951, præmis 36.

65 — Der er ingen tvivl om, at påstanden kan admitteres, idet den, selv om den først figurerer i replikken, hvilket kan vække mistanke, hviler på en omstændighed, som sagsøgerne var bekendt med efter sagens anlæg ved Domstolen.

der gives i Den Franske Republiks skrivelse af 2. juli 2003, ifølge hvilken »dommeren havde udsat sagen på en afgørelse fra [De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans] vedrørende gyldigheden af Kommissionens beslutning«.

93. Den Franske Republik har ikke udtalt sig om dette spørgsmål.

94. Selv om bestemmelsen om loyalt samarbejde i artikel 10 EF, når den fortolkes korrekt, forpligter medlemsstaterne til at samarbejde i god tro med fællesskabsinstitutionerne, lader det ikke til, at enhver fejl, uanset hvor grov den måtte være, direkte kan danne grundlag for en traktatbrudssag.

95. Fejlen i Den Franske Republiks skrivelse havde uden tvivl en forstyrrende indvirkning på Kommissionens anlæggelse af søgsmålet, som var baseret på den nationale rets handlinger. Men uden at forklejne vigtigheden af en så beklagelig fejl, der er resultatet af manglende omhu eller grundighed, som man ikke kan forvente af medlemsstaternes myndigheder, påvirkede fejlen ikke indholdet af Kommissionens krav og påvirkede heller ikke de øvrige påstande.

96. Det er derfor tilstrækkeligt at give de franske myndigheder en advarsel, og anmode dem om fremover at iagttage den sædvanlige omhu. Det er ikke uden grund, at Den Franske Republik, som var med til at grundlægge Fællesskabet, altid har tilskyndet til europæisk integration i form af en engageret og konstruktiv indstilling.

97. Kommissionens klagepunkt om, at Den Franske Republik eventuelt har gjort sig skyldig i traktatbrud, idet staten har siddet adskillige af Kommissionens skrivelser overhørig uden at give nogen som helst form for svar, bør behandles på samme måde.

98. Selv om en sådan opførsel er i strid med den høflige omgangstone og de gode relationer mellem medlemsstaterne og de europæiske institutioner, kan den ikke tillægges juridiske konsekvenser. Desuden står det medlemsstaterne frit at vælge den forsvarsstrategi, som bedst varetager deres interesser.

99. På baggrund af det anførte vurderer jeg, at påstanden om, at den beskrevne adfærd udgør en misligholdelse af pligten til loyalt samarbejde i henhold til artikel 10 EF, ikke bør tages til følge.

D — *Afsluttende bemærkninger*

100. Hvis man på et tidspunkt havde påstået over for mig, at Samuel Becketts berømte drama »Mens vi venter på Godot« [66] var inspireret af en sag om tilbagesøgning af støtte, ville jeg sandsynligvis ikke have troet på det. Nu, hvor jeg nærmer mig afslutningen af dette forslag til afgørelse, har Kommissionens utrættelige tålmodighed i dens afventning af statsstøttens tilbagebetaling, imidlertid mindet mig om dette store værk inden for det absurde teater.

101. Selv om der nu er gået over 20 år, siden statsstøtten blev tildelt Scott SA, og næsten seks år efter at tilbagebetalingen skulle have fundet sted, er der kun betalt ca. 1%, og betalingen er tilmed foretaget af en virksomhed der, hvilket er skæbnens ironi, ikke engang var forpligtet hertil ifølge beslutning 2002/14!

102. I betragtning af den øgede mængde sager af samme karakter, som afventer behandling ved Domstolen, og som jeg har omtalt tidligere, er det vanskeligt at dele den optimisme, der præger en del af doktrinen vedrørende afværgelsen af risikoen for en utilstrækkelig og ulige anvendelse af reglerne om tilbagebetaling af statsstøtte, takket være den gradvise begrænsning af princippet om medlemsstaternes processuelle autonomi som følge af de rejste traktatbruds- og annullationssøgsmål samt præjudicielle søgsmål [67].

103. Uden at have til hensigt at kritisere Domstolens arbejde på dette område, som i øvrigt foregår med de utilstrækkelige midler, som traktaten indeholder, og som ikke fastsætter nogen fuldbyrdelsesprocedurer, kan man ikke komme uden om den triste realitet og det ringe resultat, der er opnået, hvorfor jeg mener, der bør foretages tilbundsgående overvejelser om årsagerne hertil.

104. Jeg skal for det første påpege den tvetydige holdning, som indtages hos de EU-lande, der gang på gang yder statsstøtte. Det er muligt, at deres hensigter er hæderlige, men dette ændrer ikke ved, at de tilsidesætter fællesskabsretten. Når de efterfølgende anmodes om den nødvendige samarbejdsvilje til at skaffe den uberettigede støtte tilbage, fremføres de mest ejendommelige argumenter i svarskriftet i de søgsmål om traktatbrud, som Kommissionen har set sig nødsaget til at anlægge, eftersom andre retsskridt gang på gang har vist sig at være ineffektive, forudsat Kommissionen overhovedet modtager nogen form for svar, og ikke befinder sig i samme situation som obersten,

66 — S. Beckett: *Mens vi venter på Godot*, oversat [til spansk] af Ana María Moix, Ed. Tusquets, Fábula; 7. udgave, Barcelona, 2003.

67 — K. Lenaerts: »L'articulation entre ordres juridiques à l'œuvre: le régime de récupération des aides d'État versées en violation du droit communautaire«, *Problèmes d'interprétation: à la mémoire de Constantinos N. Kakouris*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2004, s. 282.

som ingen skrev til [68], hvilket er tilfældet i den aktuelle sag.

105. For det andet bør Kommissionen mere effektivt administrere kravene om tilbagebetaling på dette område, idet den er i besiddelse af vide skønsmæssige beføjelser, men den er ikke blevet udstyret med de nødvendige midler til at bekæmpe modstanden mod tilbagebetalingen af støtte, og Kommissionen har desuden vaklet mellem en alt for fleksibel holdning i visse tilfælde og i andre tilfælde en alt for urealistisk og stædig holdning, som med rette er blevet kritiseret for kun at være »en påtaget strenghed« [69].

106. Kommissionens sidste udvej er ofte at anlægge sag ved Domstolen, og herved forsøge at få dom for den trodsige medlemsstats traktatbrud. De ringe resultater, der opnås, vækker imidlertid to tanker hos mig.

107. På den ene side kan de afsagte domme i de sager, der er anlagt i henhold til artikel 226 EF, eller, som nu, i henhold til artikel 88, stk. 2, andet afsnit, EF, ikke opveje de manglende fællesskabsretlige fuldbyrdelsesforanstaltninger, hvorfor dommenes anvendelighed reduceres betragteligt. At hævde at sådanne afgørelser udgør et grundlag for efterfølgende bøder i henhold til artikel 228 EF grænser til det barnagtige, for i så fald går man fjendens ærinde for dem, som kun ønsker at forhale sagen, uden at støtten tilbagebetales. Under disse omstændigheder er det hensigtsmæssigt at satse på en mere selektiv brug af traktatbrudssøgsmål, hvor man sondrer mellem de sager, der vitterligt kan tjene som eksempel, og de sager, hvor medlemsstaternes ringe grad af samarbejde klart fremgår. Kommissionen har rigeligt kendskab til de kriterier, der skal anvendes for at identificere de mest presserende tilfælde.

108. På den anden side er mulighederne for at diskutere disse problemer umådeligt mange og står ikke i forhold til de begrænsede resultater af de tilbagebetalinger, der opnås. Der er intet til hinder for, at en beslutning om tilbagebetaling af en støtte anfægtes ved en førsteinstansret, eller at der efterfølgende iværksættes appel. Den fremgangsmåde, som en stat anvender til at gennemføre fællesskabsretsakten, kan ligeledes anfægtes med de ulemper, som dette ofte medfører, hvilket den aktuelle sag er et godt eksempel på. Det er ligeledes muligt, at den nationale domstol forelægger et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af den fællesskabsretlige beslutning, som er grundlaget for de nationale myndigheders handlinger, eller vedrørende foreneligheden

68 — I sin fortælling »Ingen skriver til obersten« (Ed. Alianza, Madrid, 1993) beretter Gabriel García Márquez om en anden absurd og tragisk ventetid. Den handler om en oberst, som gennem mange år er gået ned til floden hver uge for at gå den båd i møde, som skal komme med posten og, måske, det med længsel ventede brev fra hovedstaden, som bekræfter hans bevilling af pension som følge af hans deltagelse i en af de revolutioner, der rystede det land, hvor handlingen foregår. Obersten udfører hverken hverv eller driver forretning, idet han stoler på, at den pågældende pension vil tillade ham at leve i større velstand, og derfor synker han længere og længere ned i elendigheden. Til sidst i historien, hvor hans kone er nødt til at koge sten, for at naboerne ikke skal tro, at de ikke har nogen madvarer, er brevet med det glade budskab aldrig dukket op.

69 — M. Karpenschif: »La récupération des aides nationales versées en violation du droit communautaire à l'aune du règlement n 659/1999: du mythe à la réalité?«, *Revue trimestrielle de droit européen*, 37 (3), juli/september 2001, s. 551 ff., især s. 563.

mellem en sådan beslutning og statens bestemmelser vedrørende gennemførelsen. Desuden anvender Kommissionen uden videre traktatbrudssøgsmål, når det ikke lykkes at opnå tilbagebetaling.

109. Dette arsenal af metoder forøges år efter år og medvirker ikke til at overvinde de stædige forhalinger, der opstår i disse situationer. Der er nemlig kun få eksempler på medlemsstater, der har et effektivt system til tilbagebetaling og en politik til kontrol med statsstøtten, som blot minder en smule om Fællesskabets.

110. Endelig må man ikke glemme kravet om at genoprette konkurrencen, således som den var på det tidspunkt, hvor støtten blev bevilget. I denne sag vil en påberåbelse af denne *ultima ratio* i reglerne om statsstøtte [70], grænse til det sarkastiske, idet markedsfordrejningen begyndte for næsten 20 år siden. De virksomheder, der krævede en tilbagevenden til den tidligere tilstand, er sikkert enten forsvundet eller har forsøgt at skaffe sig lignende fordele. Det er indlysende, at dette urealistiske mål ikke er foreneligt med de virkelige forhold på dette område.

111. En betragtning af begivenhedernes forløb i dette kapitel af fællesskabsretten afslører kort sagt, at det er absolut nødvendigt at foretage en mere udførlig harmonisering af de metoder, der skal anvendes for at opnå de formål, som forordning nr. 659/1999 fastsætter [71], således at man kan undgå en endeløs række af unødvendige søgsmål, eftersom de er ineffektive.

VI — Sagens omkostninger

112. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har fået medhold i sagen, og Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, tilpligtes denne stat at betale sagens omkostninger.

70 — Bemærk, at jeg ikke kritiserer Domstolens faste praksis om, at tilbagebetaling af støtten er den logiske konsekvens, når det konstateres, at den er ydet ulovligt (dom af bl.a. 21.3.1991, sag C-305/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1603, præmis 41); men ved at udvide denne tankegang til at omfatte en neutralisering af den skade, som markedet har lidt, således som det forkyndes i betragtning 13, forvandler forordning nr. 659/1999 sig til noget imaginært og kunstigt, en ren enteleki.

71 — For et i alt væsentlighed lignende ræsonnement henvises til M. Karpenschif, nævnt i fodnote 69, s. 590 ff. For en mere generel forståelse af de nationale processuelle lovgivninger henvises desuden til C. Peleki-Vellios: »Le principe de l'autonomie procédurale à la lumière de la jurisprudence Peterbroeck et Van Schijndel«, *Actualités du droit*, 1998, s. 68 ff., især s. 92.

VII — Forslag til afgørelse

113. I overensstemmelse med det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen:

1) fastslår, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 249, stk. 4, EF samt artikel 2 og 3 i Kommissionens beslutning af 12. juli 2000 om den statsstøtte, der er iværksat til fordel for Scott Paper SA/Kimberly-Clark (2002/14/EF), idet Den Franske Republik ikke har gennemført den pågældende beslutning om tilbagebetaling af støtten inden for den fastsatte frist

2) pålægger Den Franske Republik at betale sagens omkostninger.