FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 18 maj 2006 [1]

I — Inledning

1. Kommissionen har väckt talan med stöd av artikel 88.2 andra stycket EG och yrkat att domstolen skall fastställa att Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 249 fjärde stycket EG och artiklarna 2 och 3 i kommissionens beslut 2002/14/EG [2] om de stödåtgärder som Frankrike genomfört till förmån för Scott Paper SA/Kimberly-Clark, genom att inte verkställa nämnda beslut inom den föreskrivna fristen.

2. Den omständigheten att det är vanligt förekommande att talan väcks vid denna domstol med anledning av problem som uppstått vid återbetalning av stöd som gemenskapens medlemsstater felaktigt har beviljat ekonomiska aktörer [3] visar att det rör sig om ett svårt ämne. I många fall beror det på att de olika myndigheterna inom medlemsstaternas förvaltningar eftersträvar olika mål.

3. Kommissionen anser att Frankrike har underlåtit att uppfylla sina gemenskapsåtaganden genom att behålla en omtvistad lagstiftning som, under vissa omständigheter, innebär att enbart den omständigheten att ett beslut om krav på återbetalning av det allmännas fordran (titre de recettes) (nedan kallat beslut om återbetalningskrav) bestrids vid behörig domstol i första instans automatiskt medför uppskov med verkställigheten av beslutet.

II — Tillämpliga bestämmelser

4. Eftersom fördragsbrottet påstås bestå i hur den franska lagstiftningen om förfaran-

1 — Originalspråk: spanska.

2 — Kommissionens beslut av den 12 juli 2000 om de stödåtgärder, som Frankrike genomfört till förmån för Scott Paper SA/Kimberly-Clark (delgivet med nr K(2000) 2183) (EGT L 12, 2002, s. 1). I ansökan och svaromålet hänvisar parterna till denna gemenskapsrättsakt med hjälp av ärendenumret (Statligt stöd CR 38/1998, ex NN 52/1998). Det förefaller emellertid lämpligt att benämna beslutet med dess offentliggörandenummer, och jag kommer därför nedan att använda beteckningen beslut 2002/14. Skillnaden beror troligen på eftersläpningen mellan delgivningen av originaltexten på franska och översättningen av den till gemenskapens övriga språk.

3 — Vid tidpunkten för förslaget till avgörande i detta mål kan ytterligare tre pågående mål nämnas, nämligen målen Lucchini (C-119/05), kommissionen mot Italien (C-207/05) och de förenade målen kommissionen mot Spanien (C-485/03–C-490/03, dom av den 14 december 2006, ännu ej offentliggjortda i rättsfallssamlingen).

det i skattemål har utformats, underlättas förståelsen av kommissionens anmärkningar av en redogörelse för de sinsemellan motstridande gemenskapsrättsliga och nationella bestämmelserna.

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

5. I EG-fördraget regleras statligt stöd i tre artiklar, nämligen artiklarna 87 EG, 88 EG och 89 EG.

6. I artikel 87 EG fastställs principen om förbud mot statligt stöd, när vissa kriterier är uppfyllda (punkt 1), med förbehåll för vissa undantag som är förenliga med den gemensamma marknaden (punkterna 2 och 3). I artikel 88 EG beskrivs särskilt kommissionens uppgift när det gäller att granska stöden (punkt 1) och få de stöd som den anser vara olagliga att upphöra. Den är också behörig att förelägga medlemsstaterna att upphäva eller ändra dem (punkt 2). Slutligen ger artikel 89 EG rådet rätt att anta förordningar om tillämpning av dessa bestämmelser och om undantag för vissa slag av stödåtgärder.

7. Det var just på grundval av den sistnämnda bestämmelsen som förordning (EG) nr 659/1999 [4] antogs för att säkerställa efterlevnaden av och effektiviteten hos de förfaranden som anges i artikel 88 EG genom en kodifiering och en förstärkning av den fasta praxis som kommissionen har utvecklat i åtskilliga meddelanden. [5]

8. Skäl 13 i förordning nr 659/1999 handlar om återbetalning av ekonomiska stöd som strider mot gemenskapsrätten. Där anges att i fall av olagligt stöd som inte är förenligt med den gemensamma marknaden bör konkurrensen återställas och stödet jämte ränta återkrävas utan dröjsmål enligt förfaranden i nationell rätt, vars tillämpning inte får försvåra konkurrensen genom att hindra att kommissionens beslut genomförs omedelbart. För att nå detta resultat bör medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder.

9. Dessa riktlinjer förtydligas i artikel 14 i nämnda förordning, som lyder enligt följande:

”Återkrav av stöd

1. Vid negativa beslut i fall av olagligt stöd skall kommissionen besluta att den berörda

4 — Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (nu artikel 88 EG) (EGT L 83, s. 1).

5 — Skäl 2 i förordning 659/1999.

medlemsstaten skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagaren ... Kommissionen skall inte återkräva stödet om detta skulle stå i strid med en allmän princip i gemenskapsrätten.

2. ...

3. Utan att det påverkar förordnanden av Europeiska gemenskapernas domstol enligt artikel [242 EG] skall återkravet verkställas utan dröjsmål och enligt den berörda medlemsstatens förfaranden enligt nationell lagstiftning, förutsatt att dessa förfaranden gör det möjligt att omedelbart och effektivt verkställa kommissionens beslut. I det syftet skall de berörda medlemsstaterna vid förfaranden inför nationella domstolar vidta alla nödvändiga åtgärder som är tillgängliga i deras respektive rättssystem, inbegripet interimistiska åtgärder, utan att gemenskapsrätten påverkas."

talan och om inte annat föreskrivs i särskilda lagbestämmelser, inte suspensiv verkan om den behöriga domstolen inte bestämmer något annat.

11. Denna regel följer av laglighetspresumtionen (bénéfice du préalable) avseende rättsakter som härrör från det allmänna, samt av förvaltningsrättens natur, vars tillämpning styrs av kravet på skyndsamhet. [7]

12. Code général des collectivités territoriales (allmän lag om regionala och lokala myndigheter) innehåller dock ett undantag. I dess artikel L 1617-5 [8] första stycket, i kapitel VII med rubriken "Bestämmelser om regionala och lokala myndigheters bokföring", föreskrivs följande:

B — *De franska bestämmelserna*

10. Enligt artikel L 4 i Code de justice administrative [6] (lag om förvaltningsdomstolar) har en förvaltningsrättslig talan, till skillnad från en vanlig fransk civilrättslig

"1. Om inget bestridande sker får individuella eller kollektiva beslut om återbetalningskrav som fattats av en regional eller lokal myndighet eller ett statligt bolag på regional eller lokal nivå ex officio verkställas med tvång mot gäldenären.

6 — Lagen trädde i kraft den 1 januari 2001, och lagstiftningsdelen genomfördes genom Ordonnance n° 2000-387 av den 4 maj 2000 (JORF nr 107 av den 7 maj 2000) och ratificerades genom artikel 31-I första stycket i lag nr 2003-591 av den 2 juli 2003 (JORF nr 152 av den 3 juli 2003).

7 — Peiser, P., *Contentieux administratif*, Dalloz, trettonde upplagan, Paris. 2004, s. 116.

8 — Infördes genom artikel 70 i lag nr 96-314 av den 12 april 1996 (JORF nr 88 av den 13 april 1996).

En talan som väcks vid domstol för att bestrida en bestämd fordran som innehas av en regional eller lokal myndighet eller ett statligt bolag på regional eller lokal nivå leder dock till uppskov med verkställigheten av beslutet ..."

III — Bakgrund

A — *Sammanfattning av bakgrunden till beslut 2002/14*

13. Företaget Scott SA, som hade bedrivit verksamhet i Frankrike sedan år 1969, var ägare till en fabrik för tillverkning av hushålls- och sanitetspapper belägen på industrifastigheten i Sologne i kommunen Saint-Cyr-en-Val i departementet Loiret. Fabriken hade cirka 170 anställda. [9]

14. Att fabriken skulle anläggas på denna plats bestämdes i augusti 1987 genom ett avtal som ingicks med staden Orléans och departementet Loiret. Genom detta avtal åtog sig Sempel, som var ett regionalt bolag för upprustning av Loiret, att genomföra samtliga de studier och bygg- och anläggningsarbeten som krävdes för att iordningställa marken för Scott SA:s anläggning. [10]

15. Vid ingåendet av avtalet åtog sig staden och departementet att finansiera iordningställandet av området upp till ett maximibelopp på omkring 12,3 miljoner euro. Av den likvidavräkning som Sempel upprättade framgick dock att den totala kostnaden närmade sig 21,4 miljoner euro. [11]

16. Scott SA förvärvade 48 hektar för 9,9 euro per kvadratmeter (totalt 4,7 miljoner euro). Detta pris hade avtalats med Sempel.

17. I artikel 7 i avtalet föreskrevs att Scott skulle få en förmånlig reningsavgift för vattenförbrukningen som inte fick överstiga 25 procent av den mest förmånliga avgiften enligt den gällande taxan. I januari 1989 ändrade kommunfullmäktige i staden Orléans dock reningsavgiften och införde en minskningskoefficient som avsåg den förbrukade vattenvolymen i kubikmeter och som var ännu mer förmånlig för bolaget. Den stred nämligen utan någon som helst motivering mot den princip som låg till grund för den nya beräkningen av priset, som bestod i en sänkning av avgiften för volymer på upp till 50 000 kubikmeter och en höjning för volymer som låg över denna gräns men

9 — Punkterna 12 och 13 i beslut 2002/14.

10 — Punkterna 14, 16 och 17 i beslut 2002/14.

11 — Punkterna 18 och 19 i beslut 2002/14.

under 150 000 kubikmeter, detta i ett uppenbart bestraffande syfte. Avgiften nådde dock slutligen sin lägsta nivå för förbrukning överstigande 150 000 kubikmeter. Det var denna avgift som var tillämplig på Scott SA. [12]

18. Kimberly-Clark Corporation förvärvade aktierna i Scott SA i januari 1996.

19. Efter det att Cour des comptes (den franska revisionsrätten) hade publicerat den offentliga rapporten "Regionala och lokala myndigheters stödåtgärder till företag", mottog kommissionen i december 1996 ett klagomål rörande de förmånliga villkor som legat till grund för försäljningen av de 48 hektaren. [13]

20. Kommissionen beslutade i maj 1998, efter att ha inhämtat kompletterande uppgifter från de franska myndigheterna, att inleda ett förfarande enligt artikel 88.2 EG avseende dessa åtgärder, med anledning av att det fortfarande förelåg osäkerhet kring villkoren i samband med de franska myndigheternas behandling av Scott SA och villkorens förenlighet med fördraget. [14]

21. Trots att Kimberly-Clark i januari 1998 meddelade att fabriken skulle läggas ned, förvärvade Procter & Gamble i juni samma år Kimberly-Clarks tillgångar, det vill säga tomten och pappersfabriken. [15]

22. När förfarandet hade avslutats konstaterade kommissionen att det inte fanns några objektiva skäl för myndigheterna att förvänta sig att deras investering, det vill säga omvandlingen av en jordbruksfastighet till industrifastighet och uppförandet av en fabrik innan tomten såldes till Scott, skulle ge en rimlig avkastning i form av det pris som detta företag betalade för fastigheten. Kommissionen kunde inte heller identifiera några affärsmässiga skäl eller allmänna, skattepolitiska överväganden som skulle kunna motivera att en så pass låg koefficient fastställdes för vattenförbrukning som översteg 150 000 kubikmeter, vilket i själva verket främst gynnade Scott SA. [16]

23. Följaktligen fattade kommissionen beslut 2002/14, där den konstaterade att Frankrike olagligen hade beviljat stöd till Scott SA, i strid med artikel 88.3 EG. Stödet hade lämnats i form av ett förmånligt pris på ad hoc-basis för en industrifastighet på 48 hektar till ett uppdaterat värde av 12,3 miljoner euro och en förmånlig reningsavgift för all vattenförbrukning som översteg

12 — Punkterna 25–27 i beslut 2002/14.
13 — Punkt 1 i beslut 2002/14.
14 — Punkt 4 i beslut 2002/14.
15 — Punkt 13 i beslut 2002/14.
16 — Punkt 239 i beslut 2002/14.

150 000 kubikmeter. Kommissionen förklarade detta stöd oförenligt med den gemensamma marknaden. [17]

24. Genom beslutet uppmanades Frankrike att återkräva det stöd som Scott SA olagligen hade beviljats. [18] Det angavs också att återbetalningen skulle ske utan dröjsmål och i enlighet med förfarandena i nationell lagstiftning, förutsatt att dessa förfaranden gjorde det möjligt att omedelbart och effektivt verkställa beslutet, inklusive den ränta som löper från den dag företaget kom i åtnjutande av stödet till den dag det återbetalas. [19]

B — *Oenighet beträffande verkställandet av beslut 2002/14*

25. Såväl Scott SA som de berörda lokala myndigheterna väckte talan vid Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt om ogiltigförklaring av beslut 2002/14 den 30 november respektive den 4 december 2000. Förstainstansrätten har hittills endast prövat preskriptionsinvändningen, [20] och frågan om beslutets giltighet är ännu inte avgjord.

26. För att återkräva det beviljade stödet fattade de berörda regionala och lokala myndigheterna flera beslut om återbetalningskrav för att få det stödmottagande företaget att återbetala de belopp som motsvarade de fördelar som företaget hade erhållit i samband med köpet av den tomt där det etablerade sig och genom den förmånliga reningsavgiften.

27. Det uppstod emellertid oenighet mellan Republiken Frankrike och kommissionen beträffande det exakta tomtpriset, trots att det framgår av ansökan och svaromålet att de nationella myndigheterna, efter det att de hade erhållit den rättade versionen av beslut 2002/14 [21], ändrade beloppet till det belopp som beräknats av kommissionen.

28. Till följd av denna meningsskiljaktighet fattade Conseil général du Loiret och staden Orléans nya beslut om återbetalningskrav avseende ett belopp på 4 691 370 euro respektive ett belopp på 7 621 937 euro, vilket motsvarade det återbetalningspliktiga belopp på 12,3 miljoner euro som hade fastställts av kommissionen.

29. Staden Orléans hade inledningsvis fattat sex beslut om återbetalningskrav avseende reningsavgiften, varav endast ett hade efter-

17 — Artikel 1 i beslut 2002/14.

18 — Artikel 2 i beslut 2002/14.

19 — Artikel 3 i beslut 2002/14.

20 — Genom förstainstansrättens dom av den 10 april 2003 i mål T-366/00, Scott mot kommissionen (REG 2003, s. II-1763), och i mål T-369/00, Département du Loiret mot kommissionen (REG 2003, s. II-1789), ogillades sökandenas talan. Den förstnämnda domen överklagades till domstolen, som ogillade överklagandet genom dom av den 6 oktober 2005 i mål C-276/03 P, Scott mot kommissionen (REG 2005, I-8437).

21 — Genom kommissionens skrivelse av den 2 mars 2001.

kommits av bolaget Procter & Gamble, som hade betalat 165 887 euro. De övriga fem besluten ersattes av tre nya beslut avseende betalning av totalt 881 015 euro.

30. I mars 2002 begärde kommissionen att den franska regeringen skulle lämna uppgifter om de åtgärder som hade vidtagits för att återkräva det olagliga stödet.

31. Staten uppgav att Kimberly-Clark hade bestridit de fem fordringar som bolaget fortfarande inte hade betalat — två avseende fastigheten och tre avseende reningsavgiften — genom att väcka talan vid Tribunal administratif de Orleáns (förvaltningsdomstol i första instans) den 29 oktober och den 27 november 2001 mot besluten om återbetalningskraven avseende den fasta egendomen, och den 8 mars 2002 mot de tre besluten avseende taxan för rening av avloppsvatten.

32. Republiken Frankrike uppgav också att en talan som väcks på detta område enligt fransk rätt leder till uppskov av verkställighet av beslut om återbetalningskrav. Kommissionen bad då att få veta vilka skäl som låg till grund för talan mot dessa rättsakter, vilka möjligheter som fanns i landets rättsordning för att inte tillämpa hindret för verkställighet och för att spärra de aktuella beloppen på bolagets konton, när de interna förfarandena skulle äga rum och vilka rättsmedel som fanns att tillgå. Dessutom begärde kommissionen att få en kopia av de ansökningar som hade ingetts till den nationella domstolen.

33. I juli 2003 underrättade den franska regeringen kommissionen om att den saknade rättsliga medel för att tvinga en domstol att förordna om återbetalning av olagliga stöd innan förvaltningsdomstolen i första instans har avgjort målet i sak. Regeringen underlät att tillställa kommissionen en kopia av de begärda handlingarna i de aktuella målen med motiveringen att de inte var offentliga eftersom de skyddades av domstolssekretess.

34. Slutligen, efter det att ett möte hade hållits den 21 januari 2004 mellan kommissionen och de franska myndigheterna för att gå igenom de fall där Frankrike hade ålagts att återkräva stöd, tillställde kommissionen Frankrike en skrivelse där begäran upprepades. När den inte erhöll något svar på de påminnelser som skickades den 9 mars och den 29 april samma år beslutade kommissionen att väcka talan.

IV — Förfarandet vid domstolen

35. Kommission har genom sin ansökan, som inkom till domstolens kansli den 26 maj

2005, yrkat att domstolen skall fastställa att Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 249 fjärde stycket EG och artiklarna 2 och 3 i kommissionens beslut 2002/14 om de stödåtgärder som Frankrike genomfört till förmån för Scott Paper SA/Kimberly-Clark, genom att inte verkställa nämnda beslut inom den föreskrivna fristen. Kommissionen har också yrkat att nämnda stat skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

36. Den franska regeringen har i sitt svaromål, som inkom den 1 augusti 2005, yrkat att talan skall ogillas och att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

37. Det skriftliga förfarandet avslutades med en replik och en duplik.

38. Någon muntlig förhandling har inte hållits, eftersom ingen av parterna begärde detta.

V — Prövning av talan om fördragsbrott

A — *Redogörelse för talan*

39. Genom en skrivelse av den 2 juli 2003, vars äkthet inte har bestridits, underrättade de franska myndigheterna kommissionen om att Tribunal administratif de Orleáns hade vilandeförklarat målet avseende de fem besluten om återbetalningskrav i väntan på att Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt skulle uttala sig om giltigheten av beslut 2002/14.

40. Kommissionen har grundat sitt påstående om fördragsbrott både på den franska domstolens agerande och på stödet från de regionala och lokala myndigheter som är inblandade i tvisten.

41. Republiken Frankrike har i sitt svaromål förnekat att Tribunal administratif de Orleáns skulle ha tagit något som helst initiativ till att vilandeförklara det pågående målet. Kommissionen har därför i sin replik angett dels att den begränsar sina anmärkningar till att endast avse den automatiska karaktären hos uppskovet med verkställighet, som föreskrivs i artikel L. 1617-5 i den ovannämnda allmänna lagen om regionala och lokala myndigheter, och avsaknaden av interimistiska åtgärder för att upphäva den suspensiva verkan, dels att den kompletterar sina grunder för yrkandet att staten Frankrike gjort sig skyldig till fördragsbrott genom att åberopa att skrivelsen av den 2 juli 2003 innehöll felaktigheter och att kommissionens begäran om ytterligare skriftväxling för att komplettera handlingarna i målet inte besvarades. Detta agerande strider enligt kommissionen mot principen om lojalt samarbete i artikel 10 EG.

42. Eftersom föremålet för tvisten på detta sätt har begränsats till att avse nämnda

anmärkningar kommer jag i detta förslag till avgörande endast att pröva frågan huruvida den franska omtvistade bestämmelsen är förenlig med gemenskapsrätten, och särskilt med artikel 14.3 i förordning nr 659/1999, samt huruvida artikel 10 EG eventuellt har åsidosatts.

B — *Det automatiska uppskovet med verkställigheten av besluten om återbetalningskrav betraktat mot bakgrund av gemenskapsrätten*

43. Problemet bottnar i det spänningsförhållande som råder mellan medlemsstaternas processuella autonomi och gemenskapsrättens effektivitet, som måste lösas genom att söka den lämpliga balansen. Härvid skall hänsyn tas till såväl allmänna principer inom gemenskapens rättsordning, särskilt i samband med tillämpningen av dessa i domstolarna i unionens medlemsstater, som principerna i rättspraxis om effektivitet och likvärdighet.

1. Allmänna överväganden: direkt effekt, gemenskapsrättens företräde och domstolarnas tillämpning av gemenskapsrätten

44. Trots att de nedan nämnda grundläggande principerna inom gemenskapens rättsordning är väl kända är det lämpligt att erinra om dem, eftersom de är relevanta för lösningen av förevarande problem.

45. I domen i målet Van Gend & Loos [22] fastställdes att gemenskapsbestämmelser har direkt effekt när de, i enlighet med de preciseringar som gjordes genom domarna i målen Ratti [23] och Becker [24], till sitt innehåll är ovillkorliga och tillräckligt precisa.

46. När det gäller beslut, såsom det som är omtvistat i förevarande fall, framgår det vanligtvis [25] att de har en sådan egenskap av ordalydelsen i artikel 249 EG fjärde stycket där det föreskrivs att beslut till alla delar är bindande för dem som det är riktat till. Den omständigheten att medlemsstaterna saknar utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller direktivens resultat, eftersom de endast väljer formen och medlen för att uppnå dessa, hindrar inte heller dessa bestämmelsers direkta effekt. [26]

47. Det som sägs ovan i föregående punkt talar emot Republiken Frankrikes påstående att det, juridiskt sett, inte är verkställigheten av beslut 2002/14 som har skjutits upp, utan endast verkställigheten av de regionala och lokala myndigheternas beslut om återbetalningskrav, vilket innebär att de odiskutabla återverkningarna på beslut 2002/14 nödvändigtvis härrör från principen om processuell autonomi.

22 — Domstolens dom av den 5 februari 1963 i mål 26/62, Van Gend & Loos (REG 1963, s. 1; svensk specialutgåva, volym 1, s. 161).

23 — Domstolens dom av den 5 april 1979 i mål 148/78, Ratti (REG 1979, s. 1629; svensk specialutgåva, volym 4, s. 439).

24 — Domstolens dom av den 19 januari 1982 i mål 8/81, Becker (REG 1982, s. 53; svensk specialutgåva, volym 6, s. 285).

25 — Isaac, G., Manual de derecho comunitario general, tredje upplagan på spanska, med handledning av Germán-Luis Ramos Ruano, Ed. Ariel S.A., Barcelona, 1995, s. 196.

26 — Isaac, G., a.a., s. 192.

48. Den franska regeringens resonemang strider mot den uppgiftsfördelning som inrättats genom förordning nr 659/1999, enligt vilken kommissionen ges befogenhet att bedöma stöd och kräva återbetalning av stöd och medlemsstaterna befogenhet att välja tillvägagångssätt för att återkräva stöd som förklarats vara olagligt och oförenligt med den gemensamma marknaden. Den kompetensfördelning som följer av detta resonemang skulle i själva verket få absurda följder, eftersom den gör det möjligt för medlemsstaterna att frånta gemenskapsrättsakter deras effekt genom att fatta beslut om verkställande, som lätt kan överklagas, i syfte att undvika eller mildra oönskade konsekvenser, och på så sätt hindra att dessa rättsakter får verkan.

49. Dessutom är det nödvändigt att lyfta fram principen om företräde, som första gången erkändes i domen i målet Costa, [27] genom vilken, såsom en annan stor fransk rättsvetenskapsman har uttryckt det, detta grundläggande begrepp infördes för gemenskapsrätten i dess helhet och utsträcktes till att omfatta all nationell rätt, [28] vilket innebär att det i fall av en konflikt är gemenskapsrätten som gäller framför regering och förvaltning, och framför den lagstiftande och den rättskipande makten. [29]

50. Att detta tillvägagångssätt var ett klokt drag visades tydligt genom domen i målet Simmenthal, genom vilken nationella domstolar ålades skyldigheten att säkerställa att gemenskapens regler [30] ges full verkan genom att vid behov ex officio underlåta att tillämpa varje motstridande bestämmelse i nationell lagstiftning — även senare antagna sådana — utan att behöva begära eller avvakta ett föregående avskaffande av en sådan bestämmelse genom lagstiftning eller något annat konstitutionellt förfarande. [31]

51. Tyngden hos dessa konstateranden möjliggör en korrekt förståelse av principen om nationell processuell autonomi. Det handlar inte om att ge medlemsstaterna tillbaka behörigheten, inte ens delvis, och inte om att utfärda bestämmelser eller anpassa tillämpningen av dessa till deras intressen, utan om att underlätta att gemenskapsrättens fulla verkan säkerställs, [32] på ett enhetligt, direkt och omedelbart sätt. [33]

52. Ur detta perspektiv utgör medlemsstaternas frihet att välja metod för införlivandet av gemenskapens regelverk med nationell rätt en samarbetsmekanism vars syfte är detsamma som gemenskapslagstiftarens,

27 — Domstolens dom av den 15 juli 1964 i mål 6/64, Flaminio Costa mot ENEL (REG 1964, s. 1141; svensk specialutgåva, volym 1, s. 211).

28 — Simon, D., Le système juridique communautaire, Ed. Presses universitaires de France, tredje upplagan, Paris. 2001, s. 410.

29 — Simon, D., a.a., s. 411.

30 — I mitt förslag till avgörande av den 16 mars 2006 i de förenade målen C-392/04 och C-422/04, i-21 Germany och Isis Multimedia, som ännu inte avgjorts genom dom, punkt 90 och följande punkter, förklarar jag att utvecklingen av denna rättspraxis, med avseende på direktiv, utgör sidovägar som har sin orsak i att direktiv inte har ansetts ha horisontell direkt effekt (punkt 91). Detta synsätt kan naturligtvis inte överföras på vare sig förordningar eller beslut, vilka per definition har denna egenskap.

31 — Domstolens dom av den 9 mars 1978 i mål 106/77, Simmenthal (REG 1978, s. 629; svensk specialutgåva, volym 4, s. 75), punkt 24.

32 — Domstolens dom av den 13 juli 1972 i mål 48/71, kommissionen mot Italien, (REG 1972, s. 529; svensk specialutgåva, volym 2, s. 19), punkt 7.

33 — Domstolens dom av den 19 december 1968 i mål 13/68, Salgoil (REG 1968, s. 661; svensk specialutgåva, volym 1, s. 367), särskilt s. 675.

nämligen att bidra till gemenskapsrättens fulländning, och inte en hämsko som håller tillbaka denna kraft. Trots att domstolen, i avsaknad av gemenskapsrättsliga bestämmelser, hänvisar till förfarandena i var och en av medlemsstaterna, [34] måste dessa avhålla sig från att äventyra förverkligandet av målen i fördraget. [35]

53. Mot denna bakgrund skulle Tribunal administratif de Orleáns kunna kritiseras för att inte ha åsidosatt artikel L. 1617-5 i den allmänna lagen om regionala och lokala myndigheter för att påskynda indrivningen av fordringarna enligt de beslut om återbetalningskrav som fattats av de berörda regionala myndigheterna, på samma sätt som High Court of Justice genom domen i målet Factortame III förelades att underlåta att tillämpa kravet enligt engelsk rätt på att bevisa att det föreligger maktmissbruk i offentlig tjänsteutövning (misfeasance in public office) för att det allmännas ansvar skall kunna göras gällande, vilket var otänkbart beträffande lagstiftaren. [36]

54. Denna slutsats skulle emellertid vara alltför förhastad, eftersom domstolen genom sin egen rättspraxis därefter har mildrat detta resonemang och uppställt tydligare gränser för principen om processuell autonomi, såsom beskrivs ovan i punkt 52 i förevarande förslag till avgörande. Följaktligen är det lämpligt att undersöka den utveckling som begreppen effektivitet och likvärdighet har medfört.

2. Effektivitetsprincipen

55. Den omständigheten att det den dag då talan väcktes hade förflutit fem år sedan beslut 2002/14 fattades visar enligt kommissionen att Frankrike, med undantag av de 165 887,40 euro som Procter & Gamble har återbetalat, inte har återfått det stöd som olagligen beviljades Scott SA, och därmed har åsidosatt artikel 14.3 i förordning nr 659/1999.

56. Kommissionen anser att denna situation beror på det automatiska uppskjutandet av förfarandet på nationell nivå, [37] som tillsammans med avsaknaden av alternativ för att kompensera för ett sådant avbrott på andra sätt strider mot effektivitetsprincipen i nämnda bestämmelse.

34 — Domstolens dom av den 11 februari 1971 i mål 39/70, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor (REG 1971, s. 49), liksom dom av den 16 december 1976 i mål 33/76, Rewe (REG 1976, s. 1989; svensk specialutgåva, volym 3, s. 261), och i mål 45/76, Comet (REG 1976, s. 2043).

35 — Constantinesco, V., "L'article 5 C.E.E., 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 av den 5 mars 1996 i de förenade målen C-46/93 och C-48/93, Brasserie du Pêcheur och Factortame (REG 1996, s. I-1029), särskilt punkt 73.

37 — Kommissionen framhåller att detta rättsinstitut är exceptionellt inom fransk rätt och ställer det mot landets allmänna förvaltningsrättsliga princip, vilken anges i artikel L 4 i Code de Justice administrative, med hänvisning till Chapus, R., Droit du Contentieux administratif, elfte upplagan, Ed. Domat, Paris. 2004, punkt 457 och följande punkter.

57. Härvid har kommissionen också erinrat om de stränga krav som i domstolens fasta rättspraxis har ställts på staternas rättsordningar för att förhindra att gemenskapens rättsakter fråntas sin ändamålsenliga verkan. Kommissionen anser i synnerhet att det inte har visats att fallet med stödet till Scott SA utgör ett sådant brådskande fall där det gäller att undvika att parten lider allvarlig och irreparabel skada. [38]

58. Beträffande underlåtenheten att inom en kort frist återfå stödet har Frankrike inte gjort gällande någon absolut omöjlighet, utan det har uppgett sig ha gjort allt som rimligen kan begäras för att få till stånd en återbetalning av det stöd som Scott SA har beviljats. Dessutom har Frankrike hävdat att det fortfarande går att kräva återbetalning eftersom uppskovet med verkställigheten fram till dess att den nationella domstolen meddelar dom är interimistiskt.

59. Frankrike har, för att motivera sitt agerande, anfört att en historisk tolkning skall göras av effektivitetsprincipen. Den slutgiltiga versionen av förordning nr 659/1999 innehåller nämligen inte den formulering som fanns med i slutet av artikel 14.3 i det föregående förslaget, [39] nämligen följande: "[r]ättsmedel enligt nationell lagstiftning får inte ha uppskjutande verkan". Att denna mening utelämnats visar på gemenskapslagstiftarens avsikt att tillåta ett sådant rättsläge som råder i Frankrike.

60. Den franska regeringens ståndpunkt förefaller av nedanstående skäl inte vara försvarbar.

61. Effektivitetsprincipen härrör från domarna i de ovannämnda målen Rewe och Comet [40], men den användes första gången i domen i målet San Giorgio [41], där det slogs fast att "en medlemsstat inte kan göra återbetalningen av nationella avgifter, som uppburits i strid med föreskrifterna i gemenskapsrätten, beroende av ... bevisregler som gör det praktiskt taget omöjligt att utöva denna rättighet". [42]

62. Därefter har principen utvecklats i rättspraxis rörande gemenskapsrättsliga bestämmelser som ger enskilda rättigheter. Domstolen har här framhållit att denna princip begreppsmässigt sammanfaller med med-

38 — Domstolens dom av den 21 februari 1991 i de förenade målen C-143/88 och C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen och Zuckerfabrik Soest (REG 1991, s. I-415; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-19), punkt 23 och följande punkter, och av den 9 november 1995 i mål C-465/93, Atlanta Fruchtgesellschaft m.fl. (REG 1995, s. I-3761). Det skall i enlighet med domen i det förstnämnda målet erinras om de övriga kraven, nämligen att det föreligger allvarliga tvivel om gemenskapsrättsaktens giltighet, att den domstol som beslutar om den interimistiska åtgärden själv framställer en begäran om förhandsavgörande beträffande denna fråga, om frågan inte redan hänskjutits på annat sätt, och att den nationella domstolen tar vederbörlig hänsyn till gemenskapens intressen så att dess bestämmelser inte förbises.

39 — Förslag till rådets förordning (EG) om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (Text av betydelse för EES) KOM(98) 0073 slutlig — 98/0060(CNS) (EGT C 116, 1998, s. 13).

40 — Se ovan fotnot 34.

41 — Domstolens dom av den 9 november 1983 i mål 199/82, San Giorgio (REG 1983, s. 3595; svensk specialutgåva, volym 7, s. 389).

42 — Domen i det ovannämnda målet San Giorgio, punkt 18.

lemsstaternas skyldighet att ge alla gemenskapsmedborgare vars rättigheter åsidosätts tillgång till rättsmedel. [43] Denna princip är idémässigt närbesläktad med rätten till domstolsprövning (droit au juge). [44]

63. Följaktligen skulle man kunna diskutera huruvida det är lämpligt att kommissionen åberopar denna grundläggande princip för att kräva att dess beslut följs, och inleda en debatt om kommissionens ställning som "gemenskapsmedborgare". Denna polemik skall dock undvikas, eftersom det tydligt framgår av själva artikel 14.3 i förordning nr 659/1999 att "återkravet [skall] verkställas utan dröjsmål och enligt den berörda medlemsstatens förfaranden enligt nationell lagstiftning, förutsatt att dessa förfaranden gör det möjligt att omedelbart och effektivt verkställa kommissionens beslut".

64. Det avtryck som effektivitetsprincipen har lämnat i denna bestämmelse är så uppenbart att kommissionen inte behöver visa att den har ställning som en gemenskapsmedborgare som söker rättslig upprättelse. Det rör sig inte om en allmän princip eftersom den skyddas i form av en lagbestämmelse i en normativ rättsakt som ligger till grund för gemenskapsinstitutionens yrkande.

65. De franska myndigheterna har till sitt försvar anfört att de har uttömt alla möjligheter att agera. Detta argument måste nyanseras.

66. Visserligen fattade de berörda regionala och lokala myndigheterna beslut om återbetalningskrav, vilka förhållandevis snabbt delgavs Scott SA. Från myndigheternas perspektiv innebar det förhållandet att Scott SA överklagade besluten till domstol att återbetalningsprocessen stannades upp genom att verkställigheten av besluten därigenom automatiskt sköts upp.

67. Men domen i målet Simmenthal [45] borde ha fått den franska domstolen att, när den stötte på detta rättsliga hinder, överväga att underlåta att tillämpa artikel L 1617-5 i den allmänna lagen om regionala och lokala myndigheter för att se till att beslut 2002/14 gavs full verkan, eftersom det automatiska uppskovet med verkställigheten inte

43 — Skyldighet som följer av domstolens dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston (REG 1986, s. 1651; svensk specialutgåva, volym 8, s. 597).

44 — Girerd, P., "Les principes d'équivalence et d'effectivité: encadrement ou désencadrement de l'autonomie procédurale des Etats membres?", Revue trimestrielle de droit européen, 38 (1), januari/mars 2002, p. 86.

45 — Se ovan fotnot 31.

hindrade den från att med stöd av domarna i målen Kraaijeveld m.fl. [46] och Eco Swiss [47] ex officio beakta gemenskapsrättens företräde, [48] såsom har angetts ovan. [49]

68. De franska domstolarna kan dock inte *ex lege* upphäva den suspensiva verkan i sin egen rättsordning. Jag kommer att gå in på följderna härav längre fram.

69. Dessutom har domstolen, för att förstärka effektivitetsprincipen, lagt ribban mycket högt när det gäller medlemsstatens bevisning för att den har fullgjort sina skyldigheter trots att den inte har lyckats utverka återbetalning av stöd som har förklarats vara olagligt och oförenligt med den gemensamma marknaden.

70. Enligt fast rättspraxis är den enda grund som en medlemsstat kan åberopa till sitt försvar när talan om fördragsbrott har väckts mot den med stöd av artikel 88.2 EG att det föreligger ett hinder för en korrekt verkställighet av beslutet. [50]

71. De franska myndigheterna har dock uttryckligen avstått från att åberopa denna rättfärdigandegrund. Följaktligen skall den inte prövas, eftersom det inte ankommer på domstolen att ex officio ta upp sådana omständigheter.

72. Den franska regeringens påstående att den har gjort allt den har kunnat utgör ett försök att införa en ny rättfärdigandegrund i domstolens rättspraxis. Genom att inte precisera de omständigheter som ligger bakom denna grund förefaller den dessutom förskansa sig bakom den interna rättsordningens särdrag, i detta fall uppskovet med verkställigheten av de nu aktuella besluten om återbetalningskrav.

73. Med stöd av en fast rättspraxis, enligt vilken denna typ av ursäkter inte kan godtas, [51] har domstolen avfärdat argumentet att återbetalning av stöd sker i form av erläggande av en retroaktiv skatt och därför strider mot den konstitutionella rätten i en medlemsstat. [52] I den mån Frankrike påstår

46 — Dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl (REG 1996, s. I-5403).

47 — Dom av den 1 juni 1999 i mål C-126/97, Eco Swiss (REG 1999, s. I-3055).

48 — Generaladvokaten Darmon var naturligtvis mycket mer stringent och övertygande i sitt förslag till avgörande inför dom av den 11 juli 1991 i de förenade målen C-87/90–C-89/90, Verholen m.fl., punkt 19, där han utifrån principen om gemenskapsrättens företräde föreslår inte bara en möjlighet, utan en skyldighet för den nationella domstolen att ex officio beakta förekomsten av en gemenskapsbestämmelse.

49 — I dom av den 14 december 1995 i de förenade målen C-430/93 och C-431/93, Van Schijndel och Van Veen (REG 1995, s. I-4705), godtog domstolen att den nationella domstolen förhöll sig "passiv" när gemenskapsrätten skulle beaktas ex officio i civilrättsliga mål där dispositionsprincipen gäller, och den modifierade därigenom effektivitetens räckvidd. Denna dom saknar dock relevans i förevarande mål. Inte heller kan den mer aktuella domen av den 16 mars 2006 i mål C-234/04, Kapferer (REG 2006, s. I-2585), åberopas, eftersom den avsåg en nationell domstol som hade att göra med ett domstolsavgörande som stred mot gemenskapsrätten, men som hade vunnit laga kraft.

50 — Dom av den 23 februari 1995 i mål C-349/93, kommissionen mot Italien (REG 1995, s. I-343), punkt 12, av den 4 april 1995 i mål C-348/93, kommissionen mot Italien (REG 1995, s. I-673), punkt 16, och av den 22 mars 2001 i mål C-261/99, kommissionen mot Frankrike (REG 2001, s. I-2537), punkt 23.

51 — Dom av den 27 april 1988 i mål 225/86, kommissionen mot Italien (REG 1988, s. I-2271), punkt 10.

52 — Dom av den 10 juni 1993 i mål C-183/91, kommissionen mot Grekland (REG 1993, s. I-3131), punkt 17.

att den tillfälliga karaktären av den suspensiva åtgärden är tillräcklig för att visa att det fortfarande är möjligt att återkräva stödet, räcker det att konstatera att det föreligger ett ackumulerat dröjsmål på mer än fem år.

74. Inom ramen för samma strävan att göra gemenskapsrätten mer effektiv har det slagits fast i rättspraxis att en medlemsstat som under verkställigheten av ett kommissionsbeslut angående statligt stöd upptäcker oförutsedda och oförutsägbara svårigheter är skyldig att underställa kommissionen dessa för bedömning och föreslå lämpliga ändringar. I sådana fall skall kommissionen och medlemsstaten, i enlighet med den ömsesidiga skyldigheten till lojalt samarbete som ligger bakom artikel 10 EG, samarbeta med god vilja för att övervinna svårigheterna, med fullt iakttagande av bestämmelserna i fördraget, i synnerhet bestämmelserna om statligt stöd. [53]

75. Det framgår av handlingarna i målet att Frankrike inte vid något tillfälle har rättat sig efter dessa kriterier, eftersom staten inte har vidtagit åtgärder för att ändra den omtvistade bestämmelsen.

76. Det saknas även skäl att godta argumentet avseende strykningen av den sista meningen i förslaget till förordning nr 659/1999, som anförts för att rättfärdiga att en talan som väcks enligt nationell rätt har suspensiv verkan.

77. Det citat i den franska regeringens svaromål som hämtats från regionkommitténs yttrande [54] bekräftar bara att gemenskapslagstiftaren är försiktig med att inte göra intrång i medlemsstaternas behörighet när det gäller förfaranden för återkrav. Regeringen saknar dock fog för att tolka ett sådant agerande som att uppskov med verkställigheten är tillåtet i alla situationer. Den kan nämligen inte undandra sig de gemenskapsrättsliga principer som obestridligen är tillämpliga.

78. Resultatet av att den sista meningen i artikel 14.3 i förslaget till förordning nr 659/1999 ströks blev ett upprätthållande av status quo, eftersom gemenskapsrätten inte genomgick någon förnyelse. Följaktligen gäller fortfarande de riktlinjer som domstolen uppställde i domen i det ovannämnda målet Zuckerfabrik när det gäller domstolars möjlighet att meddela uppskov med verkställigheten av nationella förvaltningsrätts-

53 — Dom av den 2 februari 1989 i mål 94/87, kommissionen mot Tyskland (REG 1989, s. 175), punkt 9, och av den 27 juni 2000 i mål C-404/97, kommissionen mot Portugal (REG 2000, s. I-4897), punkt 40.

54 — Det hänvisas till Yttrande från Regionkommittén om "Förslag till rådets förordning (EG) om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget" och "Regionalt och kommunalt spelrum när det gäller den ekonomiska politiken och EU:s kontroll av statligt stöd" (CdR 284/98 fin) (EGT C 93, 1999, s. 64).

liga beslut som meddelats för att verkställa gemenskapsrättsliga bestämmelser. Det skall framhållas att det i nämnda dom uppställdes samma krav som dem som gäller för beviljande av interimistiska åtgärder i ett förfarande vid EG-domstolen. [55]

79. För att agera på detta sätt måste den nationella domstolen undersöka huruvida villkoren för att få förordna om uppskov är uppfyllda. Den franska lagstiftaren har emellertid låtit automatiken i den omtvistade bestämmelsen kvarstå och har därigenom antagit att dessa villkor är uppfyllda i samtliga förfaranden där bestämmelsen är tillämplig och där gemenskapsrättens effektivitet står på spel. Detta strider klart mot undantagskaraktären hos de interimistiska åtgärder som föreskrivs i fördraget.

80. Dessutom hindrar den franska lagstiftaren de nationella domstolarna från att pröva huruvida gemenskapsbestämmelsen berövas sin verkan om den inte omedelbart tillämpas, vilket de är skyldiga att göra enligt domen i nämnda mål, [56] genom att den aktuella bestämmelsen gör det svårare för dem att ex officio beakta gemenskapsrätten, framför allt när det framgår att den franska rättsordningen inte innehåller något sätt att uppväga konsekvenserna av artikel L 1617-5 i den allmänna lagen om regionala och lokala myndigheter. [57]

81. Följaktligen strider tillämpningen av denna bestämmelse och framför allt dess inverkan på de beslut om återbetalningskrav som fattats för att verkställa beslut 2002/14 mot effektivitetsprincipen. Bestämmelsen ger nämligen ett oproportionerligt interimistiskt skydd, eftersom detta beviljas automatiskt, och hindrar den nationella domstolen från att utöva sin behörighet inom de gränser som uppställdes i domen i målet Zuckerfabrik.

82. Sammanfattningsvis kan regeringens påstående att den har gjort allt den kunnat för att följa beslut 2002/14 inte godtas, och Republiken Frankrike måste, mot bakgrund av det ovan anförda, anses ha underlåtit att fullgöra sina skyldigheter genom att verkställa detta beslut med hjälp av ett förfarande som begränsar gemenskapsrättens effektivitet, med följden att det stöd som olagligen beviljades Scott SA inte har återbetalats.

55 — Domen i det ovannämnda målet Zuckerfabrik, punkt 27 och följande punkter.

56 — Domen i det ovannämnda målet Zuckerfabrik, punkt 31.

57 — Vad beträffar resultatet skall det påpekas att den franska lagstiftningen uppvisar likheter med den belgiska lagstiftningen, vilken var i fråga i dom av den 14 december 1995 i mål C-312/93, Peterbroeck (REG 1995, s. I-4599). Där slog domstolen fast att gemenskapsrätten hindrar tillämpningen av en nationell förfaranderegel som förbjuder den nationella domstol vid vilken talan har väckts att på eget initiativ bedöma om en nationell rättsakt är förenlig med en gemenskapsrättslig bestämmelse som inte inom en viss tidsfrist åberopats av den enskilde. Eftersom artikel L 1617-5 skall tillämpas *ex lege* hindras den franska domstolen från att undersöka uppskovet med verkställigheten av de aktuella besluten, och sålunda kan den heller inte beakta gemenskapsrätten ex officio.

3. Likvärdighetsprincipen

83. Kommissionen har gjort gällande att likvärdighetsprincipen har åsidosatts, eftersom bestridandet av rättsakter i fransk rätt endast medför uppskov med skattebetalningsskyldigheten när den behöriga domstolen godtar att så sker, [58] och på krediter av alla slag som är resultatet av ett slutligt negativt beslut tillämpas de nationella bestämmelser som är bäst lämpade för att säkerställa det omedelbara och effektiva verkställande som föreskrivs i förordning nr 659/1999.

84. Den franska regeringen har å sin sida gjort gällande att det förfarande som de berörda regionala myndigheterna har valt innebär att det inte görs någon åtskillnad mellan betalningskravens ursprung, huruvida de tillkommit på gemenskapsnivå eller nationell nivå, och därför är av en sådan neutral karaktär som inte strider mot likvärdighetsprincipen.

85. Enligt denna grundläggande princip, vars ursprungliga styrka gradvis har avtagit, [59] sker hänvisningen till medlemsstaternas rättsordning, vid avsaknad av gemenskapsrättsliga bestämmelser, under förutsättning att dessa fastställer "förfaranderegler för en sådan talan som är avsedd att tillvarata rättigheter som för enskilda följer av gemenskapsrättens direkta effekt". [60]

86. Domstolen har tillagt att det ankommer på domstolarna i dessa stater att pröva om de förfaranderegler i den nationella rätten som är avsedda att säkerställa skyddet av de rättigheter som tillkommer enskilda genom gemenskapsrätten är förenliga med likvärdighetsprincipen. [61] För att göra detta skall den nationella domstolen fastställa vilka kriterier som karaktäriserar en liknande talan i nationell rätt och kontrollera huruvida det kan anses vara mer förmånligt att väcka en sådan talan än att väcka talan på grund av ett åsidosättande av gemenskapsrätten. [62]

87. Eftersom de nationella domstolarna är de enda som besitter den kunskap om förfarandereglerna som behövs för att kunna genomföra denna jämförelse [63] är det knappast förvånande att ansvaret för efterlevnaden av likvärdighetsprincipen i stor utsträckning ankommer på dessa domstolar. I förevarande fall innebär dock den automatiska karaktären hos artikel L 1617-5 i den allmänna lagen om regionala och lokala myndigheter att Tribunal administratif de Orleáns knappt ges tillfälle att utöva sina uppgifter, såsom anges ovan.

58 — Kommissionen har hänvisat till Mémento Fiscal 2004, Francis Lefebvre, Ed. Francis Lefebvre, åttonde upplagan, 2003, s. 1033, 7010 § och följande paragrafer.

59 — Sevón, L., "Le juge national en tant que juge communautaire: le principe de l'autonomie procédurale et ses limites", seminarium rörande temat "Samarbete mellan EG-domstolen och de nationella domstolarna", Europeiska gemenskaperna, Luxemburg, 2003, s. 62.

60 — Domen i det ovannämnda målet Rewe, punkt 5 tredje stycket.

61 — Domstolens dom av den 1 december 1998 i mål C-326/96, Levez (REG 1998, s. I-7835), punkt 39, liksom av den 10 juli 1997 i mål C-261/95, Palmisani (REG 1997, s. I-4025), punkt 33.

62 — Girerd, P., a.a., s. 79. Se även Kapteyn, P.J.G., och VerLoren van Themaat, P., An Introduction to the Law of the European Communities: from Maastricht to Amsterdam, Ed. Kluwer, tredje upplagan, London, 1998, s. 561.

63 — Domen i det ovannämnda målet Levez, punkt 43.

88. Dels ankommer det inte på EG-domstolen att bedöma bestämmelser i fransk rätt, dels angavs det i domen i målet Edis, som också rörde skatter, att iakttagandet av likvärdighetsprincipen förutsätter att den omtvistade regeln tillämpas på samma sätt på en talan som grundas på åsidosättande av gemenskapsrätten som på en talan som grundas på åsidosättande av nationell rätt när det rör sig om samma typ av avgifter eller pålagor. Denna princip kan däremot inte tolkas så, att en medlemsstat är skyldig att tillämpa sina mest fördelaktiga bestämmelser för återkrav i samtliga fall av talan om återbetalning av avgifter eller pålagor som har tagits ut i strid med gemenskapsbestämmelser. [64]

89. Eftersom det inte har bestridits att de nu omtvistade besluten om återbetalningskrav har varit föremål för samma förfarande som beslut som har fattats med stöd av franska bestämmelser kan ingen diskriminering konstateras i samband med verkställandet av beslut 2002/14. Situationen skulle ha varit en annan om kommissionen hade föredragit en annan metod för att driva igenom kravet på återbetalning av det stöd som olagligen beviljades Scott SA, men detta problem är en fråga om effektivitet, och den aspekten har redan behandlats ovan.

90. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen fastställer att Republiken Frankrike har gjort sig skyldig till fördragsbrott — trots att den metod som valts för att återkräva stödet inte strider mot likvärdighetsprincipen — eftersom den omständigheten att verkställigheten av de nationella besluten om återbetalningskrav skjuts upp automatiskt innebär att stödet inte kan återkrävas utan dröjsmål, vilket krävs enligt förordning nr 659/1999, och således att gemenskapsrättens effektivitet äventyras.

C — *Frankrikes eventuella åsidosättande av skyldigheten att samarbeta lojalt* [65]

91. Eftersom ett åsidosättande har konstaterats av effektivitetsprincipen föreligger det strikt sett inget behov av att undersöka konsekvenserna av Republiken Frankrikes agerande innan talan väcktes. Därför är påpekandena i denna del av mitt förslag till avgörande summariska och av underordnad betydelse.

92. Kommissionen har kritiserat Frankrike för att ha lämnat felaktiga uppgifter beträffande utvecklingen när det gällde verkställandet av beslut 2002/14. Mer exakt syftar kommissionen på den uppgift som lämnades

64 — Domstolens dom av den 15 september 1998 i mål C-231/96, Edis (REG 1998, s. I-4951), punkt 36.

65 — Det råder inga tvivel om att denna grund kan tas upp till prövning. Trots att den tas upp i repliken, vilket skulle kunna väcka vissa misstankar, avser den en omständighet som blev känd för sökanden efter det att förfarandet hade inletts vid domstolen.

genom skrivelsen av den 2 juli 2003, nämligen att "domstolen har vilandeförklarat målet i väntan på att [Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt] skall uttala sig om giltigheten av kommissionens beslut".

93. Frankrike har inte uttalat sig i frågan.

94. Det lojala samarbete som föreskrivs i artikel 10 EG innebär visserligen, om det tolkas korrekt, att medlemsstaterna har en skyldighet att samarbeta med god vilja med gemenskapsinstitutionerna. Det förefaller dock inte som om varje förbiseende, även ett grovt sådant, direkt utgör grund för fastställande av fördragsbrott.

95. Felaktigheten i den franska skrivelsen hade otvivelaktigt en störande inverkan på kommissionens väckande av talan, som var utformad med utgångspunkt i den nationella domstolens agerande. Trots det skall det konstateras att felet inte har medfört att kommissionens ansökan tömts på sitt innehåll eller har påverkat övriga grunder, utan att för den skull förneka betydelsen av att en så beklaglig försummelse har skett till följd av en sådan brist på nit eller omsorg som man inte skall behöva vänta sig från medlemsstaternas myndigheter.

96. Därför räcker det att ge de franska myndigheterna en tillsägelse och uppmana dem att iaktta samma omsorgsfullhet som de brukar. Det är inte förgäves som Frankrike, som var med och grundade gemenskapen, alltid har stimulerat den europeiska integrationen genom sin engagerade och konstruktiva inställning.

97. Kommissionens påstående att Frankrike har gjort sig skyldigt till fördragsbrott genom att ha negligerat flera av kommissionens skrivelser, och inte lämnat något som helst svar på dem, skall behandlas på samma sätt.

98. Trots att ett sådant agerande strider mot etikettregler och de goda relationerna mellan medlemsstaterna och gemenskapsinstitutionerna kan det inte tillskrivas några rättsföljder. Dessutom är medlemsstaterna fria att välja den försvarsstrategi som bäst tillgodoser deras intressen.

99. Med hänsyn till det ovan anförda anser jag att domstolen inte skall godta påståendet att de beskrivna agerandena utgör underlåtenhet att fullgöra skyldigheten att samarbeta lojalt enligt artikel 10 EG.

D — *Avslutande synpunkter*

100. Om man någon gång hade sagt mig att Samuel Beckett hade hämtat inspiration från ett mål om återbetalning av stöd till sitt kända drama "I väntan på Godot", [66] skulle jag antagligen inte ha trott det. Nu när jag närmar mig slutet av detta förslag till avgörande konstaterar jag dock att kommissionens outtröttliga tålamod i väntan på återbetalningen av stödet påminner mig om detta stora verk av absurd teater.

101. Mer än tjugo år efter det att stödet beviljades Scott SA och nästan sex år efter det att det skulle ha återbetalats har knappt mer än en procent betalats av ett företag som — och detta är ödets ironi — inte ens var betalningsskyldigt enligt beslut 2002/14!

102. Med hänsyn till ökningen av antalet mål med samma föremål som anhängiggörs vid denna domstol, som jag har hänvisat till ovan, är det mycket svårt att dela den optimism som präglar en del av doktrinen beträffande avvärjandet av risken för en otillfredsställande och ojämlik tillämpning av bestämmelserna om återbetalning av statligt stöd, tack vare att principen om medlemsstaternas processrättsliga självständighet successivt har begränsats genom domar som meddelats till följd av talan om fördragsbrott och om ogiltigförklaring, och begäran om förhandsavgörande. [67]

103. Utan att vilja kritisera domstolens arbete på detta område, som för övrigt sker med hjälp av de få verktyg som tillhandahålls genom fördraget, vilket inte innehåller några förfaranden för verkställande, anser jag att det skall erinras om den bistra verkligheten och det magra resultatet som har uppnåtts, detta för att sätta i gång en diskussion på djupet om orsakerna till detta.

104. Jag vill för det första peka på den tvetydiga ställning som intas av Europeiska unionens medlemsstater, vilka beviljar stöd efter stöd som, även om det antagligen sker i hedervärda syften, strider mot gemenskapsrätten. Därefter, när de ombeds samarbeta för att återkräva de stöd som felaktigt har betalats ut, anförs de mest egendomliga argument för att bestrida en talan om fördragsbrott som kommissionen har sett sig tvingad att väcka efter det att andra åtgärder vid upprepade tillfällen har visat sig vara verkningslösa, under förutsättning att kommissionen över huvud taget erhåller något svar och att den inte råkar ut för det

66 — Beckett, S., "I väntan på Godot", översättning [till spanska] av Ana María Moix, Ed. Tusquets, Fábula; sjunde upplagan, Barcelona, 2003.

67 — Lenaerts, K., "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, Editorial Bruylant, Bryssel, 2004, s. 282.

som drabbade den överste som ingen skrev till, [68] vilket har skett i förevarande fall.

105. För det andra borde kommissionen administrera återkraven på detta område på ett bättre sätt. Den har nämligen tillerkänts ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, men inte getts de lämpligaste verktygen för att förhindra förhalning i samband med återbetalning av stöd. Dessutom har den växlat mellan att i vissa fall inta en extremt flexibel hållning och i andra fall en alltför orealistisk och orubblig hållning, vilken med fog har kallats "stränghet som ett spel för gallerierna". [69]

106. Kommissionens sista utväg är ofta att väcka talan vid domstolen med yrkande om att denna skall fastställa att den motarbetande medlemsstaten har gjort sig skyldig till fördragsbrott. De uppnådda resultaten väcker två tankar hos mig.

107. För det första: de domar som meddelats i mål som inletts med stöd av artikel 226 EG eller, som i förevarande fall, artikel 88.2 andra stycket EG löser inte problemet med avsaknaden av gemenskapsrättsliga exekutionstitlar, vilket innebär en avsevärd begränsning av domarnas användbarhet. Att hävda att dessa domar utgör grund för framtida böter enligt artikel 228 EG förefaller nästan barnsligt, eftersom det innebär att man spelar ett spel endast för att få tiden att gå utan att stödet återbetalas. Under dessa omständigheter är det lämpligt att våga sig på en mer selektiv användning av talan om fördragsbrott, genom att göra en åtskillnad mellan de mål som verkligen kan tjäna som exempel och de där samarbetet från medlemsstaternas sida är svagt. Kommissionen känner väl till kriterierna för att identifiera de mest brådskande fallen.

108. För det andra är möjligheterna att diskutera dessa problem alltför många och de står inte i proportion till det begränsade resultatet av återbetalningskraven. Ingenting hindrar att talan väcks vid förstainstansrätten mot ett beslut om återkrav av stöd eller att beslutet därefter överklagas till domstolen. Talan kan också väckas mot ett visst lands åtgärder för att verkställa gemenskapsrättsakten med de olägenheter som följer av detta, vilket har klargjorts i förevarande fall. Det är också möjligt att den nationella domstolen begär ett förhandsavgörande angående giltigheten av det gemenskapsbeslut som utgör grund för den nationella förvaltningens agerande eller angående frågan

68 — I berättelsen "Översten får inga brev" (Alianza Ed., Madrid, 1993) skildrar Gabriel García Márquez ett annat absurt och tragiskt hopp. Det rör sig om en överste som varje vecka sedan åratal tillbaka går ner till floden för att invänta den båt som skall komma med posten och kanske med det efterlängtade brevet från huvudstaden med en bekräftelse på att han beviljats en pension för att ha deltagit i en av de revolutioner som har skakat det land där handlingen utspelar sig. Översten, som räknar med att kunna leva i välstånd tack vare denna pension och därför inte utövar något yrke eller driver någon handel, sjunker allt djupare ner i misären. I slutet av berättelsen, när överstens fru lagar mat på stenar för att grannarna inte skall tro att de inte har något att äta, har brevet med den goda nyheten fortfarande inte anlänt.

69 — Karpenschif, M., "La récupération des aides nationales versées en violation du droit communautaire à l'aune du règlement nº 659/1999: du mythe à la réalité ?", Revue trimestrielle de droit européen, 37 (3), juli/september 2001, s. 551 och följande sidor, särskilt s. 563.

huruvida statens bestämmelser om verkställighet är förenliga med ett sådant beslut. Dessutom använder sig kommissionen i stor utsträckning av talan om fördragsbrott när återbetalning inte har skett.

109. Dessa åtgärder pågår i åratal och gör inte att man kommer till rätta med den utdragna fördröjning som uppstår i dessa situationer. Det finns nämligen få exempel på medlemsstater som har ett system för återbetalning och kontroll av stöd som ens påminner om gemenskapens.

110. Slutligen får man inte glömma bort kravet på att återställa konkurrensen såsom den var vid den tidpunkt då stödet beviljades. Att i det förevarande målet åberopa denna sista utväg i bestämmelserna om statligt stöd [70] skulle gränsa till sarkasm, eftersom marknadssnedvridningen ägde rum för ungefär tjugo år sedan. De företag som krävde en återgång till den tidigare situationen har troligen upphört med sin verksamhet eller försökt skaffa sig liknande fördelar. Det står klart att detta orealistiska syfte inte är förenligt med de verkliga förutsättningarna på detta område.

111. Vid betraktandet av händelseutvecklingen på detta område av gemenskapsrätten förefaller det sammanfattningsvis nödvändigt med en mer detaljerad harmonisering av metoderna för att uppnå målen i förordning nr 659/1999, [71] detta för att undvika en ständig ström av ansökningar som är onödiga, eftersom de är ineffektiva.

VI — Rättegångskostnader

112. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionens talan skall bifallas, skall kommissionens yrkande bifallas.

70 — Jag avser inte att kritisera domstolens fasta rättspraxis som innebär att återbetalning av stöd utgör den logiska följden av fastställandet av att ett visst stöd är olagligt (bland annat dom av den 21 mars 1991 i mål C-305/89, Italien mot kommissionen (REG 1991, s. I-1603), punkt 41), men att utsträcka detta resonemang till att avse en neutralisering av den skada som åsamkats marknaden, vilket föreskrivs i skäl 13 i förordning nr 659/1999 förvandlar denna förordning till något fiktivt, konstgjort, och till ren enteleki.

71 — Se, för ett i huvudsak liknande resonemang, Karpenschif, M., a.a., s. 590 och följande sidor. Beträffande en mer allmän tillnärmning av de nationella processrättsliga bestämmelserna, se också Peleki-Vellios, C., "Le principe de l'autonomie procédurale à la lumière de la jurisprudence Peterbroeck et Van Schijndel", Actualités du droit, 1998, s. 68 och följande sidor, särskilt s. 92.

VII — Förslag till avgörande

113. I enlighet med det ovan anförda föreslår jag att domstolen

1) fastställer att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 249 fjärde stycket EG och artiklarna 2 och 3 i kommissionens beslut av den 12 juli 2000 om de stödåtgärder som Frankrike genomfört till förmån för Scott Paper SA/Kimberly-Clark (2002/14/EG), genom att inte verkställa nämnda beslut att återkräva stödet inom den föreskrivna fristen, och

2) förpliktar Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna.