STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA DÁMASA RUIZ-JARABA COLOMERA

přednesené dne 18. května 2006 [1]

I – Úvod

1. Svojí žalobou podanou podle čl. 88 odst. 2 druhého pododstavce ES se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Francouzská republika tím, že nevykonala ve stanovené lhůtě rozhodnutí 2002/14/ES [2], týkající se státní podpory poskytnuté určitými francouzskými územními samosprávnými celky ve prospěch podniku Scott Paper SA/Kimberly-Clark, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 249 čtvrtého pododstavce ES stejně jako z článků 2 a 3 uvedeného rozhodnutí.

2. Skutečnost, že Soudnímu dvoru jsou opakovaně předkládány věci týkající se problémů spojených s navrácením podpor, které byly hospodářským subjektům neoprávněně poskytnuty členskými státy Společenství [3], svědčí o složitosti této oblasti, která často vyplývá z odlišných cílů sledovaných jednotlivými správními orgány v rámci správního uspořádání členských států.

3. Komise vytýká Francii, že nesplnila své závazky v rámci Společenství tím, že zachovala v platnosti sporná pravidla, která za určitých okolností znamenají automatické přerušení vykonatelnosti příkazů k navrácení podpory, a to v důsledku jejich pouhého zpochybnění před příslušným soudním orgánem rozhodujícím v prvním stupni.

II – Právní rámec

4. Vzhledem k tomu, že nesplnění povinnosti vyplývá ze zákonného uspořádnání

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Rozhodnutí Komise ze dne 12. července 2000, týkající se státní podpory poskytnuté Francií ve prospěch Scott Paper SA Kimberly-Clark [oznámené pod číslem K(2000) 2183] (Úř. věst. L 12 ze dne 15. ledna 2002, s. 1). V žalobě i v žalobní odpovědi odkazují účastníci řízení na tento akt Společenství pod jeho spisovým číslem (Státní podpora CR 38/1998, ex NN 52/1998), avšak zřejmě v důsledku odchylek mezi původním dokumentem ve francouzském jazyce a jeho překladem do ostatních úředních jazyků Společenství je patrně vhodnější uvádět toto rozhodnutí pod jeho číslem zveřejnění, takže dále bude označováno jako „rozhodnutí 2002/14".

3 — V době, kdy se vyjadřuji k této věci, probíhají tři jiná řízení, která zde mohou být uvedena: a to věci Lucchini (C-119/05), Komise v. Itálie (C-207/05) a Komise v. Španělsko (C-485/03 až C-490/03).

francouzského sporného řízení v daňové oblasti, přispěje k lepšímu pochopení žalobních důvodů Komise nástin kolidujících evropských a vnitrostátních právních úprav.

A – *Právo Společenství*

5. Smlouva o ES upravuje státní podpory ve třech článcích, a to v článcích 87 ES, 88 ES a 89 ES.

6. Článek 87 ES zakotvuje zásadu zákazu státní podpory v případě splnění určitých podmínek (odstavec 1), s výhradou určitých případů slučitelných se společným trhem (odstavce 2 a 3). Článek 88 ES určuje zvláště roli Komise při kontrole dotací (odstavec 1) a při stíhání podpor, které považuje za protiprávní, přičemž Komise je oprávněna dokonce i přikázat státům, aby takové podpory zrušily nebo upravily (odstavec 2). A konečně, článek 89 ES opravňuje Radu k přijímání prováděcích nařízení k těmto ustanovením a k vyjímání určitých kategorií podpor.

7. Právě na základě tohoto posledně jmenovaného článku bylo přijato nařízení (ES) č. 659/1999 [4] s cílem zajistit dodržování a účinnost postupů stanovených článkem 88 ES kodifikováním a konsolidováním ustálené praxe Komise rozvinuté v několika jejích sděleních [5].

8. Třináctý bod odůvodnění nařízení č. 659/1999 se týká navrácení finančních podpor, které jsou v rozporu s právním řádem Společenství a uvádí, že v případě protiprávní podpory, která není slučitelná se společným trhem, musí být obnovena hospodářská soutěž a podpora včetně úroků bez odkladu navrácena v souladu s postupy vnitrostátního práva, jejichž použití nesmí být překážkou obnovení hospodářské soutěže tím, že by bránilo okamžitému výkonu rozhodnutí Komise. K dosažení tohoto výsledku by měly členské státy učinit všechna relevantní opatření.

9. Tyto pokyny jsou upřesněny v článku 14 uvedeného nařízení, který zní následovně:

„Navrácení podpory

1. Je-li v případech protiprávní podpory přijato záporné rozhodnutí, Komise roz-

4 — Nařízení Rady ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES [nyní článek 88 ES] (Úř. věst. L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339).

5 — Druhý bod odůvodnění nařízení č. 659/1999.

hodne, že dotyčný členský stát učiní všechna nezbytná opatření, aby příjemce podporu navrátil [...]. Komise nebude vyžadovat navrácení podpory, pokud by to bylo v rozporu s obecnými zásadami práva Společenství.

2. [...]

3. Aniž je dotčen příkaz Soudního dvora Evropských společenství podle článku [242 ES], navrácení se provede bezodkladně a v souladu s postupy vnitrostátního práva dotčeného členského státu za předpokladu, že umožňují okamžitý a účinný výkon rozhodnutí Komise. Aniž je dotčeno právo Společenství, učiní za tímto účelem a v případě řízení před vnitrostátními soudy dotčené členské státy všechny nezbytné kroky v rámci jejich právních řádů, včetně dočasných opatření."

B – *Francouzské právní předpisy*

10. Na rozdíl od běžných žalob v rámci francouzského soukromého práva a s výhradou zvláštních právních předpisů nemají žaloby v oblasti sporných věcí správních v souladu s článkem L 4 správního řádu [6] odkladný účinek, není-li příslušným soudem nařízeno jinak.

11. Toto pravidlo je logickým důsledkem presumpce legality *(bénéfice du préalable)* aktů vydaných orgány veřejné moci, jakož i povahy správního práva, jehož použití se řídí požadavkem rychlosti [7].

12. Existuje však jedna výjimka v rámci obecného zákoníku územních samosprávných celků, neboť jeho čl. L 1617-5 odst. 1 [8], který je součástí kapitoly VII, nazvané „Ustanovení týkající se účetnictví územních samosprávných celků", stanoví:

„1. Individuální nebo kolektivní příkazy k navrácení podpory, vydané územními samosprávnými celky nebo místními veřejnoprávními institucemi, se mohou z moci úřední stát předmětem nuceného výkonu vůči dlužníkovi, a to pokud nebyly napadeny.

6 — Správní řád vstoupil v platnost dne 1. ledna 2001 a jeho legislativní část byla provedena nařízením č. 2000-387 ze dne 4. května 2000 (JORF č. 107 ze dne 7. května 2000) a ratifikována čl. 31-I odst. 1 zákona č. 2003-591 ze dne 2. července 2003 (JORF č. 152 ze dne 3. července 2003).

7 — Peiser, P., Contentieux administratif, Dalloz, 13. vydání., Paříž, 2004, s. 116.

8 — Zavedený článkem 70 zákona č. 96-314 ze dne 12. dubna 1996 (JORF č. 88 ze dne 13. dubna 1996).

Nicméně podání žaloby k soudu, která má za cíl zpochybnit opodstatněnost pohledávky vyměřené a vyúčtované územním samosprávným celkem nebo místní veřejnoprávní institucí, pozdržuje vykonatelnost příkazu. [...]"

III – Skutkový stav

A – *Souhrn skutečností předcházejících řízení až do přijetí rozhodnutí 2002/14*

13. Společnost Scott SA, působící ve Francii od roku 1969, byla vlastníkem závodu na výrobu papíru pro hygienické a domácí účely, nacházející se v průmyslové zóně Sologne v obci Saint-Cyr-en-Val v departamentu Loiret, kde zaměstnávala přibližně 170 osob [9].

14. Umístění závodu na tomto místě vyplývá z podepsání dohody s městem Orléans a s uvedeným departementem v srpnu 1987, na základě níž se Sempel, místní společnost se smíšenou majetkovou účastí, zajišťující technickou vybavenost departementu, zavázala provést studie a práce nezbytné k úpravě pozemků určených pro zařízení společnosti Scott SA [10].

15. Při uzavření této dohody se město a departement zavázaly financovat náklady na úpravu pozemku v maximální výši přibližně 12,3 milionů eur. Z likvidační rozvahy vypracované společností Sempel však vyplývá, že se celková částka blížila 21,4 milionů eur [11].

16. Společnost Scott SA získala 48 hektarů za cenu 9,9 eur/m^2 (celkem 4,7 milionů eur) smluvenou se společností Sempel.

17. Kromě toho článek sedm dohody stanovil ve prospěch Scott SA zvýhodněnou sazbu poplatku za asanaci vybíraného v závislosti na spotřebě vody ve výši 25 % nejvýhodnější platné sazby. Od ledna 1989 však obecní rada města Orléans tuto sazbu změnila a zavedla degresivní koeficient závisející na spotřebě v m^3, který byl pro společnost ještě příznivější, neboť byl v rozporu s hlubší filozofií nového způsobu stanovení ceny, který spočíval ve snížení poplatku pro spotřebu do 50 000 m^3 [a] dále jeho zvýšení u spotřeby do

9 — Body 12 a 13 rozhodnutí 2002/14.

10 — Body 14, 16 a 17 rozhodnutí 2002/14.

11 — Body 18 a 19 rozhodnutí 2002/14.

150 000 m^3, a to se zjevným penalizačním cílem. Nejnižší úroveň tohoto koeficientu však byla nakonec stanovena u spotřeby nad 150 000 m^3, což byl právě případ Scott SA [12].

18. V lednu 1996 nabyla akcie společnosti Scott SA Kimberly-Clark Corporation.

19. V prosinci 1996, poté, co Účetní dvůr uveřejnil veřejnou zprávu, jejímž tématem byly „Zásahy územních samosprávných celků ve prospěch podniků", obdržela Komise stížnost týkající se zvýhodněných podmínek, za nichž byl uskutečněn prodej předmětných 48 hektarů [13].

20. V květnu 1998, poté, co francouzské orgány poskytly doplňující údaje, zahájila Komise proti těmto opatřením a proti jejich slučitelnosti se Smlouvou řízení podle čl. 88 odst. 2 ES, a to s ohledem na pochybnosti přetrvávající ohledně podmínek, za nichž francouzské orgány jednaly vůči Scott SA [14].

21. Přestože Kimberly-Clark oznámila v lednu 1998 zavření závodu, její aktiva, to jest pozemek a papírna, nabyla v červnu téhož roku Procter & Gamble [15].

22. Při uzavření spisu neshledala Komise objektivní důvody pro to, aby územní samosprávné celky očekávaly dostatečný výnos ze své investice, tedy z ceny, kterou Scott SA zaplatila za přeměnu zemědělského pozemku v průmyslovou zónu a z výstavby továrny před prodejem parcely tomuto podniku. Nenalezla ani obchodní důvody nebo úvahy související s daňovou politikou obecně, které by odůvodnily určení natolik nízkého koeficientu vztahujícího se ke spotřebě vody přesahující 150 000 m^3, jejž využívala především společnost Scott SA [16].

23. V důsledku toho Komise přijala rozhodnutí 2002/14, jímž konstatovala, že Francouzská republika v rozporu s čl. 88 odst. 3 ES protiprávně poskytla podpory ve prospěch Scott SA v podobě zvýhodněné *ad hoc* ceny za průmyslovou zónu o rozloze 48 hektarů, jejíž aktualizovaná hodnota činí 12,3 milionů eur, a v podobě zvýhodněné sazby poplatku za asanaci týkající se veškeré

12 — Body 25 až 27 rozhodnutí 2002/14.
13 — Bod 1 rozhodnutí 2002/14.
14 — Bod 4 rozhodnutí 2002/14.
15 — Bod 13 rozhodnutí 2002/14.
16 — Bod 239 rozhodnutí 2002/14.

spotřeby vody nad 150 000 m^3, a prohlásila tyto státní podpory za neslučitelné se společným trhem [17].

24. Rozhodnutí vyzývá Francouzskou republiku k navrácení státních podpor protiprávně poskytnutých společnosti Scott SA [18]. Požaduje rovněž, aby byly navráceny bezodkladně a podle postupů vnitrostátního práva, za předpokladu, že umožňují okamžitý a účinný výkon tohoto rozhodnutí, a to včetně úroků za období ode dne poskytnutí podpor společnosti až do jejich navrácení [19].

B – *Spor týkající se výkonu rozhodnutí 2002/14*

25. Scott SA a dotčené místní orgány podaly dne 30. listopadu a 4. prosince 2000 proti rozhodnutí 2002/14 žalobu na neplatnost k Soudu prvního stupně Evropských společenství, který se prozatím vyjádřil pouze k námitce promlčení [20]. Soud dosud nerozhodl o otázce týkající se platnosti žaloby.

26. Dotčené územní samosprávné celky vydaly za účelem navrácení poskytnutých podpor několik příkazů k navrácení podpory, aby tak obdržely zpět dlužnou částku od společnosti, které byly poskytnuty výhody plynoucí z pozemku, na němž se usadila, a ze zvýhodněné sazby poplatku za asanaci.

27. Vznikl však spor mezi Francouzskou republikou a Komisí ohledně přesné ceny pozemku. Nicméně z žaloby a z žalobní odpovědi vyplývá, že vnitrostátní orgány poté, co obdržely opravenou verzi rozhodnutí 2002/14 [21], přizpůsobily částku uvedenou v příkazech k navrácení podpory částce stanovené Komisí.

28. V důsledku tohoto rozporu pak vydala rada departementu Loiret a město Orléans nové příkazy k navrácení podpory ve výši 4 691 370 eur a 7 621 937 eur, což se shoduje s částkou, která má být vrácena a kterou Komise ohodnotila na 12 300 000 eur.

29. Pokud jde o poplatek za asanaci, město Orléans původně vydalo šest příkazů k navrácení podpory, z nichž pouze jeden,

17 — Článek 1 rozhodnutí 2002/14.

18 — Článek 2 rozhodnutí 2002/14.

19 — Článek 3 rozhodnutí 2002/14.

20 — Rozsudky ze dne 10. dubna 2003, Scott SA v. Komise (T-366/00, Recueil, s. II-1763), a Département Loiret v. Komise (T-369/00, Recueil, s. II-1789) zamítly návrhy žalobkyň. První rozsudek byl předmětem kasačního opravného prostředku, který Soudní dvůr zamítl rozsudkem ze dne 6. října 2005, Scott v. Komise (C-276/03 P, Sb. rozh. s. I-8437).

21 — Zaslána společně s dopisem Komise ze dne 2. března 2001.

ve výši 165 887 eur, byl společností Procter & Gamble zaplacen, zatímco pět zbývajících bylo nahrazeno třemi novějšími v celkové výši 881 015 eur.

30. V březnu 2002 Komise požádala francouzskou vládu o informaci týkající se postupných kroků směřujících k navrácení protiprávně poskytnutých podpor.

31. Ta sdělila, že Kimberly-Clark zpochybnil všech pět pohledávek, které mají být ještě uhrazeny, z nichž dvě týkající se pozemku a tři týkající se poplatku za asanaci, prostřednictvím žalob podaných u Tribunal administratif Orléans (soudu prvního stupně pro sporné věci správní v Orléans) dne 29. října a 27. listopadu 2001 proti příkazům k navrácení týkajícím se nemovitého majetku, a dne 8. března 2002 proti třem příkazům k navrácení týkajícím se poplatku za asanaci odpadních vod.

32. Rovněž sdělila, že podle francouzského práva mají stížnosti podané v této oblasti odkladný účinek, pokud jde o vykonatelnost příkazů. Komise se tedy zajímala o důvody napadení těchto příkazů k navrácení, jakož i o to, zda francouzský právní řád dává možnost tento odkladný účinek vyloučit a zablokovat dlužné částky na účtech dotčené společnosti. Rovněž požádala o harmonogram vnitrostátních řízení a možnosti odvolání. Kromě toho si vyžádala rovněž kopii žalob podaných k vnitrostátnímu soudu.

33. V červenci 2003 informovala francouzská vláda Komisi o neexistenci právních prostředků, které by donutily soudní orgán k nařízení navrácení protiprávních podpor dříve, než se Tribunal administratif vyjádří k věci samé. Neposkytla Komisi žádnou kopii požadovaných procesních dokumentů, přičemž tvrdila, že nejsou veřejně přístupné, neboť se na ně vztahuje soudní tajemství.

34. Konečně, na základě schůzky služeb Komise s francouzskými orgány, konané dne 21. ledna 2004, jejímž účelem byl rekapitulativní přezkum spisů, které byly proti Francii otevřeny v oblasti dotací, zaslala Komise dopis, v němž zopakovala své žádosti. Vzhledem k tomu, že Komise neobdržela na upomínací dopisy ze dne 9. března a 29. dubna 2004 žádnou odpověď, zvolila cestu soudního řízení.

IV – Řízení u Soudního dvora

35. Návrh došlý kanceláři Soudního dvora dne 26. května 2005 navrhuje, aby Soudní

dvůr určil, že Francie tím, že nevykonala rozhodnutí 2002/14, týkající se státní podpory poskytnuté některými územními samosprávnými celky ve prospěch Scott Paper SA/Kimberly-Clark, ve stanovené lhůtě, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 249 čtvrtého pododstavce ES a z článků 2 a 3 uvedeného rozhodnutí. Rovněž navrhuje, aby byla Francouzské republice uložena náhrada nákladů řízení.

36. Francouzská vláda ve své žalobní odpovědi došlé dne 1. srpna 2005 navrhuje, aby byla žaloba zamítnuta jako neopodstatněná a aby byla Komisi uložena náhrada nákladů řízení.

37. Podáním repliky a dupliky byla uzavřena písemná část řízení.

38. Vzhledem k tomu, že žádný z účastníků řízení nepožadoval, aby se jednání konalo, bylo od jednání upuštěno.

V – Rozbor žaloby pro nesplnění povinnosti

A – *Prezentace žaloby*

39. V dokumentu ze dne 2. července 2003, jehož pravost není zpochybněna, informovaly francouzské orgány Komisi o skutečnosti, že soudce Tribunal administratif Orléans přerušil řízení týkající se pěti příkazů k navrácení podpory, dokud se Soud prvního stupně Evropských společenství nevyjádří k platnosti rozhodnutí 2002/14.

40. Komise zakládá nesplnění povinnosti jak na jednání francouzského soudu, tak na podpoře územních samosprávných celků majících úlohu v této věci.

41. Vzhledem k tomu, že Francouzská republika popřela ve své žalobní odpovědi jakoukoli iniciativu Tribunal administratif Orléans, která by vedla k přerušení řízení ve věci, o níž rozhoduje, Komise na jednu stranu ve své replice omezila své žalobní důvody na automatickou povahu přerušení vykonatelnosti, stanovenou v článku L 1617-5 výše uvedeného obecného zákoníku územních samosprávných celků, a na neexistenci předběžných opatření, které by umožnily takový odkladný účinek odstranit. Na druhou stranu rozšířila své žalobní důvody týkající se nesplnění povinností Francouzského státu na nesprávné údaje uvedené v dopise ze dne 2. července 2003 a na skutečnost, že nebylo reagováno na žádosti o doplnění spisu, přičemž toto jednání představuje porušení zásady loajální spolupráce uvedené v článku 10 ES.

42. Vzhledem k tomu, že předmět sporu byl již vymezen těmito žalobními důvody, omezí

se toto stanovisko na rozbor slučitelnosti sporné francouzské právní úpravy s právem Společenství, a zejména s čl. 14 odst. 3 nařízení č. 659/1999, jakož i případného porušení článku 10 ES.

B – *Automatické přerušení vykonatelnosti příkazů k navrácení podpory ve světle práva Společenství*

43. Podstatou tohoto problému je napětí mezi procesní autonomií členských států a účinností evropského práva, takže k řešení by mělo dojít hledáním vhodné rovnováhy. K jejímu dosažení je třeba odkázat jak na obecné zásady právního řádu Společenství, především pokud jde o jejich použití soudy členských států, tak i na judikaturní zásady efektivity a rovnocennosti, zavedené Soudním dvorem.

1. Obecné úvahy: přímý účinek, přednost a použití práva Společenství soudy

44. Byť jsou dobře známé, je třeba uvést samé základy právního řádu Společenství, o nichž bude dále pojednáno, neboť jsou relevantní pro určení požadovaného řešení.

45. Náš výklad začne u rozsudku Van Gend & Loos [22], který zakotvil zásadu přímého účinku právních předpisů Společenství, pokud je jejich obsah, jak upřesnily rozsudky Ratti [23] a Becker [24], nepodmíněný a dostatečně přesný.

46. Co se týče takových rozhodnutí, jaké je předmětem projednávaného sporu, vyplývá tato vlastnost obvykle [25] ze znění čl. 249 čtvrtého pododstavce ES, který uvádí, že rozhodnutí je závazné v celém rozsahu pro ty, jimž je určeno. Kromě toho, neexistence diskreční pravomoci členských států, pokud jde o výsledek směrnic, která vyplývá ze skutečnosti, že tyto státy volí pouze formu a prostředky k dosažení výsledku, nebrání přímému účinku těchto pravidel [26].

47. Výše uvedená myšlenka zpochybňuje tvrzení Francouzské republiky, podle něhož, řečeno právními termíny, nedošlo k přerušení výkonu rozhodnutí 2002/14, nýbrž příkazů k navrácení podpory samosprávných územních celků, a v důsledku toho vyplývají nesporné důsledky na rozhodnutí nutně ze zásady procesní autonomie.

22 — Rozsudek ze dne 5. února 1963 (26/62, Recueil, s. 1).

23 — Rozsudek ze dne 5. dubna 1979 (148/78, Recueil, s. 1629).

24 — Rozsudek ze dne 19. ledna 1982 (8/81, Recueil, s. 53).

25 — Isaac, G., Manual de derecho comunitario general, 3. španělské vydání revidované Germán-Luisem Ramosem Ruanem, Ariel S.A., Barcelona, 1995, s. 196.

26 — Isaac, G., výše uvedený, s. 192.

48. Úvahy francouzské vlády předpokládají zpochybnění rozdělení funkcí zavedeného nařízením č. 659/1999, které udílí Komisi oprávnění hodnotit podpory a požadovat jejich navrácení, a členským státům oprávnění zvolit si způsob navrácení podpor, které byly prohlášeny za protiprávní a neslučitelné se společným trhem. Takové rozdělení pravomoci by totiž mělo absurdní následky, neboť by umožnilo členským státům zbavit účinku akty Společenství vykonstruovaným přijímáním prováděcích ustanovení, která by se snadno mohla stát předmětem žaloby, což by umožnilo bránit účinnosti těchto aktů, a tím se vyhnout nežádoucím následkům anebo je zmírnit.

49. Je namístě rovněž zdůraznit zásadu přednosti, která byla poprvé uznána v rozsudku Costa [27], který, slovy jiného velkého francouzského odborníka, prohlásil tento koncept za zásadní pro veškeré právo Společenství a nadřadil jej vnitrostátnímu právu [28], takže v důsledku toho má pak v případě sporu přednost před vládou, správou, jakož i před zákonodárnou a soudní mocí [29].

50. Na opodstatněnost těchto myšlenek jasně poukázal rozsudek Simmenthal, který přidělil vnitrostátnímu soudu povinnost zaručit plnou účinnost normám Společenství [30], přičemž v případě potřeby může z vlastního podnětu ponechat nepoužité jakékoli ustanovení vnitrostátních právních předpisů, byť pozdějšího data, které by s nimi bylo v rozporu, aniž by musel požadovat nebo očekávat předběžné zrušení tohoto ustanovení legislativní cestou nebo jiným ústavním postupem [31].

51. Závažnost těchto tvrzení umožňuje správně porozumět zásadě vnitrostátní procesní autonomie: nejde o přiznání, a to ani částečné, pravomoci členským státům k zavedení pravidel nebo k úpravě jejich použití podle zájmů těchto států, ale o usnadnění jednotného, přímého a bezodkladného [32] zabezpečení plného účinku práva Společenství [33].

52. Z tohoto hlediska je tedy svoboda členských států, pokud jde o způsoby provedení *acquis communautaire* do jejich právních řádů, pojímána jakožto prostředek spolupráce, který sleduje stejný cíl jako zákonodárce Unie, a sice přispět k plnému

27 — Rozsudek ze dne 15. července 1964 (6/64, Recueil, s. 1141).

28 — Simon, D., Le système juridique communautaire, Presses universitaires de France, 3. vydání, Paříž, 2001, s. 410.

29 — Simon, D., výše uvedený, s. 411.

30 — V bodech 90 a násl. svého stanoviska předneseného dne 16. března 2006 k věcem i-21 Germany a Isis Multimedia (C-392/04 a C-422/04, v nichž Soudní dvůr dosud nevydal rozsudek) jsem vysvětlil, že pokud jde o směrnice, představují úvahy této právní teorie odchylky vyplývající z neuznání přímého horizontálního účinku těchto směrnic (bod 91). Toto konstatování však samozřejmě není použitelné na nařízení, která, již pojmově, takovou povahu mají.

31 — Rozsudek ze dne 9. března 1978, Simmenthal (107/77, Recueil, s. 629, bod 24).

32 — Rozsudek ze dne 19. prosince 1968, Salgoil (13/68, Recueil, s. 662, zejména s. 675).

33 — Rozsudek ze dne 13. července 1972, Komise v. Itálie (48/71, Recueil, s. 529, bod 7).

účinku jeho právních předpisů, a nikoli jakožto překážka, která by mohla toto úsilí ničit. Přestože Soudní dvůr při neexistenci právní úpravy Společenství odkazuje na postupy jednotlivých členských států [34], členské státy se musí vyvarovat toho, aby ohrozily dosažení cílů Smlouvy [35].

53. Na základě těchto předpokladů by bylo možno vytýkat Tribunal administratif Orléans, že se nevyhnul použití článku L 1617-5 obecného zákoníku územních samosprávných celků, čímž by urychlil úhradu příkazů k navrácení podpory, vydaných dotčenými územními samosprávnými celky, tak jako rozsudek Factortame III přikazoval High Court of Justice, aby se vyhnul požadavku uplatňovanému anglickým právem na podání důkazu o zneužití při výkonu funkce (misfeasance in public office), aby tak byla zpochybněna odpovědnost veřejné moci, což zákonodárce nepřipouští [36].

54. Takový rozsudek by však byl unáhlený, neboť samotné rozsudky Soudního dvora tuto judikaturu následně zmírnily, a jak je uvedeno v bodě 52 tohoto stanoviska, stanovily přesnější meze zásady procesní autonomie. Je tedy namístě zabývat se vývojem, který přinesly koncepty efektivity a rovnocennosti.

2. Zásada efektivity

55. Podle Komise skutečnost, že od přijetí rozhodnutí 2002/14 do podání žaloby uběhlo pět let, dokazuje, že s výjimkou částky 165 887,40 eur, zaplacené společností Procter & Gamble, Francie nezískala podporu protiprávně poskytnutou ve prospěch Scott SA zpět, čímž porušuje čl. 14 odst. 3 nařízení č. 659/1999.

56. Tuto situaci přičítá automatické povaze přerušení řízení ve vnitrostátním právu [37], která ve spojení s neexistencí jakékoli alternativy umožňující vyvážit toto přerušení jinými cestami porušuje zásadu efektivity obsaženou ve výše uvedeném ustanovení.

34 — Rozsudky ze dne 11. února 1971, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor (39/70, Recueil, s. 1131), a ze dne 16. prosince 1976, Rewe v. Landwirtschaftskammer für das Saarland (33/76, Recueil, s. 1989) a Comet v. Produktschap voor Siergewassen (45/76, Recueil, 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 — Rozsudek ze dne 5. března 1996, Brasserie du Pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, Recueil, s. I-1029, zejména bod 73).

37 — Komise upozorňuje na to, že ve francouzském právu má tento právní nástroj výjimečnou povahu, a staví ho do protikladu k obecné zásadě uplatňované ve francouzském správním právu, zavedené článkem L 4 správního řádu, přičemž cituje Chapus, R., Droit du Contentieux administratif, 11. vyd., Domat, Paříž, 2004, body 457 a násl.

57. V této souvislosti Komise rovněž připomíná striktní požadavky, které ustálená judikatura Soudního dvora klade na vnitrostátní právní řády, aby zabránila zbavení právních aktů Společenství jejich účinku. Zejména má za to, že v případě dotace ve prospěch Scott SA nebyla prokázána žádná naléhavost související se zabráněním tomu, aby některý z účastníků řízení utrpěl vážnou a nenapravitelnou újmu [38].

58. Pokud jde o to, že nedošlo k navrácení podpory v krátké lhůtě, Francie se nedovolává absolutní nemožnosti, ale tvrdí, že vykonala vše nezbytné k tomu, aby obdržela podporu poskytnutou ve prospěch Scott SA zpět. Kromě toho dodává, že s ohledem na dočasnou povahu přerušení výkonu do doby, než vydá vnitrostátní soud rozhodnutí, k navrácení podpory dojde.

59. Pro odůvodnění svého jednání Francie poukazuje na to, že zásada efektivity musí být postavena na historickém výkladu, neboť konečná verze nařízení č. 659/1999 neobsahuje na konci čl. 14 odst. 3 větu, která byla uvedena v původním návrhu [39] a podle níž „[ž]aloby podané na základě vnitrostátního práva nemají odkladný účinek". *(neoficiální překlad)* Toto opomenutí tak prokazuje záměr zákonodárce Společenství svolit s takovou situací.

60. Podle mého názoru není postoj francouzské vlády obhajitelný a to z následujících důvodů:

61. Zásada efektivity se objevila v rozsudcích Rewe a Comet [40], ačkoli poprvé byla použita v rozsudku San Giorgio [41], který stanoví, že „členský stát nemůže vázat navrácení vnitrostátních poplatků vybraných v rozporu s ustanoveními práva Společenství [...] na důkazní pravidla, která prakticky znemožňují výkon takového práva" [42].

62. Poté se vyvíjela ve sporech týkajících se ustanovení Společenství udílejících oprávnění jednotlivcům, a proto se dostala do popředí úzká pojmová konvergence mezi touto zásadou a povinností členských států umožnit přístup k soudní ochraně každé

38 — Rozsudky ze dne 21. února 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest (C-143/88 a C-92/89, Recueil, s. I-415, body 23 a násl.), a ze dne 9. listopadu 1995, Atlanta Fruchtgesellschaft a další (C-456/93, Recueil, s. I-3761). V souladu s prvně uvedeným rozsudkem je namístě zmínit ostatní požadavky: vážné pochyby o platnosti aktu Společenství; předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se tohoto bodu, podaná samotným soudem, který nařizuje předběžná opatření, pokud k jejímu předložení nedošlo již jinou cestou; zohlednění zájmu Společenství tak, aby nedošlo k vyloučení jeho právních předpisů.

39 — Návrh nařízení Rady (ES), kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES [KOM(98) 73 konečné - CNS 98/0060] (Úř. věst. C 116, s. 13). (neoficiální překlad)

40 — Uvedené výše v poznámce pod čarou 34.

41 — Rozsudek ze dne 9. listopadu 1983 (199/82, Recueil, s. 3595).

42 — Výše uvedený rozsudek San Giorgio, bod 18.

osobě v rámci Společenství, jejíž práva byla dotčena [43], přičemž tato zásada je z důvodů intelektuální soudržnosti spřízněna s právem na soudní řízení se všemi jeho zárukami („právo na soudce") [44].

63. Bylo by tedy možno zpochybnit právo Komise dovolávat se takového samotného základu při vyžadování dodržování svých rozhodnutí, a zahájit tak diskusi o jejím statutu „osoby v rámci Společenství". Je však namístě se této polemice vyhnout, neboť samotný čl. 14 odst. 3 nařízení č. 659/1999 stanoví, že „navrácení se provede bezodkladně a v souladu s postupy vnitrostátního práva dotyčného členského státu za předpokladu, že umožňují okamžitý a účinný výkon rozhodnutí Komise".

64. Stopa zásady efektivity je v tomto ustanovení natolik zjevná, že není nezbytné, aby Komise prokazovala své postavení osoby v rámci Společenství, která požaduje náhradu v důsledku zásahu do právního stavu. Nejde o obecnou zásadu, neboť tato zásada je zakotvena jakožto právní imperativ v normativním aktu, o který se opírá návrh instituce Společenství.

65. Tento vinu vylučující argument vznesený francouzskými orgány, který se týká údajného vyčerpání veškerých možností jednání, musí být upřesněn.

66. Dotčené územní samosprávné celky zajisté vydaly příkazy k navrácení podpory a předložily je relativně rychle společnosti Scott SA k úhradě. Z hlediska veřejné správy představovalo soudní napadení těchto příkazů zpomalení navrácení vzhledem k tomu, že došlo k automatickému přerušení jejich vykonatelnosti.

67. Vzhledem k této překážce právnězákonné povahy by však měla judikatura Simmenthal [45] přinejmenším vést francouzský soud k tomu, aby zvážil nepoužití článku L 1617-5 obecného zákoníku územních samosprávných celků a umožnil tím dosažení plného účinku rozhodnutí 2002/14, vzhledem k tomu, že automatický odklad výkonu mu v souladu s rozsudky Kraaijeveld a další [46] a Eco Swiss [47] nezakazuje uplatnit

43 — Povinnost vyplývající z rozsudku ze dne 15. května 1986, Johnston (222/84, Recueil, s. 1651).

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

45 — Uvedeno výše v poznámce pod čarou 31.

46 — Rozsudek ze dne 24. října 1996 (C-72/95, Recueil, s. I-5431).

47 — Rozsudek ze dne 1. června 1999 (C-126/97, Recueil, s. I-3055).

z moci úřední přednost práva Společenství [48], jak bylo popsáno výše [49].

68. Francouzské soudy však nemohou ve svém vlastním právním řádu bránit odkladnému účinku *ex lege*, což je bod, o jehož následcích pojednám dále.

69. Kromě toho Soudní dvůr za účelem posílení zásady efektivity staví laťku velmi vysoko, pokud jde o důkaz skutečnosti, že daný členský stát splnil své povinnosti, ačkoli nedosáhl navrácení finanční podpory, která byla prohlášena za protiprávní a neslučitelnou se společným trhem.

70. Podle ustálené judikatury je tedy jediným prostředkem obhajoby členských států proti žalobě pro nesplnění povinnosti, podané na základě čl. 88 odst. 2 ES, prostředek vyplývající z nemožnosti správného výkonu rozhodnutí [50].

71. Francouzské orgány však výslovně odmítají dovolat se tohoto odůvodnění, a v důsledku toho není namístě jej přezkoumávat, neboť Soudnímu dvoru nepřísluší, aby takovéto poznatky uplatňoval z moci úřední.

72. Francouzská vláda tvrdí, že vykonala vše, co vykonat mohla, čímž usiluje o to, aby bylo do soudní praxe Soudního dvora zavedeno další odůvodnění. Mimoto, vzhledem k tomu, že neupřesňuje jeho opodstatnění, se zdá, že se tak skrývá za zvláštnosti vnitrostátního právního řádu, a sice za výše uvedené přerušení vykonatelnosti příkazů k navrácení podpory.

73. Přitom v souladu s ustálenou judikaturou, která odmítá tento druh důvodů vylučujících odpovědnost [51], zamítl Soudní dvůr myšlenku, podle níž navrácení podpory, které nabývá formu retroaktivního poplatku, porušuje ústavní právo členského státu [52]. Pokud by Francie měla za to, že dočasná

48 — Generální advokát M. Darmon byl mnohem důslednější a přesvědčivější v bodu 19 svého stanoviska ve věci Verholen a další (rozsudek ze dne 11. července 1991, C-87/90, C-88/90 a C-89/90, Recueil, s. I-3757), v němž na základě zásady přednosti práva Společenství hovoří nikoli o pouhém oprávnění, nýbrž o povinnosti vnitrostátního soudu dovolávat se z moci úřední existence právního předpisu Společenství.

49 — Rozsudek ze dne 14. prosince 1995, Van Schijndel a Van Veen (C-430/93 a C-431/93, Recueil, s. I-4705), připustil „pasivitu" vnitrostátního soudu, má-li být právo Společenství uplatňováno z moci úřední v rámci občanskoprávních řízení, v nichž se uplatňuje dispozitivní zásada, a tím zmírnil dosah efektivity. Tento rozsudek však v projednávaném případě není relevantní. Nelze se dovolávat ani novějšího rozsudku ze dne 16. března 2006, Kapferer v. Schlank (C-234/04, Sb. rozh. s. I-2585), neboť se týkal vnitrostátního soudu čelícího rozhodnutí, které je v rozporu s právem Společenství, ačkoliv je pravomocné.

50 — Rozsudky ze dne 23. února 1995, Komise v. Itálie (C-349/93, Recueil, s. I-343, bod 12); ze dne 4. dubna 1995, Komise v. Itálie (C-348/93, Recueil, s. I-673, bod 16); a ze dne 22. března 2001, Komise v. Francie (C-261/99; Recueil, s. I-2537, bod 23).

51 — Rozsudek ze dne 27. dubna 1988, Komise v. Itálie (C-225/86, Recueil, s. I-2271, bod 10).

52 — Rozsudek ze dne 10. června 1993, Komise v. Řecko (C-183/91, Recueil, s. I-3131, bod 17).

povaha odkladného opatření umožňuje prokázat, že navrácení je dosud možné, k odmítnutí tohoto tvrzení by stačilo konstatovat, že došlo k celkovému prodlení více než pěti let.

74. S týmž cílem posílení účinnosti práva Společenství a v souladu s judikaturou musí členský stát při výkonu rozhodnutí Komise v oblasti podpor zajistit, aby nepředvídané a nepostižitelné nevýhody, které si uvědomí při návrhu vhodných změn, byly podrobeny posouzení tohoto orgánu. V takovém případě jsou Komise i členský stát povinny na základě vzájemných povinností loajální spolupráce, jimiž se řídí zejména článek 10 ES, spolupracovat v dobré víře tak, aby byly překonány obtíže, a přitom plně dodržovat ustanovení Smlouvy, zejména ustanovení týkající se podpor [53].

75. Ze spisu vyplývá, že jednání francouzského státu nevyhovělo těmto kritériím v žádném okamžiku, neboť neprovedl žádnou změnu sporného ustanovení.

76. Je namístě zamítnout i argument týkající se vypuštění poslední věty z návrhu nařízení č. 659/1999, kterým měla být odůvodněna skutečnost, že žaloby podané v souladu s vnitrostátním právem mají odkladný účinek.

77. Citace z stanoviska Výboru regionů, kterou francouzská vláda uvedla ve své žalobní odpovědi [54], pouze potvrzuje obezřetnost zákonodárce Společenství, který chrání pravomoci členských států v oblasti postupů navrácení. Francouzská vláda však z tohoto jednání nesprávně vyvozuje, že odkladný účinek je v každé situaci považován za přípustný, neboť se musí řídit zásadami práva Společenství, jejichž použití je nesporné.

78. Vzhledem k tomu, že v konečném znění nařízení č. 659/1999 byla vypuštěna poslední věta návrhu čl. 14 odst. 3, je zachován *status quo,* neboť právo Unie nebylo předmětem žádných úprav. V důsledku toho přetrvávají pravidla stanovená Soudním dvorem ve výše uvedeném rozsudku Zuckerfabrik, pokud jde o rozhodnutí vnitrostátních soudů týkající se přerušení výkonu vnitrostátních správních aktů provádějících evropské právní předpisy.

53 — Rozsudky ze dne 2. února 1989, Komise v. Německo (94/87, Recueil, s. 175, bod 9); a ze dne 27. června 2000, Komise v. Portugalsko (C-404/97, Recueil, s. I-4897, bod 40).

54 — Odkazuje na stanovisko Výboru regionů k „Návrhu nařízení Rady (ES), kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES" a k dokumentu „Volný prostor pro regionální a místní aktivity v hospodářské politice a státní podpory Evropské unie" [CdR 284/98 konečné] (Úř. věst. C 93 ze dne 6. dubna 1999, s. 64). *(neoficiální překlad)*

Je namístě zdůraznit skutečnost, že tento rozsudek požadoval tytéž podmínky, jaké jsou požadovány pro vydání předběžných opatření v rámci řízení u Soudního dvora [55].

79. Aby tak mohl činit, musí vnitrostátní soud ověřit, zda jsou splněny podmínky, které mu umožňují nařídit takový odklad. Přitom, pokud francouzský zákonodárce zachovává automatickou povahu sporného ustanovení, předpokládá, že jsou tyto podmínky splněny ve všech řízeních, v nichž se toto ustanovení použije a v rámci nichž se projevuje účinnost práva Společenství. A to v přímém protikladu k výjimečné povaze předběžných opatření, stanovené Smlouvou.

80. Francouzský zákonodárce kromě toho brání svým vnitrostátním soudům ověřit, zda skutečnost, že se akt Společenství nepoužije okamžitě, jej nezbaví veškerého užitečného účinku, k čemuž je zavazuje výše uvedený rozsudek [56], a to tím, že jim znesnadňuje posouzení práva Společenství z moci úřední, zejména je-li prokázáno, že francouzský právní řád nestanoví žádný způsob neutralizace dopadů článku L 1617-5 obecného zákoníku územních samosprávných celků [57].

81. Použití tohoto ustanovení a zejména jeho účinek na příkazy k navrácení podpory vydané při výkonu nařízení 2002/14 jsou tedy v rozporu se zásadou efektivity, neboť nabízejí nepřiměřenou soudní ochranu, a to tím, že ji přiznávají automaticky, a v mezích rozsudku Zuckerfabrik zbavují vnitrostátní soud výkonu jeho pravomocí.

82. Argumentace žalované vlády, podle níž bylo vykonáno vše, co bylo možné za účelem podřízení se rozhodnutí 2002/14, tedy nemůže být přijata, a s ohledem na výše uvedené úvahy je namístě se domnívat, že Francouzská republika nesplnila své povinnosti tím, že při výkonu tohoto aktu Společenství použila postup, který omezuje účinnost práva Unie, v důsledku čehož nedošlo k navrácení podpory protiprávně poskytnuté ve prospěch Scott SA.

55 — Rozsudek Zuckerfabrik, body 27 a násl.

56 — Výše uvedený rozsudek Zuckerfabrik, bod 31.

57 — Pokud jde o výsledek, francouzské právní předpisy se podobají belgickým, na nichž se zakládá rozsudek ze dne 14. prosince 1995, Peterbroeck (C-312/93, Recueil, s. I-4599), v němž Soudní dvůr rozhodl, že právo Společenství brání použití vnitrostátního procesního pravidla, které zakazuje vnitrostátnímu soudu, aby z moci úřední posoudil slučitelnost vnitrostátního právního aktu s ustanovením Společenství, jehož se v určité lhůtě procesní subjekt nedovolal. Jelikož se použije ex lege, brání článek L 1617-5 francouzskému soudu, aby se zabýval přerušením výkonu příkazů k navrácení podpory, a v důsledku toho se tento soud rovněž nemůže z moci úřední dovolávat evropského práva.

3. Zásada rovnocennosti

83. Komise vytýká nedodržení zásady rovnocennosti, neboť ve francouzském právu vede napadení aktů k odkladu povinnosti zaplatit poplatek pouze tehdy, pokud to schválí příslušný soud [58], a pohledávky jakékoli povahy, vyplývající z konečného záporného rozhodnutí, požívají vnitrostátního režimu, který je nejvhodnější zárukou okamžitého a účinného výkonu, který požaduje nařízení č. 659/1999.

84. Francouzská vláda odpovídá, že postup zvolený dotčenými územními samosprávnými celky nerozlišuje, zda se jedná o vnitrostátní příkazy k navrácení podpory, nebo o příkazy v rámci Společenství, a má tedy neutrální povahu, jíž není dotčena zásada rovnocennosti.

85. Podle tohoto samého základu, jehož původní síla byla postupně oslabena [59], je za neexistence ustanovení Společenství účelem odkazu na právní řád členských států upravit „procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z přímého účinku práva Společenství“ [60].

86. Soudní dvůr navíc dodal, že soudům těchto států přísluší ověřit, zda jsou procesní pravidla určená k zajištění ochrany práv procesních subjektů, jejichž základem je právo Společenství, v souladu se zásadou rovnocennosti [61]. Aby tak mohl vnitrostátní soud činit, musí určit kritéria charakterizující takový požadavek ve vnitrostátním právu a ověřit, zda je jeho použití považováno za příznivější než použití řízení založených na porušení práva Společenství [62].

87. Jelikož pouze vnitrostátní soudy znají procesní mechanismy umožňující uskutečnit toto srovnání [63], nepřekvapuje, že dodržování zásady rovnocennosti ve velké míře přísluší jim. V projednávané věci však automatická povaha článku L 1617-5 obecného zákoníku územních samosprávných celků sotva dává Tribunal administratif Orléans příležitost k výkonu jeho funkcí, tak jak bylo uvedeno.

58 — Komise odkazuje na Memento Fiscal 2004, Francis Lefebvre, 8. vyd., 2003, s. 1033, body 7010 a násl.

59 — Sevón, L., „El juez nacional como juez comunitario: el principio de autonomía procesal y sus límites“, v: Coloquio sobre la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, Evropská společenství, Lucemburk, 2003, s. 62.

60 — Výše uvedený rozsudek Rewe, bod 5 odst. 3.

61 — Rozsudek ze dne 1. prosince 1998, Levez (C-326/96, Recueil, s. I-7835, bod 39); viz rovněž rozsudek ze dne 10. července 1997, Palmisani (C-261/95, Recueil, s. I-4025, bod 33).

62 — Girerd, P., uvedený výše, s. 79; viz rovněž Kapteyn, P. J. G., a VerLoren van Themaat, P., An Introduction to the Law of the European Communities: from Maastricht to Amsterdam, Kluwer, 3. vyd., Londýn, 1998, s. 561.

63 — Výše uvedený rozsudek Levez, bod 43.

88. Zaprvé tedy nepřísluší Soudnímu dvoru, aby posuzoval ustanovení francouzského práva. Zadruhé v rozsudku Edis, týkajícím se rovněž daňové oblasti, Soudní dvůr uvedl, že dodržování zásady rovnocennosti předpokládá, že se sporná podmínka použije bez rozdílu na žaloby založené na porušení práva Společenství i na žaloby založené na porušení vnitrostátního práva, jedná-li se o stejný druh daní či poplatků. Tato zásada naopak nemůže být vykládána tak, že zavazuje členský stát k tomu, aby na veškerá řízení týkající se navrácení daní či poplatků přijatých v rozporu s ustanoveními Společenství použil svůj nejpříznivější režim pro pohledávky [64].

C – Případné porušení povinnosti loajální spolupráce ze strany francouzského státu [65]

89. S ohledem na to, že nebylo zpochybněno, že sporné příkazy k navrácení podpory podléhaly témuž postupu, jaký vyplývá z použití francouzských ustanovení, nelze tedy poukázat na žádnou diskriminaci při výkonu rozhodnutí 2002/14. Skutečnost, že by Komise dala přednost jinému způsobu vyhovění své žádosti o navrácení podpor protiprávně poskytnutých ve prospěch Scott SA, představuje odlišný problém, kterým se posouváme do oblasti efektivity, o níž již bylo pojednáno.

90. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby prohlásil, že Francouzská republika nesplnila své povinnosti, neboť přestože způsob, který byl zvolen pro navrácení podpor, neporušuje zásadu rovnocennosti, automatické přerušení vykonatelnosti vnitrostátních příkazů k navrácení podpory brání tomu, aby byly tyto podpory bezodkladně navráceny, jak to vyžaduje nařízení č. 659/1999, a ohrožuje tím účinnost práva Společenství.

91. S ohledem na nesplnění povinnosti, na něž je poukazováno, pokud jde o zásadu efektivity, není nutné zabývat se následky jednání Francouzské republiky před podáním žaloby, takže úvahy uvedené v této části mého stanoviska představují pouhé shrnutí a mají podpůrnou povahu.

92. Komise vytýká Francii skutečnost, že jí poskytla nesprávné údaje týkající se postupu výkonu rozhodnutí 2002/14. Konkrétně odkazuje na informace obsažené v dopise

64 — Rozsudek ze dne 15. září 1998, Edis (C-231/96, Recueil, s. I-4951, bod 36).

65 — Přípustnost tohoto žalobního důvodu je nesporná, neboť přestože je uveden v replice, což by mohlo vzbudit podezření, opírá se o skutečnost, se kterou se žalobkyně seznámila po zahájení řízení u Soudního dvora.

ze dne 2. července 2003, podle nějž „soud přerušil řízení, aby vyčkal na rozhodnutí [Soudu] o platnosti rozhodnutí Komise".

93. Francie se k tomuto bodu nevyjádřila.

94. Přestože povinnost loajální spolupráce, zakotvená v článku 10 ES, při správném výkladu zavazuje členské státy, aby spolupracovaly v dobré víře s orgány Společenství, nezdá se, že by jakákoli chyba, byť sebevíce neobratná, mohla přímo opodstatnit konstatování nesplnění povinnosti.

95. Chyba uvedená v dopise zaslaném Francií bezpochyby narušila podání žaloby, kterou Komise založila na jednání vnitrostátního soudu. Aniž však popřeme význam, jež má tak nepříjemná nedbalost vyplývající z politováníhodného nedostatku snahy či pečlivosti orgánů členských států, nebyl touto chybou návrh Komise zbaven svého obsahu a nebyly jí dotčeny ani ostatní žalobní důvody.

96. Postačí tedy napomenout francouzské orgány a požádat je, aby postupovaly s řádnou péčí, tak jako obvykle. Není náhodou, že právě Francie, zakladatelská země Společenství, vždy přispívala k evropské integraci svým angažovaným a tvůrčím postojem.

97. Podobným způsobem by měl být vyřešen i žalobní důvod Komise týkající se případného nesplnění povinnosti ze strany Francie vyplývajícího z nedbalosti, s níž ponechala několik dopisů Komise bez odpovědi.

98. Přestože takové jednání odporuje zdvořilosti a dobrým vztahům mezi členskými státy a evropskými orgány, nemůže mít právní následky. Členské státy si mohou ostatně samy zvolit takovou strategii obhajoby, která nejlépe vyhovuje jejich zájmům.

99. S ohledem na to, co bylo uvedeno výše, mám za to, že žalobní důvod, podle nějž uvedená jednání představují nesplnění povinnosti loajální spolupráce, zakotvené v článku 10 ES, musí být zamítnut.

D – *Závěrečné poznámky*

100. Kdyby se mne někdo pokoušel někdy přesvědčit, že Samuel Beckett našel inspiraci pro svou slavnou divadelní hru Čekání na Godota [66] v některé věci týkající se navrácení podpor, pravděpodobně bych tomu nevěřil, ačkoli v době, kdy dokončuji toto stanovisko, mi nezdolná trpělivost Komise, čekající na navrácení podpory, připomněla právě toto velké dílo absurdního divadla.

101. Po více než dvaceti letech od udělení podpor společnosti Scott SA a po téměř šesti letech ode dne, kdy mělo dojít k navrácení, bylo zaplaceno stěží jedno procento z částky, a to (jaká to ironie osudu!) podnikem, který k tomu dokonce na základě rozhodnutí 2002/14 nebyl ani povinen!

102. A tak, vidíme-li, jak jsem již uvedl výše, zvyšující se počet řízení probíhajících u Soudního dvora a majících stejný předmět, je obtížné sdílet optimismus určité části právní teorie, pokud jde o odstranění nebezpečí neuspokojivého a nerovného použití právních předpisů týkajících se navrácení státních podpor, a to díky postupnému vymezení zásady procesní autonomie členských států prostřednictvím žalob pro nesplnění povinnosti, žalob na neplatnost a žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce [67].

103. Aniž by bylo namístě kritizovat práci Soudního dvora v této oblasti, která je ostatně založena na nemnohých nástrojích poskytovaných mu Smlouvou, bez možnosti výkonného řízení, je zapotřebí přiznat smutnou realitu a chatrné výsledky, a zahájit tak hlubokou reflexi o příčinách tohoto stavu.

104. Zaprvé je namístě poukázat na dvojznačné postavení zemí Evropské unie, neváhajících poskytovat podpory, patrně k chvályhodným účelům, avšak v rozporu s právem Společenství. Je-li pak od nich požadována spolupráce nezbytná k navrácení protiprávně poskytnutých částek, používají ty nejbanálnější argumenty k opodstatnění svých odpovědí na žalobu pro nesplnění povinnosti, k níž byla Komise donucena v důsledku opakované neúčinnosti jiných postupů, kdy marně předpokládá, že obdrží odpověď, tak jak je tomu v projednávané věci

66 — Beckett, S., Čekání na Godota, český překlad Patrik Ouředník, Větrné mlýny, Brno 2005.

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, Bruylant, Brusel, 2004, s. 282.

i v případě onoho plukovníka, jemuž neměl kdo psát [68].

105. Zadruhé by v této oblasti Komise měla lépe upravit požadavek navrácení, neboť požívá široké posuzovací pravomoci, avšak nebyla vybavena nejvhodnějšími nástroji k postihování obstrukcí během vracení podpor, a navíc kolísala mezi přehnaně flexibilním postojem při některých příležitostech a příliš utopickým a neústupným postojem při jiných příležitostech, právem nazvaným „vnější přísnost“ [69].

106. Často bývá posledním útočištěm Komise Soudní dvůr, od něhož očekává určení nesplnění povinnosti ze strany vzdorujícího členského státu. Tento chatrný výsledek mne přivádí ke dvěma myšlenkám.

107. Zaprvé, rozsudky vydané v rámci žalob podaných na základě článku 226 ES nebo, jak je tomu v projednávaném případě, na základě čl. 88 odst. 2 druhého pododstavce ES, nemohou napravit neexistenci vykonatelných příkazů v rámci Společenství, což značně snižuje jejich účinnost. Trváme-li na tom, že tyto rozsudky představují základy budoucího donucovacího prostředku v souladu s článkem 228 ES, je to zřejmě téměř dětinské, neboť to vyhovuje těm, jejichž hlavním cílem je nechat plynout čas, aniž by došlo k vrácení dotace. Za tohoto stavu by bylo namístě odvážit se selektivnějšího použití žalob pro nesplnění povinnosti, a to určením věcí, které mohou skutečně posloužit jakožto příklad, a věcí, které poukazují na nedostatek spolupráce členských států. Komise zná dostatečně kritéria umožňující odhalit nejnaléhavější případy.

108. Zadruhé, škála možností k diskuzi o těchto problémech je příliš velká a nepřiměřená vzhledem k chabému výsledku představovanému vrácenými podporami: nic nebrání tomu, aby bylo rozhodnutí o vrácení podpory napadeno u Soudu, nebo tomu, aby byl následně podán kasační opravný prostředek. Opatření k provedení aktu Společenství v určité zemi mohou být rovněž napadena, a to se všemi nevýhodami, které z toho často vyplývají, tak jak je to zřejmé v projednávaném případě. Je rovněž možné, že vnitrostátní soud položí předběžnou otázku ohledně platnosti rozhodnutí Společenství, které zakládá vnitrostátní

68 — Ve své novele „Plukovníkovi nemá kdo psát“ (český překlad Hana Posseltová, Odeon, Praha, 2006) vypráví Gabriel García Márquez o jiném tragikomickém čekání, o čekání plukovníka, který již mnoho let každý týden vyhlíží u řeky loď, která má přivézt poštu a snad i tolik očekávaný dopis z hlavního města, v němž mu má být přiznána penze za účast v jedné z revolucí, které otřásly zemí, v níž se děj odehrává. Plukovník, který si od této renty slibuje pohodlnější život a proto se nevěnuje žádnému zaměstnání ani obchodu, se stále více utápí v bídě. Na konci vyprávění jeho manželka vaří kamení, aby se sousedé nedomnívali, že nemají potraviny, zatímco dopis s dobrou zprávou dosud nepřišel.

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), červenec/září 2001, s. 551 a násl., zejména s. 563.

správní akty, nebo ohledně slučitelnosti svých prováděcích pravidel s tímto rozhodnutím. Kromě toho Komise bez okolků přistupuje k soudnímu řízení pro nesplnění povinnosti, pokud k navrácení podpory nedochází.

109. Tento soubor opatření se protahuje na mnoho let, aniž by ukončil úpornou zdlouhavost, která v takových situacích zavládne, neboť je jen málo příkladů členských států, které by měly vypracovány systémy pro vracení podpor a represivní politiku v této oblasti, které by se alespoň minimálně přibližovaly k systémům Společenství.

110. A konečně nelze zapomenout na požadavek obnovení hospodářské soutěže, který by měl být uplatněn od chvíle poskytnutí podpory. Skutečnost, že je v projednávané věci dovoláváno toto *ultima ratio* právní úpravy týkající se státních podpor [70], hraničí se sarkasmem, neboť k narušení trhu došlo již téměř před dvaceti lety. Je pravděpodobné, že podniky, které se domáhaly návratu do původního stavu, zmizely nebo se pokusily získat podobné výhody. Je jasné, že tento utopický cíl lze stěží sloučit s předpoklady, kterými se tato oblast řídí.

111. Zkrátka, na základě konstatování týkajícího se vývoje událostí v této části práva Společenství se jeví nezbytným provést důkladnější harmonizaci mechanismů určených k dosažení cílů stanovených v nařízení č. 659/1999 [71], a tím zabránit nekonečnému množství neúčinných, a tudíž i neužitečných žalob.

VI – K nákladům řízení

112. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Francouzská republika neměla ve věci úspěch, je třeba posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

70 — Je namístě poznamenat, že nekritizuji ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle níž navrácení dotace představuje logický důsledek konstatování její protiprávnosti [rozsudek ze dne 21. března 1991, Itálie v. Komise (C-305/89, Recueil, s. I-1603, bod 41)]. Pokud však tuto myšlenku dovedeme až k neutralizaci škody způsobené v rámci trhu, jak stanoví bod třináctý odůvodnění nařízení č. 659/1999, pak se toto ustanovení stává nereálným a umělým a mění se v pouhou entelechii.

71 — V tomtéž smyslu viz zejména Karpenschif, M., výše uvedený, s. 590 a násl. Z hlediska obecnějšího sblížení vnitrostátních právních předpisů v procesní oblasti viz rovněž Peleki-Vellios, C., „Le principe de l'autonomie procédurale à la lumière de la jurisprudente Peterbroeck et Van Schijndel", Actualités du droit, 1998, s. 68 a násl., zejména s. 92.

VII – Závěry

113. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

„1) Určil, že Francouzská republika tím, že nevykonala rozhodnutí Komise ze dne 12. července 2000, týkající se státní podpory poskytnuté ve prospěch Scott Paper SA/Kimberly-Clark (2002/14/ES) směřující k navrácení podpory ve stanovené lhůtě, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 249 čtvrtého pododstavce ES, stejně jako z článků 2 a 3 uvedeného rozhodnutí.

2) Uložil Francouzské republice náhradu nákladů řízení."