KOHTUJURISTI ETTEPANEK
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
esitatud 18. mail 2006 [1]

I. Sissejuhatus

1. Komisjon palub EÜ artikli 88 lõike 2 teise lõigu alusel esitatud hagis Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Prantsusmaa ei ole määratud tähtaja jooksul täitnud otsust 2002/14/EÜ [2] riigiabi kohta, mida selle riigi teatavad kohalikud omavalitsusüksused andsid ettevõttele Scott Paper SA/Kimberly-Clark, siis on ta rikkunud EÜ artikli 249 neljandast lõigust ning kõnealuse otsuse artiklitest 2 ja 3 tulenevaid kohustusi.

2. Korduvad pöördumised Euroopa Kohtusse seoses probleemidega, mida tekitab ühenduse liikmesriikide poolt ettevõtjatele alusetult antud toetuste tagasinõudmine, annavad tunnistust [3] selle küsimuse keerukusest, mis on paljudel juhtudel tingitud mitmesuguste haldusasutuste eri eesmärkidest liikmesriikide struktuuris.

3. Komisjon paneb Prantsusmaale süüks ühenduse ees võetud kohustuste täitmata jätmist, sest viimane on jätnud kehtima vaidlusaluse õigusakti, mille kohaselt teatavatel asjaoludel peatub sissenõudekorralduste täitmine automaatselt üksnes seetõttu, et need vaidlustatakse pädevas esimese astme kohtus.

II. Õiguslik raamistik

4. Arvestades seda, et rikkumine tuleneb Prantsuse maksualase kohtumenetluse suh-

1 — Algkeel: hispaania.

2 — Komisjoni 12. juuli 2000. aasta otsus riigiabi kohta, mida Prantsusmaa andis Scott Paper SA/Kimberly-Clarkile (teatavaks tehtud numbri K (2000) 2183 all) (EÜT L 12, 2002, lk 1); hagiavalduses ja kostja vastuses viitavad pooled sellele ühenduse aktile dokumendinumbriga (riigiabi CR 38/1998, *ex* NN 52/1998); aga tõenäoliselt prantsuskeelse algteksti ja selle tõlgete ühenduse teistes ametlikes keeltes avaldamise ajalise nihke tõttu on sobiv viidata sellele avaldamise numbriga, mistõttu on see tekstis edaspidi „otsus 2002/14".

3 — Ainuüksi samast ajast, kui ma avaldan käesoleva asja kohta seisukoha, võib nimetada kolme teist pooleliolevat kohtuasja: kohtuasjad Lucchini (C-119/05), komisjon *vs.* Itaalia (C-207/05) ja komisjon *vs.* Hispaania (C-485/03–C-490/03).

tes kehtivast õiguslikust korrast, annab vastandlike Euroopa ja siseriiklike õigusnormide kõrvutamine komisjoni süüdistustest parema arusaamise.

A. *Ühenduse õigus*

5. EÜ asutamisleping reguleerib riigiabi kolmes artiklis: EÜ artiklites 87, 88 ja 89.

6. EÜ artikkel 87 sätestab riigiabi andmise keelu põhimõtte, kui on täidetud teatud tingimused (lõige 1), tehes keelust mõned erandid, kus abi on ühisturuga kokkusobiv (lõiked 2 ja 3). EÜ artikkel 88 määrab konkreetselt komisjoni rolli abisüsteemide kontrollimises (lõige 1) ja sellise abi keelamisel, mida ta peab õigusvastaseks, kusjuures tal on õigus ka sundida liikmesriike abi lõpetama või muutma (lõige 2). Lõpuks volitab EÜ artikkel 89 nõukogu andma määrusi nende sätete kohaldamiseks ja teatavate abiliikide sellest menetlusest vabastamiseks.

7. Nimelt viimati nimetatud artikli alusel võeti vastu määrus (EÜ) nr 659/1999 [4] EÜ artiklis 88 nimetatud menetluste tõhususe ja efektiivsuse tagamiseks, kodifitseerides ja tugevdades artikli 88 kohaldamise püsivat tava, mille komisjon on välja arendanud mitmetes teatistes. [5]

8. Määruse nr 659/1999 põhjenduses 13 nimetatakse ühenduse õiguskorra vastaselt antud rahalise abi tagastamist, märkides, et ebaseadusliku abi puhul, mis ei sobi ühisturuga kokku, tuleks taastada tõhus konkurents ja tagastada viivitamata abi koos intressidega vastavalt siseriiklikus õiguses kehtivale korrale, mille kohaldamine ei tohi komisjoni otsuse kohest täitmist takistades raskendada tõhusa konkurentsi taastamist; selle tulemuse saavutamiseks peaksid liikmesriigid võtma kõik vajalikud meetmed.

9. Need suunised on sätestatud kõnealuse määruse artiklis 14, mis näeb ette:

„Abi tagastamine

1. Kui ebaseadusliku abi korral tehakse negatiivne otsus, nõuab komisjon, et kõne-

4 — Nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määrus, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 93 [nüüd artikkel 88] kohaldamiseks (EÜT L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339).

5 — Määruse nr 659/1999 põhjendus 2.

alune liikmesriik peab võtma kõik vajalikud meetmed, et abisaajalt abi tagasi saada [...]. Komisjon ei nõua abi tagastamist, kui see on vastuolus ühenduse õiguse üldpõhimõttega.

2. [...]

3. Ilma et see piiraks Euroopa Ühenduste Kohtu poolt vastavalt [EÜ artiklile 242] tehtud korralduste kohaldamist, toimub tagastamine viivitamata ja vastavalt kõnealuse liikmesriigi siseriiklikus õiguses kehtivale korrale, tingimusel et see võimaldab komisjoni otsuse kohest ja tõhusat täitmist. Sel eesmärgil ja juhuks, kui toimub siseriikliku kohtu menetlus, peavad kõnealused liikmesriigid võtma kõik vajalikud ja nende vastavas õigussüsteemis kättesaadavad meetmed, sealhulgas ajutised meetmed, ilma et see piiraks ühenduse õiguse kohaldamist."

B. *Prantsuse õigusnormid*

10. Erinevalt Prantsuse tsiviilhagidest ei ole halduskohtumenetluse raames esitatud kaebusel vastavalt halduskohtumenetluse seadustiku (Code de justice administrative) artiklile L 4 otsuse täitmist peatavat toimet, juhul kui vastav kohus ei määra teisiti ja kui erinormidest ei tulene teisiti. [6]

11. See eeskiri kaasneb ametiasutuste antud aktide õiguspärasuse eeldusega *(bénéfice du préalable)* ning samuti haldusõiguse olemusega, mille kohaldamisel kehtib kiire menetlemise nõue. [7]

12. On siiski üks erand kohalike omavalitsusüksuste seadustikus (Code général des collectivités territoriales), sest selle artikli L 1617-5 [8] esimene lõik peatükis VII „Kohalike omavalitsusüksuste raamatupidamisarvestust käsitlevad sätted" sätestab:

„1. Kohalike omavalitsusüksuste või kohalike ametiasutuste väljastatud individuaalsed või kollektiivsed sissenõudekorraldused, mida ei vaidlustata, võib omaalgatuslikult võlgniku vastu sundtäitmisele pöörata.

6 — Seadustik jõustus 1. jaanuaril 2001 ja selle seadusandlik osa kehtestati 4. mai 2000. aasta määrusega nr 2000-387 (*Journal officiel de la République française*, edaspidi „*JORF*", nr 107, 7.5.2000), mis ratifitseeriti 2. juuli 2003. aasta seaduse nr 2003-591 artikli 31-I esimese lõiguga (*JORF* nr 152, 3.7.2003).

7 — Peiser, P., *Contentieux administratif*, kirj Dalloz, 13. tr, Paris, 2004, lk 116.

8 — Lisatud 12. aprilli 1996. aasta seaduse nr 96-314 (*JORF* nr 88, 13.4.1996) artikliga 70.

Sellegipoolest peatab kohalike omavalitsusüksuste või kohalike ametiasustuste poolt kindlaksmääratud ja sissenõudmisele pööratud võla vaidlustamise eesmärgil kohtusse pöördumine selle dokumendi alusel sissenõudmise täitmise. [...]"

III. Asjaolud

A. *Faktiliste asjaolude kokkuvõte otsuse 2002/14 vastuvõtmiseni*

13. Prantsusmaal alates 1969. aastast tegutsevale äriühingule Scott SA kuulus Loiret' departemangu Saint-Cyr-en-Val'i omavalitsusüksuses Sologne'i tööstuspiirkonnas asuv tualett- ja majapidamispaberivabrik, kus töötas ligi 170 inimest. [9]

14. Vabrik rajati sellesse kohta 1987. aasta augustis Orléans'i linna ja nimetatud departemanguga sõlmitud kokkuleppe tulemusel, millega kohalik segaosalusega äriühing Sempel (Société d'èconomie mixte pour l'équipement du Loiret), kes tegeles departemangumajandusega, kohustus läbi viima Scott SA rajatiste jaoks mõeldud maatükkide arendamiseks vajalikud uuringud ja tööd. [10]

15. Kokkuleppe sõlmimisega kohustusid see linn ja departemang rahastama maatüki arenduskulud kuni ligikaudu 12 300 000 euro ulatuses. Kuid Sempeli koostatud likvideerimisbilansi põhjal oli kogumaksumus 21 400 000 euro ringis. [11]

16. Scott SA ostis 48 hektarit maad Sempeliga kokkulepitud hinnaga 9,9 eurot/m^2 (kokku 4,7 miljonit eurot).

17. Lisaks nägi kokkuleppe seitsmes klausel Scott SA-le veetarbimise pealt ette reoveetasude soodusmäära, milleks kehtestati 25% parimast kehtivast tariifist; Orléans'i linnavolikogu muutis aga seda tariifi 1989. aasta jaanuarist, võttes kasutusele kuupmeetrites kasutusmahu järgi kahaneva koefitsiendi, mis oli äriühingu jaoks veelgi soodsam, sest see oli vastuolus uue hinnaarvutuse aluseks oleva põhimõttega, mis seisneb tasu vähendamises kuni 50 000 m^3 tarbimiseni ning seejärel — ilmse eesmärgiga suuremat tarbimist rohkem maksustada — tasu suurendamises kuni 150 000 m^3 tarbimise puhul, sest lõpuks jäi tasu madalamale tasemele

9 — Otsuse 2002/14 punktid 12 ja 13.

10 — Otsuse 2002/14 punktid 14, 16 ja 17.

11 — Otsuse 2002/14 punktid 18 ja 19.

150 000 m^3 suurema tarbimise puhul — mis vastas just Scott SA tarbimistasemele. [12]

18. 1996. aasta jaanuaris ostis äriühingu Scott SA aktsiad Kimberly-Clark Corporation.

19. 1996. aasta detsembris, pärast Cour des comptes'i (kontrollikoda) avaliku aruande „Kohalike omavalitsusüksuste poolt ettevõtjatele antud soodustused" avaldamist, sai komisjon kaebuse nende 48 hektari müügil võimaldatud soodustingimuste kohta. [13]

20. Prantsuse ametiasutustelt saadud täiendava teabe põhjal algatas komisjon 1998. aasta mais nende meetmetega seoses EÜ artikli 88 lõikes 2 ette nähtud menetluse, kuna püsisid kahtlused asjaolude osas, mille alusel Prantsuse ametiasutused Scott SA suhtes toimisid, ja nende asjaolude kokkusobivuse suhtes asutamislepinguga. [14]

21. Kuigi Kimberly-Clark oli teatanud vabriku sulgemisest 1998. aasta jaanuaris, ostis tema vara koos maatüki ja paberivabrikuga sama aasta juunis Procter & Gamble. [15]

22. Menetluse tulemusel ei leidnud komisjon objektiivseid põhjuseid, miks omavalitsusüksused oleksid pidanud eeldama piisavat tasuvust oma investeeringult, see tähendab tasult, mis Scott SA maksis põllumajandusmaa tööstusalaks muutmise ja vabriku ehitamise eest enne maatüki müümist sellele ettevõttele; samuti ei leidnud ta ärilisi põhjusi või üldise maksupoliitika kaalutlusi 150 000 m^3 suurema veetarbimise puhul nii madala koefitsiendi määramiseks, mida tegelikult võimaldati põhiliselt Scott SA-le. [16]

23. Sellest lähtuvalt võttis komisjon vastu otsuse 2002/14, tuvastades, et Prantsusmaa oli EÜ artikli 88 lõiget 3 rikkudes andnud äriühingule Scott SA ebaseaduslikult abi, mis seisnes *ad hoc* soodushinnas 48-hektarilise tööstusala eest diskonteeritud väärtusega 12 300 000 eurot ja soodustariifiga reoveetasude lubamises kogu veetarbimise eest, mis

12 — Otsuse 2002/14 punktid 25–27.
13 — Otsuse 2002/14 punkt 1.
14 — Otsuse 2002/14 punkt 4.
15 — Otsuse 2002/14 punkt 13.
16 — Otsuse 2002/14 punkt 239.

ületab 150 000 m^3, kuulutades selle abi ühisturuga kokkusobimatuks. [17]

24. Otsuses nõuti, et Prantsuse Vabariik peab ebaseaduslikult antud abi Scott SA-lt tagasi nõudma. [18] Ühtlasi nõudis see abi viivitamata tagastamist koos intressidega alates hetkest, mil äriühing abi kasutama hakkas, kuni abi tagastamiseni ja vastavalt siseriiklikus õiguses kehtivale korrale, tingimusel et see võimaldab otsuse kohest ja tõhusat täitmist. [19]

B. *Vaidlus seoses otsuse 2002/14 täitmisega*

25. Nii Scott SA kui ka asjasse kaasatud kohalikud omavalitsusüksused esitasid vastavalt 30. novembril ja 4. detsembril 2000 hagid otsuse 2002/14 tühistamiseks Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtule, kes on praegu otsustanud ainult aegumisel põhineva vastuväite üle, [20] aga hagi kehtivuse küsimus on veel arutamisel.

26. Et antud abi tagasi nõuda, esitasid asjaomased kohalikud omavalitsusüksused mitmeid sissenõudekorraldusi, et soodustusi saanud ettevõtja tasuks kõik võlgnetavad summad eeliste eest, mis ta sai seoses maatükiga, millel ta tegutsema asus, ja reoveetasude soodustariifiga.

27. Kuid Prantsuse Vabariigi ja komisjoni vahel tekkis lahkarvamus maatüki hinna täpse summa osas, kuigi hagiavaldusest ja kostja vastusest tuleneb, et pärast otsuse 2002/14 parandatud versiooni [21] kättesaamist kohandasid liikmesriigi ametiasutused sissenõudekorraldusi ühenduse institutsiooni arvutatud summale.

28. Nii koostas Loiret' departemangu volikogu (Conseil général du Loire) selle lahkarvamuse tagajärjel uue sissenõudekorralduse summas 4 691 370 eurot ja Orléans'i linn sissenõudekorralduse summas 7 621 937 eurot, mis katsid komisjoni hinnangul tagastamisele kuuluva summa 12 300 000 eurot.

29. Orleáns'i linnavalitsus oli põhimõtteliselt väljastanud reoveetasude kohta kuus sissenõudekorraldust, millest oli äriühing

17 — Otsuse 2002/14 artikkel 1.

18 — Otsuse 2002/14 artikkel 2.

19 — Otsuse 2002/14 artikkel 3.

20 — Esimese Astme Kohtu 10. aprilli 2003. aasta otsustes kohtuasjas T-366/00: Scott *vs.* komisjon (EKL 2003, lk II-1763) ja kohtuasjas T-369/00: Département du Loiret *vs.* komisjon (EKL 2003, lk II-1789) jäeti hagejate nõuded rahuldamata; esimese kohtuotsuse peale kaevati edasi Euroopa Kohtusse, kes jättis apellatsioonkaebuse rahuldamata 6. oktoobri 2005. aasta otsusega kohtuasjas C-276/03 P: Scott *vs.* komisjon (EKL 2005, lk I-8437).

21 — Esitatud koos komisjoni 2. märtsi 2001. aasta kirjaga.

Procter & Gamble tasunud ainult ühe summas 165 887 eurot, samas kui ülejäänud viie asemel väljastati kolm uut sissenõudekorraldust kokku summas 881 015 eurot.

30. 2002. aasta märtsis taotles komisjon Prantsuse valitsuselt teavet ebaseaduslikult antud abi tagastamise suhtes võetud meetmete kohta.

31. Riik teatas, et Kimberly-Clark oli vaidlustanud viis veel tasumata võlgnevust — kaks võlgnevust kinnistu eest ja kolm reoveetasude eest — kaebustega, mille ta esitas Tribunal administratif d'Orléans'ile (Orléans'i esimese astme halduskohus) 29. oktoobril ja 27. novembril 2001 kinnisvara kohta esitatud sissenõudekorralduste vastu ja 8. märtsil 2002 reoveepuhastamise tariifiga seoses esitatud kolme sissenõudekorralduse vastu.

32. Ta teatas ka, et Prantsuse õiguse kohaselt on selles valdkonnas esitatud kaebustel sissenõudekorralduste täitmist peatav toime; komisjon soovis seejärel teada, mis alustel need aktid vaidlusti, samuti seda, mis võimalused on selle riigi õiguskorras selle peatava toime kohaldamata jätmiseks ja võlgnetavate summade asjaomase ettevõtte kontodel blokeerimiseks; samuti küsis ta siseriiklike menetluste ajakava ja õiguskaitsevahendite kohta. Lisaks nõudis ta siseriiklikus kohtus arutamisel olevate kaebuste koopiat.

33. Prantsuse valitsus teatas 2003. aasta juulis komisjonile, et tal puuduvad õiguslikud vahendid selleks, et kohustada kohut andma korraldust ebaseaduslikult antud abi tagastamiseks seni, kuni esimese astme halduskohus ei ole põhikohtuasjas otsust teinud. Ta ei saatnud komisjonile taotletud menetlusdokumendi ärakirja, väites, et dokument ei ole avalik, sest see on kaitstud kohtusaladusega.

34. Lõpuks saatis ühenduse organ pärast 21. jaanuaril 2004 Prantsusmaa vastu abi osas algatatud menetluste kokkuvõtlikult üle vaatamiseks toimunud komisjoni talituste ja Prantsuse ametiasutuste koosolekut kirja, milles kordas oma nõudmisi. Kuna komisjon ei saanud vastust järgnevatele 9. märtsi ja 29. aprilli 2004. aasta meeldetuletustele, otsustas ta kohtusse pöörduda.

IV. Menetlus Euroopa Kohus

35. Euroopa Kohtu kantseleis 26. mail 2005 registreeritud hagis palutakse tuvastada, et

kuna Prantsusmaa ei täitnud otsust 2002/14 riigiabi kohta, mida teatavad kohalikud omavalitsusüksused andsid Scott Paper SA/ Kimberly-Clarkile, määratud tähtajaks, on ta rikkunud EÜ artikli 249 neljandast lõigust ja otsuse 2002/14 artiklitest 2 ja 3 tulenevaid kohustusi. Selles nõutakse lisaks kohtukulude väljamõistmist kostjaks olevalt riigilt.

36. 1. augustil 2005 registreeritud kostja vastuses nõuab Prantsuse valitsus hagi põhjendamatuse tõttu rahuldamata jätmist ja kohtukulude väljamõistmist komisjonilt.

37. Repliigi ja vasturepliigi menetlemisega lõpetati kirjalik menetlus.

38. Kohtuistungit ei toimunud, kuna pooled seda ei taotlenud.

V. Liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi analüüs

A. *Probleemiasetus*

39. 2. juuli 2003. aasta dokumendis, mille ehtsust ei ole vaidlustatud, teatasid Prantsuse ametiasutused komisjonile, et Tribunal administratif d'Orléans otsustas viie tasumisele kuuluva sissenõudekorralduse vastu algatatud menetluse peatada kuni ajani, mil Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohus otsustab otsuse 2002/14 kehtivuse üle.

40. Komisjon tugines liikmesriigi kohustuste rikkumise hagis Prantsuse kohtu toimimisviisile ning ka asjaolule, et sellesse kohtuasja kaasatud omavalitsusüksused seda kohtu korraldust toetasid.

41. Kuna Prantsuse Vabariik eitas oma vastuses igasugust Tribunal administratif d'Orléans'i poolset algatust pooleliolevat menetlust peatada, piirdus komisjon oma repliigis ühelt poolt viitega eespool viidatud kohalike omavalitsusüksuste seadustiku artiklis L 1617-5 ette nähtud automaatse täitmist peatava toime kohta ja selle kohta, et puuduvad igasugused ajutised kaitsemeetmed, mis võimaldaksid sellist peatavat toimet lõpetada; teiselt poolt lisas ta Prantsuse riigi kohustuste rikkumise hagis esitatud etteheidetele valeütlused 2. juuli 2003. aasta kirjas ja tema korduvatele palvetele toimikut täiendada vastamata jätmise, millega rikuti EÜ artiklis 10 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtet.

42. Kui kohtuasja ese on selliste etteheidetega piiritletud, piirdub käesolev ettepanek

vaidlustatud Prantsuse õigusnormi ühenduse õigusega ja konkreetselt määruse nr 659/1999 artikli 14 lõikega 3 kokkusobivuse, samuti EÜ artikli 10 võimaliku rikkumise analüüsimisega.

45. Kõik algab kohtuotsusest Van Gend & Loos,[22] milles kehtestati ühenduse õigusnormide vahetu õigusmõju põhimõte, kui — nagu täpsustati kohtuotsusetes Ratti[23] ja Becker[24] — õigusnormide sisu on tingimusteta ja piisavalt täpne.

B. *Sissenõudekorralduste täitmise automaatne peatamine ühenduse õiguse seisukohast*

46. Otsused, nagu käesolevas kohtuasjas vaidlustatud otsus, vastavad nendele tingimustele tavaliselt[25] tulenevalt EÜ artikli 249 neljanda lõigu sisust, mille kohaselt on otsused adressaatidele tervikuna siduvad. Lisaks ei takista liikmesriikidel direktiivide tulemuse osas kaalutlusõiguse puudumine, kuivõrd nad võivad valida ainult tulemuse saavutamise vormi ja vahendid, seda laadi eeskirjade vahetut õigusmõju.[26]

43. See probleem tekib sisuliselt liikmesriikide menetlusautonoomia ja Euroopa õiguse tõhususe vahelisest pingeseisust, mis tuleb lahendada sobiva tasakaalu leidmise teel. Selle saavutamiseks tuleks lähtuda nii ühenduse õiguskorra üldpõhimõtetest, eriti seoses nende kohtuliku kohaldamisega liidu riikides, kui ka Euroopa Kohtu praktikas kehtestatud tõhususe ja samaväärsuse põhimõtetest.

47. Eelmises punktis esitatud idee lükkab ümber Prantsuse Vabariigi väite, et õiguslikult ei peatatud mitte otsuse 2002/14 täitmist, vaid kohalike omavalitsusüksuste sissenõudekorralduste täitmist, ning et seega tulenevad vaieldamatud järelkajad otsusele kindlalt menetlusautonoomia põhimõttest.

1. Üldised kaalutlused: ühenduse õiguse vahetu õigusmõju, ülimuslikkus ja kohtulik kohaldamine

44. Kuigi järgnevalt käsitletud ühenduse õiguskorra põhialused on laialt tuntud, ei saa neid märkimata jätta, sest need on taotletava lahenduse leidmiseks asjassepuutuvad.

22 — Euroopa Kohtu 5. veebruari 1963. aasta otsus kohtuasjas 26/62 (EKL 1963, lk 1).

23 — Euroopa Kohtu 5. aprilli 1979. aasta otsus kohtuasjas 148/78 (EKL 1979, lk 1629).

24 — Euroopa Kohtu 19. jaanuari 1982. aasta otsus kohtuasjas 8/81 (EKL 1982, lk 53).

25 — Isaac, G., *Manual de derecho comunitario general*, 3. tr hispaania keeles, üle vaadanud Germán-Luis Ramos Ruano, kirj Ariel S.A., Barcelona, 1995, lk 196.

26 — Isaac, G., *op. cit.*, lk 192.

48. Kostjaks oleva valitsuse arutluskäik eeldaks, et on lubatud eirata määruse nr 659/1999 kohast ülesannete jaotust, mis annab komisjonile õiguse abi kontrollida ja tagasi nõuda ning liikmesriikidele õiguse valida ebaseaduslikuks ja ühisturuga kokkusobimatuks tunnistatud abi tagasinõudmise meetodi. Tegelikult tekitaks see pädevuste jagunemine absurdseid tagajärgi, sest liikmesriikidel oleks võimalik jätta ühenduse aktid õigusmõjuta, andes rakenduseeskirju, mida saab soovimatute tagajärgede vältimiseks või leevendamiseks hõlpsasti vaidlustada, pärssides ühenduse aktide tõhusust.

49. Samuti tuleb ära märkida ülimuslikkuse põhimõte, mida algselt tunnustati kohtuotsuses Costa, [27] mis ühe teise suure Prantsuse spetsialisti sõnul kuulutas selle põhikontsepti välja ühenduse õiguse jaoks tervikuna, laiendades seda kogu siseriiklikule õigusele, [28] mille loogilise tulemusena on see vastuolu korral ülimuslik valitsuse ja haldusasutuste, seadusandliku või kohtuliku võimu ees. [29]

50. Nende ideede paikapidavus ilmneb selgesti kohtuotsuses Simmenthal, milles määrati liikmesriigi kohtule kohustus tagada ühenduse õigusnormide täielik õigusmõju, [30] jättes vajaduse korral omal algatusel kohaldamata siseriikliku õigusakti sätte, mis on vastuolus ühenduse õigusega, isegi kui siseriiklik õigusakt on hilisem, ilma et ta peaks taotlema või ootama nende sätete eelnevat tühistamist seadusandlikul teel või muu põhiseadusliku menetluse kaudu. [31]

51. Nende väidete kaalukus võimaldab õigesti mõista riikide menetlusautonoomia põhimõtet: see ei tähenda, et liikmesriikidele jäetakse kas või osaline pädevus anda välja õigusnorme või kohandada nende kohaldamist oma huvidele, vaid liikmesriikide kohustust võtta kõik ühenduse õiguse täielikuks rakendamiseks vajalikud sätted, [32] tagades selle ühetaolise, vahetu ja viivitamatu kohaldamise. [33]

52. Seda silmas pidades on liikmesriikidele ühenduse *acquis'* oma õiguskorras rakendamise tehnikate suhtes antud vabadus seega mõeldud koostöömehhanismina, millega taotletakse sama eesmärki, mida taotleb liidu

27 — Euroopa Kohtu 15. juuli 1964. aasta otsus kohtuasjas 6/64: Flaminio Costa *vs.* ENEL (EKL 1964, lk 1141).

28 — Simon, D., *Le système juridique communautaire*, kirj Presses universitaires de France, 3. tr, Pariis, 2001, lk 410.

29 — Simon, D., *op. cit.*, lk 411.

30 — Oma 16. märtsi 2006. aasta ettepaneku, mille esitasin liidetud kohtuasjades C-392/04 ja C-422/04: i-21 Germany ja Isis Multimedia (pooleliolev kohtuasi), punktis 90 selgitasin, et selle õigusteooria areng kujutab endast direktiivide osas kõrvalekaldumisi tulenevalt sellest, et ei ole tunnistatud direktiivide vahetut horisontaalset õigusmõju (punkt 91). Mõistagi ei ole see väide ülekantav määrustele ega otsustele, mis on põhimõtteliselt vahetu õigusmõjuga.

31 — Euroopa Kohtu 9. märtsi 1978. aasta otsus kohtuasjas 106/77: Simmenthal (EKL 1978, lk 629, punkt 24).

32 — Euroopa Kohtu 13. juuli 1972. aasta otsus kohtuasjas 48/71: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 1972, lk 529, punkt 7).

33 — Euroopa Kohtu 19. detsembri 1968. aasta otsus kohtuasjas 13/68: Salgoil (EKL 1968, lk 661, eriti lk 675).

seadusandja — aidata kaasa liidu eeskirjade täielikule õigusmõjule —, ja mitte takistusena, mis võib seda püüdlust pärssida. Kuigi Euroopa Kohus lähtub ühenduse õigusnormide puudumisel liikmesriikide menetlustest,[34] peavad viimased hoiduma asutamislepingu eesmärkide saavutamise ohtu seadmisest.[35]

53. Nende eelduste põhjal võib Tribunal administratif d'Orléans'ile ette heita, et ta ei jätnud kohalike omavalitsusüksuste seadustiku artiklit L 1617-5 kohaldamata, et kiirendada asjaomaste kohalike omavalitsusüksuste väljastatud sissenõudekorralduste täitmist, samamoodi nagu kohtuotsuses Factortame III sunniti High Court of Justice'it kõrvale jätma Inglise õiguses kehtivat nõuet, mille kohaselt ametivõimude vastutusele võtmiseks tuleb tõendada ametipositsiooni kuritarvitamist (*misfeasance in public office*), mis on seadusandja puhul mõeldamatu.[36]

54. Selline seisukohavõtt oleks aga ennatlik, sest Euroopa Kohus on ise seda õigusteooriat oma kohtuotsustega hiljem mõõdukamaks muutnud ja, nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 52, kehtestanud menetlusautonoomia põhimõtte täpsemad piirid. Seega tuleks uurida tõhususe ja samaväärsuse mõistete arengut.

2. Tõhususe põhimõte

55. Komisjon on seisukohal, et asjaolu, et otsuse 2002/14 vastuvõtmisest hagi esitamiseni möödus viis aastat, tõendab, et Prantsusmaa ei ole äriühingule Scott SA ebaseaduslikult antud abi tagasi nõudnud — peale 165 887,4 euro, mille Procter & Gamble tagastas, ning on seega rikkunud määruse nr 659/1999 artikli 14 lõiget 3.

56. Komisjon omistab selle olukorra menetluse peatamise automaatsusele siseriiklikus õiguses,[37] mis on koos igasuguse alternatiivi puudumisega sellise peatamise kompenseerimiseks teiste vahenditega vastuolus viidatud sättes kehtestatud tõhususe põhimõttega.

34 — Euroopa Kohtu 11. veebruari 1971. aasta otsus kohtuasjas 39/70: Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor (EKL 1971, lk 49); samuti 16. detsembri 1976. aasta otsused kohtuasjas 33/76: Rewe (EKL 1976, lk 1989) ja kohtuasjas 45/76: Comet (EKL 1976, lk 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, lk 97.

36 — Euroopa Kohtu 5. märtsi 1996. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-46/93 ja C-48/93: Brasserie du Pêcheur ja Factortame (EKL 1996, lk I-1029, eriti punkt 73).

37 — Ühenduse organ juhib tähelepanu selle õigusvahendi erandlikkusele Prantsuse õiguses ja vastandab seda selle riigi haldusõiguse üldpõhimõttega, mis on sätestatud Code de Justice administrative'i (haldusmenetluse seadustik) artiklis L 4, tsiteerides Chapus, R., *Droit du Contentieux administratif*, 11. tr, kirj Domat, Pariis, 2004, punktid 457 jj.

57. Sellega seoses tuletab komisjon meelde ka rangeid nõudeid, mis on Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikas riikide õiguskordade suhtes kehtestatud, et takistada ühenduse õigusaktide kasuliku toimeta jätmist. Ta leiab konkreetselt, et Scott SA-le antud abi puhul ei ole tõendatud, et see oli kiireloomuline poolel olulise ja korvamatu kahju tekitamise ärahoidmiseks. [38]

58. Abi lühikese ajaga tagasinõudmata jätmise kohta ei väida Prantsusmaa, et see on täiesti võimatu, vaid et ta on teinud kõik võimaliku Scott SA-le antud abi tagasinõudmiseks. Ta lisab ühtlasi, et abi nõutakse tagasi, arvestades seda, et otsuse täitmine on peatatud ajutiselt, kuni siseriiklik kohus teeb otsuse.

59. Prantsuse Vabariik leiab oma teguviisi õigustamiseks, et tõhususe põhimõte peab põhinema ajaloolisel tõlgendamisel, sest määruse nr 659/1999 lõplik versioon ei sisalda artikli 14 lõike 3 lõpus lauset, mis oli olemas esialgses eelnõus [39] ja mis nägi ette, et „[s]iseriikliku õiguse kohaselt esitatud hagidel ei ole peatavat toimet", sest selle väljajätmine näitab tema arvates liidu seadusandja kavatsust sellist olukorda lubada.

60. Prantsuse valitsuse seisukoht ei ole minu arvates põhjendatud järgmistel põhjustel.

61. Tõhususe põhimõte sünnib viidatud kohtuotsustes Rewe ja Comet, [40] kuigi seda kasutati esmakordselt kohtuotsuses San Giorgio, [41] kus tuvastati, et „liikmesriik ei või seada ühenduse õiguse sätete vastaselt sissenõutud riiklike maksude tagastamise tingimuseks [...] tõendamiseeskirju, mis muudavad sellise õiguse kasutamise praktiliselt võimatuks". [42]

62. See põhimõte arenes seejärel vaidlustes Euroopa sätete üle, mis andsid õigusi üksikisikutele, mistõttu on rõhutatud tihedat mõistelist kokkulangevust selle põhimõtte ja liikmesriikidele kehtestatud kohustuse vahel tagada kõikidele ühenduse isikutele,

38 — Euroopa Kohtu 21. veebruari 1991. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-143/88 ja C-92/89: Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest (EKL 1991, lk I-415, punktid 23 jj); ja 9. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-465/93: Atlanta Fruchtgesellschaft jt (EKL 1995, lk I-3761). Esimese nimetatud kohtuotsusega arvestades tuleb meenutada ülejäänud nõudeid: tõsised kahtlused ühenduse akti kehtivuse suhtes; ajutise meetme võtnud kohus ise esitab selle kohta eelotsuseküsimuse, välja arvatud juhul, kui küsimus on juba muul viisil esitatud; ja on ühenduse huvides, et tema õigusnorme ei jäetaks kohaldamata.

39 — Ettepanek: nõukogu määrus (EÜ), millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 93 kohaldamiseks (KOM(98)73 (lõplik) — CNS 98/0060) (EÜT C 116, 1998, lk 13).

40 — Viidatud eespool 34. joonealuses märkuses.

41 — Euroopa Kohtu 9. novembri 1983. aasta otsus kohtuasjas 199/82 (EKL 1983, lk 3595).

42 — Eespool viidatud kohtuotsus San Giorgio, punkt 18.

kelle õigusi rikutakse, juurdepääs õiguskaitsevahenditele;[43] see põhimõte sarnaneb loogilise sidususe poolest õigusega kohtumõistmisele koos kõikide tagatistega (*droit au juge*).[44]

63. Seega võiks vaidlustada komisjoni õiguse tugineda oma otsuste täitmise nõudmisel sellisele põhialusele, algatades nii arutelu tema „ühenduse isiku" staatuse üle. Aga sellist poleemikat tuleb vältida, sest määruse nr 659/1999 artikli 14 lõige 3 ise ütleb selgesti, et „tagastamine [toimub] viivitamata ja vastavalt kõnealuse liikmesriigi siseriiklikus õiguses kehtivale korrale, tingimusel et see võimaldab komisjoni otsuse kohest ja tõhusat täitmist".

64. Tõhususe põhimõte tuleb sellest sättest nii selgelt välja, et komisjonil ei ole vaja tõendada oma staatust ühenduse isikuna, kes taotleb oma õigusliku olukorra rikkumise heastamist. Tegemist ei ole üldpõhimõttega, sest see on sätestatud seadusliku kohustusena õigustloovas aktis, millele tugineb ühenduse organi nõue.

65. Prantsuse ametiasutuste vabanduseks toodud argument, et nad on teinud kõik endast oleneva, vajab selgitamist.

66. Kõnealused kohalikud omavalitsusüksused väljastasid tõepoolest sissenõudekorraldused, esitades need Scott SA-le tasumiseks suhteliselt kiiresti. Ametiasutuste seisukohast takistas sissenõudekorralduste kohtulik vaidlustamine abi tagasinõudmist, peatades automaatselt sissenõudekorralduste täitmise.

67. Aga selle õiguslik-seadusliku takistuse ees oleks Prantsuse kohus Simmenthali[45] kohtupraktika kohaselt pidanud otsuse 2002/14 täieliku õigusmõju tagamiseks vähemalt kaaluma kohalike omavalitsusüksuste seadustiku artikli L 1617-5 kohaldamata jätmist, arvestades seda, et täitmise automaatne edasilükkamine ei takistanud tal vastavalt kohtuotsustele Kraaijeveld jt[46] ja

43 — Euroopa Kohtu 15. mai 1986. aasta otsusest kohtuasjas 222/84: Johnston (EKL 1986, lk 1651) tulenev kohustus.

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), jaanuar/märts 2002, lk 86.

45 — Viidatud eespool 31. joonealuses märkuses.

46 — 24. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-72/95 (EKL 1996, lk I-5403).

Eco Swiss [47] omal algatusel hinnata ühenduse õiguse ülimuslikkust, [48] nagu on eespool üksikasjalikult selgitatud. [49]

68. Sellegipoolest ei saa Prantsuse kohtud takistada oma enda õiguskorras seadusest tulenevat otsuse täitmist peatavat toimet, mille tagajärgi ma käsitlen siin tekstis hiljem.

69. Pealegi seab Euroopa Kohus tõhususe põhimõtte kindlustamise huvides liikmesriigile lati väga kõrgele, kui see peab tõendama, et on täitnud oma kohustusi, vaatamata sellele, et ta ei ole suutnud ebaseaduslikuks ja ühisturuga kokkusobimatuks tunnistatud rahalist abi tagasi nõuda.

70. Nii on väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ainus alus, millele liikmesriik võib EÜ artikli 88 lõike 2 alusel esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi vastu tugineda, otsuse korrektse täitmise võimatus. [50]

71. Ent Prantsuse ametiasutused eitavad sõnaselgelt seda vabandust, mistõttu ei ole seda vaja uurida, sest Euroopa Kohtu ülesanne ei ole omal algatusel selliseid tõendeid esitada.

72. Väites, et ta tegi, mis suutis, püüab Prantsuse valitsus tuua Euroopa Kohtu praktikasse teise õigustuse, aga kuna ta ei täpsusta selle põhjenduse alust, siis näib, et ta otsib kaitset siseriikliku õiguskorra omapärast, konkreetselt juba nimetatud sissenõudekorralduste täitmist peatavast toimest.

73. Euroopa Kohus on vastavalt väljakujunenud õigusteooriale, mis seda laadi vabandusi ei luba, [51] lükanud ümber idee, et abi tagasinõudmine tagasiulatuva maksu kujul on vastuolus liikmesriigi põhiseadusliku õigusega. [52] Kui Prantsusmaa leiab, et pea-

47 — 1. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-126/97 (EKL 1999, lk I-3055).

48 — Kohtujurist Darmon oli kindlam ja veenvam oma ettepaneku — mille ta esitas liidetud kohtuasjades C-87/90–C-89/90, milles tehti 11. juuli 1991. aasta kohtuotsus Verholen jt (EKL 1991, lk I-3757) — punktis 19, kus ta teeb ühenduse õiguse ülimuslikkuse põhimõttest lähtudes ettepaneku, et siseriiklikul kohtul mitte ainult ei ole õigus, vaid on ka kohustus tugineda omal algatusel olemasolevale ühenduse õigusnormile.

49 — 14. detsembri 1995. aasta otsuses liidetud kohtuasjades C-430/93 ja C-431/93: Van Schijndel ja Van Veen (EKL 1995, lk I-4705) lubati siseriikliku kohtu „passiivsust" ühenduse õiguse omaalgatuslikult hindamisel tsiviilmenetlustes, kus kehtib poolte algatuse põhimõte, moduleerides tõhususe põhimõtte ulatust; see ei ole aga käesolevas asjas asjassepuutuv. Samuti ei saa siin tugineda kõige hiljutisemale 16. märtsi 2006. aasta otsusele kohtuasjas C-234/04: Kapferer (EKL 2006, lk I-2585), sest selles on liikmesriigi kohtul tegemist ühenduse õiguse vastase otsusega, mis on küll jõustunud.

50 — 23. veebruari 1995. aasta otsus kohtuasjas C-349/93: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 1995, lk I-343, punkt 12); 4. aprilli 1995. aasta otsus kohtuasjas C-348/93: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 1995, lk I-673, punkt 16) ja 22. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-261/99: komisjon *vs.* Prantsusmaa (EKL 2001, lk I-2537, punkt 23).

51 — 27. aprilli 1988. aasta otsus kohtuasjas 225/86: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 1988, lk I-2271, punkt 10).

52 — 10. juuni 1993. aasta otsus kohtuasjas C-183/91: komisjon *vs.* Kreeka (EKL 1993, lk I-3131, punkt 17).

tava meetme ajutine iseloom võimaldab tõendada, et abi tagasinõudmine on veel võimalik, siis selle väite ümberlükkamiseks piisab sellest, kui tuvastada üle viie aasta pikkune viivitamine.

74. Samuti ühenduse õiguse tõhususe kindlustamise eesmärgil peab kohtupraktika kohaselt liikmesriik komisjoni riigiabialase otsuse täitmisel esitama sellele institutsioonile hindamiseks kõik talle teatavaks saanud ettenägematud ja kaalutlemata takistused, soovitades asjakohaseid muudatusi. Sellisel juhul on komisjon ja liikmesriik kohustatud EÜ artiklis 10 sätestatud vastastikuste lojaalse koostöö kohustuste alusel tegema heauskselt koostööd raskuste ületamiseks, järgides täielikult asutamislepingu ettekirjutusi ja eriti riigiabieeskirju. [53]

75. Kohtutoimikust nähtub, et Prantsuse riigi teguviis ei vastanud mingil hetkel sellistele kriteeriumidele, sest ta ei teinud vaidlusalusesse õigusnormi muudatusi.

76. Samuti tuleb kõrvale jätta argument määruse nr 659/1999 eelnõu viimase lause kustutamise kohta, millega taheti tõendada, et siseriikliku õiguse alusel esitatud kaebustel on otsuste täitmist peatav toime.

77. Regioonide Komitee arvamuse tsiteerimine Prantsuse valitsuse vastuses hagile [54] kinnitab lihtsalt ühenduse seadusandja ettevaatust mitte tungida liikmesriikide pädevusesse abi tagasinõudmise menetlustes. Aga see valitsus eksib, kui ta järeldab sellisest käitumisest, et täitmist peatav toime on seaduslik igas olukorras, sest ta ei või kõrvale kalduda ühenduse õiguse põhimõtetest, mille kohaldamine on vaieldamatu.

78. Kuna määruse nr 659/1999 eelnõu artikli 14 lõike 3 viimane lause jäeti lõplikus versioonis välja, säilib *status quo,* sest liidu õigust ei ole uuendatud. Järelikult jäävad kohtute jaoks kehtima eespool viidatud kohtuotsuses Zuckerfabrik Euroopa Kohtu kehtestatud eeskirjad Euroopa õigusnormide täitmiseks antud siseriiklike haldusaktide täitmise peatamiseks. Tuleb rõhutada, et selles kohtuotsuses esitati ajutiste meetmete

53 — 2. veebruari 1989. aasta otsus kohtuasjas 94/87: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 1989, lk 175, punkt 9) ja 27. juuni 2000. aasta otsus kohtuasjas C-404/97: komisjon *vs.* Portugal (EKL 2000, lk I-4897, punkt 40).

54 — Ta viitab Regioonide Komitee arvamusele nõukogu „määruse (EÜ) ettepaneku kohta, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 93 kohaldamiseks", ja „piirkondlik ja kohalik tegutsemisruum majanduspoliitikas ja ühenduse kontrollis riigiabi üle" [RK 284/98 (lõplik)] (EÜT C 93, 1999, lk 64).

kehtestamise suhtes samad nõuded, mis peavad olema täidetud menetluses Euroopa Kohtus. [55]

79. Ajutiste meetmete võtmiseks peab siseriiklik kohus kontrollima, kas on täidetud tingimused, mis annavad talle õiguse menetlus peatada. Vaidlustatud sätte automaatselt peatavat toimet säilitades aga eeldab Prantsuse seadusandja, et need tingimused on täidetud kõikides menetlustes, mille suhtes akti kohaldatakse ja milles on mängus ühenduse õiguse tõhusus; see on täiesti vastuolus kaitsemeetmete erandlikkusega asutamislepingus.

80. Pealegi takistab ta oma kohtutel kontrollida, kas vahetu õigusmõju võimalikul puudumisel jääb ühenduse akt kasuliku mõjuta, milleks nad on viidatud kohtuotsuse alusel [56] kohustatud, raskendades neil ühenduse õiguse hindamist omal algatusel, eriti kui on selge, et Prantsuse õiguskord ei näe ette mingit viisi kohalike omavalitsusüksuste seadustiku artikli L 1617-5 tagajärgede neutraliseerimiseks. [57]

81. Seetõttu ei ole selle sätte kehtivus ja eriti selle toime otsuse 2002/14 täitmiseks väljastatud sissenõudekorraldustele kooskõlas tõhususe põhimõttega, sest automaatsuse tõttu annab see ebaproportsionaalse õigusliku kaitse ja takistab siseriiklikul kohtul oma ülesandeid täita kohtuotsusest Zuckerfabrik tulenevate volituste piires.

82. Kokkuvõttes ei saa nõustuda kostjaks oleva valitsuse väitega, et ta tegi kõik võimaliku otsuse 2002/14 täitmiseks ja kõike eespool öeldut arvestades tuleb tõdeda, et Prantsuse Vabariik on rikkunud oma kohustusi, sest ta täitis ühenduse akti menetlusega, mis piirab liidu õiguse tõhusust, mille loogiliseks järelduseks on, et äriühingule Scott SA ebaseaduslikult antud abi ei ole tagasi nõutud.

55 — Kohtuotsus Zuckerfabrik, punktid 27 jj.

56 — Eespool viidatud kohtuotsus Zuckerfabrik, punkt 31.

57 — Tulemuse poolest sarnaneb Prantsuse õigusnorm Belgia õigusnormiga, mille kohta tehti 14. detsembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-312/93: Peterbroeck (EKL 1995, lk I-4599), milles Euroopa Kohus tuvastas, et ühenduse õigusega on vastuolus siseriikliku menetlusnormi kohaldamine, mis keelab siseriiklikul kohtul omal algatusel hinnata siseriikliku õigusakti kokkusobivust ühenduse sättega, millele õigussubjekt ei ole määratud tähtaja jooksul tuginenud; artikli L 1617-5 *ex lege* kohaldamine tähendab, et Prantsuse kohus ei saa sissenõudekorralduste täitmise peatamist kaaluda, mistõttu ei saa ta ka omal algatusel Euroopa õigusele tugineda.

3. Samaväärsuse põhimõte

83. Komisjon heidab ette samaväärsuse põhimõtte eiramist, sest Prantsuse õiguses peatab aktide vaidlustamine maksekohustuse ainult siis, kui pädev kohus nii määrab, [58] ja igasuguste võlgnevuste suhtes, mis tulenevad lõplikust negatiivsest otsusest, kohaldatakse määruse nr 659/1999 ettekirjutuste vahetult ja tõhusa täitmise tagamiseks sobivaimat siseriiklikku korda.

84. Prantsuse valitsus vastab omakorda, et asjaomaste kohalike omavalitsusüksuste valitud menetluses ei tehta vahet, kas sissenõudekorraldused on ühenduse või riigi päritolu, mistõttu see menetlus on neutraalne ega riku samaväärsuse põhimõtet.

85. Selle aluspõhimõtte kohaselt, mille esialgne rangus on järk-järgult kadumas, [59] lähtutakse ühenduse eeskirjade puudumisel liikmesriikide õiguskorrast eesmärgiga kehtestada „nende õiguskaitsevahendite menetlusnormid, mille eesmärk on tagada isikutele ühenduse õiguse vahetust mõjust tulenevate õiguste kaitse". [60]

86. Euroopa Kohus lisas ühtlasi, et nende riikide kohtute ülesanne on kontrollida, kas õigussubjektide ühenduse õigusest tulenevate õiguste kaitsmiseks mõeldud menetlusnorm vastab samaväärsuse põhimõttele. [61] Selleks peab liikmesriigi kohus kindlaks määrama sarnase siseriikliku õiguse kohase kaebuse tunnuskriteeriumid ja kontrollima, et seda on soodsam kasutada kui ühenduse õiguse rikkumisel põhinevat õiguskaitsevahendit. [62]

87. Kuna siseriiklikud kohtud on seega ainsad, kes tunnevad menetlusmehhanisme, mis võimaldavad sellist võrdlust läbi viia, [63] ei ole üllatav, et samaväärsuse põhimõtte järgimine on suures osas nende ülesanne. Käesolevas kohtuasjas ei anna kohalike omavalitsusüksuste seadustiku artikli L 1617-5 automaatne kohaldamine Tribunal administratif d'Orléans'ile siiski võimalust oma ülesandeid täita, nagu ma märkisin.

58 — Ta viitab teosele *Memento Fiscal 2004 Francis Lefebvre*, kirj Francis Lefebvre, 8. tr, 2003, lk 1033, § 7010 jj.

59 — Sevón, L., „El juez nacional como juez comunitario: el principio de autonomía procesal y sus límites", *Coloquio sobre la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales*, Comunidades Europeas, Luxembourg, 2003, lk 62.

60 — Eespool viidatud kohtuotsus Rewe, punkt 5, kolmas lõik.

61 — Euroopa Kohtu 1. detsembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-326/96: Levez (EKL 1998, lk I-7835, punkt 39); samuti 10. juuli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-261/95: Palmisani (EKL 1997, lk I-4025, punkt 33).

62 — Girerd, P., *op. cit.*, lk 79; samuti Kapteyn, P. J. G. ja VerLoren van Themaat, P., *An Introduction to the Law of the European Communities: from Maastricht to Amsterdam*, kirj Kluwer, 3. tr, London, 1998, lk 561.

63 — Eespool viidatud kohtuotsus Levez, punkt 43.

88. Seega ei ole ühelt poolt Euroopa Kohtu ülesanne hinnata Prantsuse õigusnorme; teiselt poolt märkis ta samuti maksualases kohtuotsuses Edis, et samaväärsuse põhimõtte järgimine nõuab, et vaidlustatud menetlust kohaldataks vahet tegemata ühenduse õiguse rikkumisel ja siseriikliku õiguse rikkumisel põhinevatele õiguskaitsevahenditele, kui tegemist on sama liiki maksudega või tasudega; seevastu ei või seda põhimõtet tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriiki laiendama kõikidele ühenduse sätete vastaselt sissenõutud maksude või tasude tagastamise nõuetele oma kõige soodsamat tagastamise korda. [64]

89. Kuna ei vaielda selle üle, kas vaidlustatud sissenõudekorralduste suhtes kohaldatakse sama menetlust mis Prantsuse õigusnormide alusel antud sissenõudekorraldustele, ei tuvastata otsuse 2002/14 täitmisel mingit diskrimineerimist. Teisiti oleks aga juhul, kui komisjon oleks eelistanud muud meetodit äriühingule Scott SA antud ebaseadusliku abi tagasinõudmise nõude täitmiseks, kuid see probleem kuulub tõhususe valdkonda, mida juba käsitleti.

90. Esitatud põhjendustest lähtudes teen ettepaneku tuvastada Prantsuse Vabariigi kohustuste rikkumine, sest kuigi abi tagasinõudmiseks valitud meetod ei ole vastuolus samaväärsuse põhimõttega, takistab siseriiklike sissenõudekorralduste täitmise automaatne peatamine abi viivitamatut tagasinõudmist määruse nr 659/1999 nõuete kohaselt, seades ohtu ühenduse õiguse tõhususe.

C. *Prantsuse riigi poolne lojaalse koostöö kohustuse võimalik rikkumine* [65]

91. Tõtt-öelda ei ole tõhususe põhimõtte osas tuvastatud rikkumist arvestades vajadust käsitleda Prantsuse Vabariigi käitumist kohtumenetlusele eelnevas etapis, nii et arutlused minu ettepaneku selles jaos on vaid põgusad ja esitatud täiendavalt.

92. Komisjon süüdistab Prantsusmaad talle otsuse 2002/14 täitmise kohta ekslikku teabe andmises; konkreetselt viitab ta 2. juuli 2003. aasta kirjas esitatud andmele, et „kohus otsustas menetluse peatada kuni ajani, mil

64 — Euroopa Kohtu 15. septembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-231/96: Edis (EKL 1998, lk I-4951, punkt 36).

65 — Väite vastuvõetavuses ei ole kahtlust, sest kuigi see esitati repliigis, mis tekitaks selles kahtlust, tugineb see asjaolul, mis sai hagejale teatavaks pärast Euroopa Kohtus menetluse algust.

[Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohus] teeb komisjoni otsuse kehtivuse kohta otsuse".

93. Prantsusmaa ei kostnud selle peale midagi.

94. Kuigi EÜ artiklis 10 ette nähtud lojaalne koostöö tähendab õigesti mõistetuna, et liikmesriigid on kohustatud tegema ühenduse institutsioonidega heauskselt koostööd, ei näi mulle, et ükski viga — kui jäme see ka ei oleks — saaks otseselt olla kohustuste rikkumise tuvastamise aluseks.

95. Kahtlemata häiris Prantsuse ametivõimude kirja eksitus komisjoni hagi esitamist, kes ehitas hagi üles siseriikliku kohtu teguviisile. Aga kuigi nii kahetsusväärne hooletus, mis tuli tähelepanematusest või hoolimatusest, mida liikmesriikide ametiasutustelt ei oskaks oodata, ei ole sugugi tähtsusetu, ei muutnud see viga komisjoni väidet sisutühjaks ega ei mõjutanud ka ülejäänud väiteid.

96. Seega piisaks hoiatusest Prantsuse ametiasutustele, paludes neil jääda oma toimingutes hoolikaks, nagu neil on kombeks. Mitte ilmaaegu ei ole Prantsusmaa, ühenduse asutajariik, alati seisnud pühendunud ja konstruktiivse hoiakuga Euroopa integratsiooni eest.

97. Samasugust lahendust väärib komisjoni süüdistus Prantsusmaa kohustuste võimaliku rikkumise kohta sellepärast, et ta jättis paljudele viimase kirjadele üldse vastamata.

98. Kuigi selline käitumine riivab viisakust ning liikmesriikide ja Euroopa institutsioonide vahelisi häid suhteid, ei saa sellele omistada õiguslikke tagajärgi. Pealegi on liikmesriigid vabad valima kaitsestrateegia, mis sobib nende huvidega kõige paremini.

99. Öeldu põhjal leian, et väitega, et nimetatud teguviis kujutab endast EÜ artiklis 10 sätestatud lojaalse koostöö kohustuse rikkumist, ei saa nõustuda.

D. *Lõppmärkused*

100. Kui mulle oleks kunagi vihjatud, et Samuel Beckett sai oma kuulsa draama „Godot'd oodates" [66] loomiseks inspiratsiooni riigiabi tagasinõudmise kohtuasjast, ei oleks ma tõenäoliselt seda uskunud, kuigi käesoleva ettepaneku lõpus meenutab toetuse tagastamist ootava komisjoni visa kannatlikkus mulle seda absurditeatri suurteost.

101. Rohkem kui 20 aastat pärast abi andmist Scott SA-le ja peaaegu kuus aastat pärast seda, kui abi oleks tulnud tagastada, on sellest makstud natuke üle 1%, ja — saatuse iroonia — maksja on ettevõte, kes ei olnud selleks otsuse 2002/14 alusel isegi kohustatud!

102. Seega on Euroopa Kohtus samas küsimuses pooleliolevate kohtuasjade — millele ma eespool viitasin — arvu suurenemist arvestades väga raske jagada õigusteooria osa optimismi selles, mis puutub riigiabi tagastamist käsitlevate õigusnormide mitterahuldava ja ebavõrdse kohaldamise riski kõrvaldamisse tänu liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõtte järk-järgult piiritlemisele, mida on kohustuste rikkumise ja tühistamishagidega ja eelotsusetaotlustega vähehaaval tehtud. [67]

103. Tahtmata kritiseerida Euroopa Kohtu tööd selles vallas, mille jaoks tal on pealegi asutamislepingu poolt antud napid tööriistad, mis ei näe ette täitemenetlust, ei saa ignoreerida kurba tegelikkust ega kesiseid saavutusi, et selle põhjustesse süüvida.

104. Tuleb kõigepealt märkida Euroopa Liidu nende riikide kahetist positsiooni, kes ei kõhkle abi jagamast, küllap heade kavatsustega, aga rikkudes ühenduse õigust. Seejärel, kui neilt nõutakse lubamatult antud abi tagasinõudmiseks vajalikku koostööd, kasutatakse enda kaitseks kõige kummalisemaid argumente liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi vastu, mille komisjon on sunnitud algatama, sest muud aktid ei ole korduvalt vilja kandnud, lootes saada vastust, mida ei

66 — Beckett, S., *Godot'd oodates*, tõlkinud Aino Pärsimägi, kirj „Eesti Raamat", Tallinn, 1973.

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, Brüssel, 2004, lk 282.

tule — nagu juhtus käesoleval juhul —, nagu selle koloneli puhul, kellele keegi ei kirjutanud. [68]

105. Teiseks peaks komisjon paremini käsitlema tagasinõudmise nõuet selles valdkonnas, sest tal on suur kaalutlusõigus, kuid talle ei ole antud kõige sobivamaid vahendeid abi tagastamiselt takistuste kõrvaldamiseks ja pealegi on ta oma hoiakutes kõikunud kohati äärmisest paindlikkusest teine kord jälle liigse utoopia ja järeleandmatuseni, mida on õigusega nimetatud „fassaadi ranguseks". [69]

106. Sageli on komisjoni viimaseks väljapääsuks Euroopa Kohus, kust ta otsib vastuhakkajast liikmesriigi poolse kohustuste rikkumise tuvastamist, aga neid kesiseid vilju nähes tuli mul kaks ideed.

107. Ühelt poolt ei korva EÜ artikli 226 või, nagu praegu, EÜ artikli 88 lõike 2 teise lõigu alusel esitatud hagide osas tehtud kohtuotsused ühenduse täitekorralduste puudumist, mistõttu nende kasulikkus väheneb märkimisväärselt. Väita, et need kohtuotsused loovad alused tulevase trahvi jaoks EÜ artikli 228 alusel, on peaaegu lapsik, sest see tähendaks kaasamängimist nendega, kelle ainueesmärk on venitada võimalikult kaua aega abi tagastamata. Selles olukorras tuleks katsetada liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi selektiivsemat kasutamist, tehes kindlaks kohtuasjad, mis võivad tõepoolest eeskujuks olla, ja teised, milles on tunda liikmesriikide vähest koostööd. Komisjon tunneb liigagi hästi kriteeriume, mis võimaldavad kindlaks teha kõige pakilisemad juhud.

108. Teiselt poolt on nende probleemide arutamise võimaluste valik liiga suur ja need ei ole proportsionaalsed võrreldes tuluga, mis tuleneb vähesest abist, mis saadakse tagasi: miski ei takista abi tagasinõudmise otsuse vaidlustamist Esimese Astme Kohtus ega hilisemat apellatsioonkaebust; ühenduse akti riigis rakendamise meetmeid võib samuti vaidlustada, millel on sageli puudused, nagu käesolevas kohtuasjas välja toodi; samuti on liikmesriigi kohtul võimalik esitada eelotsuseküsimus ühenduse otsuse kehtivuse kohta, mis on riikliku haldusakti

68 — Oma jutustuses *El Coronel no tiene quien le escriba* („Kolonelile kirja ei ole"), Alianza Ed., Madrid, 1993, räägib Gabriel García Márquez loo ühest teisest groteskseest ja traagilisest ootusest; ootaja on kolonel, kes juba aastaid läheb iga nädal alla jõe äärde otsima laeva, mis peab posti tooma ja ehk ometi kauaoodatud kirja pealinnast kinnitusega, et talle antakse pension osalemise eest ühes paljudest revolutsioonidest, mis vapustasid maad, kus tegevus toimub. Kolonel, kes ei käi kuskil ametis ega pea mingit äri, olles kindel, et sellest sissetulekust piisaks lahedamalt ära elamiseks, langeb üha enam viletsusse. Lõpuks, kui ta naine paneb kivid tulele, et naabrid ei arvaks, et neil pole midagi süüa, ei olegi head sõnumit saabunud.

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), juuli/september 2001, lk 551 jj, eriti lk 563.

aluseks, või selle rakenduseeskirjade nimetatud otsusega kokkusobivuse kohta. Samuti kasutab komisjon vabalt kohustuste rikkumise kohtumenetlust, kui tagasinõudmine ei anna tulemusi.

109. Selle meetmete arsenali kasutamine võtab aastaid ja ei aita lõpetada nende olukordade venimist, sest liikmesriikide hulgas on vähe näiteid, kus on olemas kas või pisut ühenduse omaga sarnane abi tagasinõudmise süsteem ja riigiabi vältimise poliitika.

110. Lõpuks ei saa unustada konkurentsi taastamise nõuet tagasiulatuvalt abi andmise hetke seisuga. Käesolevas kohtuvaidluses on riigiabialaste õigusaktide sellele *ultima ratio*'le tuginemine [70] lausa sarkastiline, sest turu moonutamine toimus peaaegu 20 aastat tagasi; ettevõtteid, kes nõudsid endise olukorra taastamist, ei ole kindlasti enam olemas või nad on püüdnud saada sarnaseid eeliseid. On selge, et utoopiline eesmärk ei lähe hästi kokku selles valdkonnas tegelikult kehtivate postulaatidega.

111. Kokkuvõttes on selle ühenduse õiguse peatüki sündmusi arvestades hädavajalik määruses nr 659/1999 [71] sätestatud eesmärkide saavutamise mehhanismide üksikasjalikum ühtlustamine, vältides ebatõhususe tõttu kasutute hagide lõputut jada.

VI. Kohtukulud

112. Vastavalt kodukorra artikli 69 lõikele 2 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjoni hagi rahuldatakse ja komisjon on Prantsuse Vabariigilt kohtukulude hüvitamist nõudnud, tuleb kohtukulud mõista välja Prantsuse Vabariigilt.

70 — Tuleb märkida, et ma ei kritiseeri Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat, mille kohaselt on abi tagastamine abi ebaseaduslikkuse tuvastamise loogiline tagajärg (mh 21. märtsi 1991. aasta otsus kohtuasjas C-305/89: Itaalia *vs.* komisjon (EKL 1991, lk I-1603, punkt 41)); kuid selle idee laiendamine turule tekitatud kahju neutraliseerimiseni, nagu näeb ette määruse nr 659/1999 põhjendus 13, muutub mõneti fiktiivseks, kunstlikuks, vaid heaks kavatsuseks.

71 — Sisuliselt samas tähenduses vt Karpenschif, M., *op. cit.*, lk 590 jj; siseriiklike menetlusnormide üldisemaks ühtlustamiseks ka Peleki-Vellios, C., „Le principe de l'autonomie procédurale à la lumière de la jurisprudence Peterbroeck et Van Schijndel", *Actualités du droit*, 1998, lk 68 jj, eriti lk 92.

VII. Ettepanek

113. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

1) tuvastada, et kuna Prantsuse Vabariik ei ole täitnud komisjoni 12. juuli 2000. aasta otsust riigiabi kohta, mida teatavad kohalikud omavalitsusüksused andsid Scott Paper SA/Kimberly-Clarkile, abi tagasinõudmiseks määratud tähtajaks (2002/14/EÜ), siis on ta rikkunud EÜ artikli 249 neljandast lõigust ja kõnealuse otsuse artiklitest 2 ja 3 tulenevaid kohustusi;

2) mõista kohtukulud välja Prantsuse Vabariigilt.